

Better Policies Better Lives

WORKING PAPER

# Ketimpangan Perdesaan dan Perkotaan di Daerah Istimewa Yogyakarta





WORKING PAPER

# Ketimpangan Perdesaan dan Perkotaan di Daerah Istimewa Yogyakarta

**Penyusun:**

Rajif Dri Angga (Koordinator), Dina Mariana, Harjono, Hesti Rindandari, Katrin Dian Lestari, Melani Jayanti, Mukhibullah Ahmad, Nurma Fitrianingrum, Suyanto, Zelvya Debi Hapsari

**Reviewer:**

Dr. Ari Sujito, Dr. Krisdyatmiko

**Layout:** Ipank

**IRE Yogyakarta**

**Mei 2017**

## **Ketimpangan Perdesaan dan Perkotaan di Daerah Istimewa Yogyakarta**

Studi oleh Institute for Research and Empowerment (IRE Yogyakarta) untuk Knowledge Sector Initiative.

Penelitian ini didukung oleh Knowledge Sector Initiative, Indonesia, sebuah gabungan proyek Pemerintah Indonesia dan Australia. Penelitian ini tidak mencerminkan pandangan proyek atau Pemerintah Indonesia atau Australia.

# Daftar Isi

A. Pengantar.....	7
B. Kerangka Konseptual.....	8
C. Ketimpangan Perdesaan dan Perkotaan di DIY .....	14
D. Kesimpulan dan Rekomendasi .....	41
Referensi .....	44

# Daftar Singkatan

APB Desa	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
ART	: Asisten Rumah Tangga
BPJS	: Badan
BPS	: Badan Pusat Statistik
Faskes	: Fasilitas kesehatan
INFID	: International NGO Forum on Indonesian Development
KIP	: Kartu Indonesia Pintar
KIS	: Kartu Indonesia Sehat
KK	: Kepala Keluarga
KMS	: Kartu Menuju Sehat
NYIA	: New Yogyakarta International Airport
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PKL	: Pedagang Kaki Lima
PNS/ASN	: Pegawai Negeri Sipil/Aparatur Sipil Negara
Pustu	: Puskesmas Pembantu
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
SID	: Sistem Informasi Desa
Sida Samekta	: SID Sarana Mewujudkan Desa Aktif dan Sejahtera
SIK	: Sistem Informasi Kabupaten
TKPKDes	: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Desa
TNP2K	: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

## A. Pengantar

Isu ketimpangan (*inequality*) kembali menguat belakangan ini. Indeks Gini sering menjadi rujukan dalam melihat tren ketimpangan dilihat dari aspek pengeluaran. Meski terjadi penurunan angka Indeks Gini dari 0,336 pada September 2015 menjadi 0,316 pada 2016, secara umum ketimpangan masih menjadi masalah yang mengkhawatirkan. Problem ini juga seringkali dikaitkan dengan menguatnya polarisasi berbasis politik identitas (Wilson, 2017). INFID belakangan melaporkan tujuh tren ketimpangan yang perlu mendapat perhatian serius pemerintah, di antaranya: (1) ketimpangan kesempatan kerja, (2) ketimpangan pendidikan antara laki-laki dan perempuan, (3) ketimpangan pelayanan kesehatan, (4) pelayanan air bersih, (5) tingkat harapan hidup, (6) indeks pembangunan manusia antar wilayah, dan (7) kesenjangan pendapatan antara level pekerja dan CEO.

Di luar aspek tersebut, fenomena ketimpangan juga menyangkut persoalan ketimpangan penguasaan lahan, terutama di perdesaan. Di sisi lain, terjadi tren penyusutan penduduk yang memperoleh pendapatan di sektor pertanian dalam kurun waktu 10 tahun terakhir dari 40.136.242 menjadi 37.770.165 orang (BPS, 2016). Perubahan agraria ini seringkali juga dikaitkan dengan problem relasi antara perkotaan dan perdesaan yang semakin mengikis lokalitas desa dan kawasannya. Banyak studi mengabarkan bahwa petani di desa sudah tidak lagi bertumpu pada lahan pertanian sawah, karena kian menyusutnya area penghidupan utama itu. Tekanan lahan sawah sebenarnya terjadi karena beragam faktor, antara lain: penambahan penduduk, desakan alih guna, dan pencaplokan oleh pemodal di kota. Kondisi ini seringkali menjadi akar persoalan kemiskinan di

perdesaan yang ditandai oleh ketimpangan penguasaan aset antar kelas di desa dan antara perdesaan dan perkotaan.

Berkaca pada kondisi tersebut, ketimpangan (*inequality*) dalam pembangunan setidaknya dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, ketimpangan hasil (*inequality of outcomes*) yang menitikberatkan pada dimensi material kesejahteraan dan *kedua*, cara pandang yang menaruh perhatian pada ketimpangan kesempatan (*inequality of opportunity*), dengan fokusnya pada keadaan-keadaan di luar kontrol seseorang yang mempengaruhi potensi hasil atas usaha atau masadepannya.<sup>1</sup> Berangkat dari dua cara pandang tersebut, riset ketimpangan di empat kabupaten dan satu kota di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) berupaya melihat ketimpangan antara perdesaan dengan perkotaan dalam dua dimensi penting: ekonomi dan non ekonomi. Dimensi ekonomi ini mencakup ketimpangan pendapatan dan ketimpangan pengeluaran/konsumsi. Sementara itu, dimensi non ekonomi meliputi aspek ketimpangan dalam pelayanan dasar, yakni administrasi kependudukan, pendidikan, dan kesehatan. Dengan demikian, pertanyaan utama dalam riset ini adalah (1) *bagaimana kecenderungan kondisi ketimpangan baik ekonomi maupun non ekonomi di desa dan antar kawasan serta* (2) *bagaimana strategi kebijakan yang ditempuh pemda untuk mengatasi ketimpangan tersebut?*

Riset ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Proses pengumpulan data dilakukan dengan memadukan observasi, wawancara, serta *focus group discussion* (FGD) dengan analisis data statistik dan dokumen kebijakan pemerintah desa dan daerah. Mengapa memilih lokasi riset di DIY? DIY dipilih dengan sejumlah pertimbangan.

---

1 Perspektif ini akan kami uraikan lebih jauh di bagian konsep ketimpangan sebagai titik pijak dan kerangka berpikir dalam riset ini.

*Pertama*, tingkat kemiskinan DIY merupakan yang terparah se-Jawa dengan ketimpangan secara nasional tertinggi. Di tengah geliat sektor ekonomi kreatif dan pariwisata yang bergairah, tingkat kemiskinan di DIY justru salah satu yang paling tinggi di Pulau Jawa bersama dengan Propinsi Jawa Tengah (BPS, Maret 2016). *Kedua*, tren *gap* kemiskinan antar kabupaten (rural)/kota (urban) yang tinggi di DIY. Data BPS (2015) menyajikan persentase kemiskinan antar kabupaten/kota di DIY, sebagai berikut: Kab. Sleman 9,5 persen, Kota Yogya 8,67 persen, Kab. Bantul 15,89 persen, Kab. Gunungkidul 20,83 persen, dan Kab. Kulon Progo 20,64 persen. Sleman dan Kota Yogyakarta memiliki tren tingkat kemiskinan di bawah 10 persen, sementara dua kabupaten lain, Kulon Progo dan Gunungkidul memiliki angka kemiskinan yang tinggi di atas 20 persen. Angka ini bahkan lebih tinggi dari rata-rata nasional. Konteks DIY kian menarik karena adanya struktur kesempatan politik yang disediakan oleh tiga kerangka regulasi sekaligus: UU Pemda, UU Keistimewaan, dan UU Desa.

Riset ini mengambil lokus yang berbeda dengan lokus studi yang kebanyakan diambil oleh para peneliti *rural-urban studies*. Ada tiga lokus yang dipilih dalam riset ini, yaitu; desa, kawasan perdesaan dan perkotaan. Dengan demikian, meski secara umum riset ini akan membandingkan antara kawasan urban dan kawasan rural (*rural-urban inequality*), namun lokus analisis ketimpangan akan menasar pada desa, kawasan perdesaan, dan perkotaan.

**Tabel 1 Lokasi Penelitian**

Kabupaten/Kota	Kawasan Urban	Kawasan Rural
Sleman	Kecamatan Depok (Desa Caturtunggal)	Kecamatan Cangkringan (Desa Argomulyo)
Bantul	Kecamatan Kasihan (Desa Ngestiharjo)	Kecamatan Imogiri (Desa Karangtalun)
Gunungkidul	Kecamatan Wonosari (Desa Wonosari)	Kecamatan Nglipar (Desa Nglipar)
Kulon Progo	Kecamatan Wates (Desa Bendungan)	Kecamatan Temon (Desa Temon Wetan)
Kota Yogyakarta	Kecamatan Danurejan (Kelurahan Suryatmajan) dan Kecamatan Gondokusuman (Kelurahan Demangan)	-

## B. Kerangka Konseptual

Sejauh yang dapat diamati, riset tentang ketimpangan (*inequality*) perdesaan dan perkotaan telah banyak dibahas. Studi sosiologi perdesaan dan geografi manusia banyak berbicara tentang kawasan perdesaan-perkotaan sebagai arena studi mereka (White, 1979; Rigg, 1998; Booth, 2000; Rhoda, 1983; Leinbach, 1992; Islam & Khan, 1986). Ben White (1979) menelaah bagaimana perubahan pola tenaga kerja di perdesaan dan perubahan distribusi ukuran lahan berkontribusi pada kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di desa. Jonathan Rigg (1998) menelaah perubahan sosial dan kekuatan ekonomi di kawasan perdesaan yang turut andil dalam mengubah pola penghidupan ekonomi keluarga dari pertanian ke industri. Pergeseran ini yang disebut Rigg sebagai hibriditas ganda. Pertanian (*farm*) diubah menjadi non pertanian (*non farm*), dan industri seringkali bergantung pada buruh dari perdesaan. Studi yang dilakukan Islam & Khan (1986) mencoba menelaah pola kemiskinan dan ketimpangan antar propinsi dengan mendasarkan pada data statistik survei pengeluaran rumah tangga (*household expenditure survey*). Kurangnya



keadaan sebanding (ekuivalensi) yang lengkap antara berbagai ukuran kemiskinan dan ketidaksetaraan dapat menimbulkan masalah dalam mencapai peringkat yang menentukan dari berbagai provinsi.

Bertolak dari studi-studi yang ada tersebut, nampaknya penting untuk melihat ketimpangan tak hanya dari dimensi ekonomi dan non ekonomi, namun juga perlu melihat dimensi lokalitas antar kawasan dan di dalam entitas kawasan. Dengan demikian, studi ini ditujukan untuk menelaah ketimpangan antara desa di kawasan rural dengan desa di kawasan urban serta yang tak kalah pentingnya, melihat ketimpangan di dalam desa itu sendiri.

## 1. Ketimpangan

Mengutip Joseph Stiglitz dalam tulisannya 'Inequality and Economic Growth', secara tradisional selama ini tidak ada konsensus di antara ekonom maupun pemikir sosial tentang apa yang disebut ketimpangan maupun apa yang menyebabkannya. Namun, secara umum *inequality* atau ketimpangan didefinisikan sebagai suatu keadaan yang tidak setara (*equal*), terutama dalam status, hak, dan kesempatan (Hornby, 2015). Kemudian banyak penulis maupun praktisi secara tegas membedakan definisi "ketimpangan ekonomi", sebagian besar diartikan sebagai "ketimpangan pendapatan", "ketimpangan moneter", atau lebih luas lagi ketimpangan dalam "kondisi hidup". Sebagian yang lain membedakannya berdasarkan hak dan pendekatan legalitas seperti ketimpangan atas hak dan kewajiban. Ketidaksetaraan di hadapan hukum atau dalam kekuasaan politik, misalnya, termasuk dalam cara pandang ini (Afonso, LaFleur & Diana Alarcón, 2015).

Ketimpangan (*inequality*) ini juga menjadi perdebatan publik belakangan ini. Laporan Ketimpangan Indonesia yang dirilis INFID dan OXFAM (2017) membuka kembali perbincangan publik tentang ketimpangan

antara si kaya (*the have*) dan si miskin (*the have not*) dan bagaimana ketimpangan tersebut terjadi. Meski demikian, konsep ini sebenarnya telah berkembang lama dalam kajian sosial ekonomi baik yang bercorak ekonomi maupun kajian geografi manusia yang berkaitan dengan ketimpangan regional/spasial. Perspektif ekonomi banyak menghasilkan studi-studi tentang distribusi pendapatan (*income*) dan kekayaan dalam masyarakat, begitu pula dengan ketimpangannya. Lazim diketahui, pertumbuhan ekonomi seringkali tak berbanding lurus dengan pemerataan distribusi pendapatan dalam masyarakat (Miranti, 2010). Disparitas pendapatan dalam masyarakat sebagiannya disumbangkan oleh ketimpangan upah kerja, dan sebagian lagi disebabkan oleh konsentrasi ekstrim kekayaan di tangan segelintir orang (Piketty, 2014: 51). Kajian ketimpangan spasial banyak memotret ketidakmerataan pembangunan ekonomi antara satu wilayah dengan wilayah lainnya, terutama antara kota metropolitan dengan kota kecil (*smalltown*) dan kota menengah (*intermediate cities*) dan antara kawasan urban dengan peri-urban dan rural (Firman, Kombaitan, & Pradono, 2007). Dalam bagian ini, kita akan melihat dua jenis ketimpangan, yakni ketimpangan hasil dan ketimpangan kesempatan dan bagaimana perbedaan di antara keduanya.

### *Antara Outcomes Inequality dan Opportunity Inequality*

Ketika membahas mengenai ketimpangan ekonomi (*economic inequality*), sebagian besar diskusi tertuju pada dua pandangan: (1) ketimpangan hasil (*inequality of outcome*) dan (2) ketimpangan kesempatan (*inequality of opportunity*). *Pertama*, pada **ketimpangan hasil/kekayaan (*inequality of outcomes*)** yang menitikberatkan pada dimensi material kesejahteraan yang merupakan hasil dari keadaan-keadaan di luar kontrol individu (seperti etnis, latar belakang keluarga, gender, dan lain-lain) serta usahanya "*effort*" untuk mengubah kondisi kehidupannya.

Ketimpangan terjadi ketika individu-individu tidak memiliki kekayaan material atau kondisi ekonomi yang sama (Afonso, LaFleur & Diana Alarcón, 2015). Bahwa seseorang satu dengan lainnya terlahir dalam kondisi yang berbeda, baik tingkat kekayaan, kekuasaan orang tua yang berbeda satu dengan lainnya adalah hal yang tidak dapat disangkal. Di desa ada individu yang lahir dalam keluarga tuan tanah, ada pula yang lahir dari orang tua seorang buruh. Mereka yang terlahir dalam kondisi yang lebih mapan memiliki kesempatan yang lebih besar untuk memperoleh pendapatan dan memupuk kekayaan. Selama ini berbagai teori telah berusaha melihat dan mengkaji ketimpangan *output* ini dari berbagai aspek seperti pendapatan/kekayaan, pendidikan, kesehatan. Namun kemudian ukuran pendapatan dan pengeluaran lebih populer digunakan dalam mengukur ketimpangan di berbagai negara.

Dari sudut pandang ini, bagaimana asal mula dan sebab ketimpangan berkaitan dengan problem ekonomi politik penguasaan sumberdaya (*resources*). Studi Jeffrey Winters (2011) tentang oligarki membentangkan aspek teoritik sekaligus praktik politik oligarkis dalam berbagai kurun waktu, *setting* sosial, dan tatanan politiknya. Menurutnya, kekayaan adalah 'sumberdaya kekuasaan yang mendefinisikan oligark dan menggerakkan politik serta proses oligarki'. Tatanan politik oligarkis yang didasarkan pada monopoli sumberdaya inilah yang menyumbangkan persoalan ketimpangan ekonomi dan akses pada sumber-sumber kekayaan yang terkonsentrasi pada segelintir kelompok masyarakat. Jauh sebelumnya, teori sumberdaya kekuasaan (*power resources theory*) menggarisbawahi kekuasaan yang tidak setara dalam demokrasi kapitalis sehingga distribusi atas kekuasaan tersebut menjadi suatu keniscayaan (Brady & Sosnaud, 2010: 523).

Di samping aspek struktural, ketimpangan juga dapat dikonstruksi melalui relasi sosial keseharian masyarakat. Hall, Hirsch, & Li (2011: 145-167) menjelaskan proses eksklusi yang berlangsung dalam praktik sosial keseharian (*social intimate*) dimana eksklusi dilakukan untuk mencegah seseorang dari akses atas tanah sebagai bagian dari akumulasi kapital. Proses eksklusi yang menyebabkan ketimpangan penguasaan aset berlangsung dalam ranah keluarga dan komunitas dengan berbasiskan pada relasi gender, kekerabatan, dan keluarga inti. Contoh aktual dari proses eksklusi ini, misalnya ketidaksetaraan akses kepemilikan tanah antara perempuan Melayu Desa Sungai Bemban (Kabupaten Kubu Raya, Kalbar) dengan laki-laki Melayu. Fakta sosial ini mengeksklusi para perempuan tersebut di tingkat komunitas dalam pengambilan keputusan pelepasan lahan untuk perkebunan kelapa sawit (Miscawati & Rachman, 2014: 24).

Cara pandang *kedua* menaruh perhatian pada **ketimpangan kesempatan (*inequality of opportunity*)**, dengan fokusnya pada keadaan-keadaan di luar kontrol seseorang yang mempengaruhi potensi hasil atas usaha atau masa depannya. Misalnya, kekuasaan keluarga, kekayaan orang tua, kondisi geografis tempat ia dilahirkan dan tinggal, gender, kebudayaan, dan sebagainya (Afonso, LaFleur & Diana Alarcón, 2015). Kesetaraan kesempatan tercapai ketika keadaan variabel-variabel atau keadaan-keadaan tersebut tidak berpengaruh terhadap hasil yang diraih seseorang (Atkinson, 2015: 10). Contoh dari ketimpangan kesempatan ini adalah akses pada pendidikan, umumnya kota memiliki sarana pendidikan yang lebih baik baik secara kuantitas maupun kualitas dibandingkan desa. Sehingga, anak-anak yang terlahir di kota memiliki kesempatan yang lebih besar untuk memperoleh

pendidikan dan ke depannya berpengaruh pada kesempatan mereka untuk mengakses pekerjaan.

Ketimpangan kesempatan ini erat kaitannya dengan persoalan kualitas hidup (*quality of live*). Stiglitz, Sen, dan Fitoussi (2009: 68-71) menawarkan konsep kualitas hidup yang cakupannya lebih luas daripada sekadar produksi ekonomi dan standar hidup. Di titik ini, ide tentang 'kapabilitas' menjadi kata kunci untuk memastikan individu dan kelompok sosial mampu memperoleh kesempatan yang setara untuk mencapai kualitas hidup yang lebih baik.

Terminologi ketimpangan kesempatan saat ini relatif lebih populer di antara para pemikir-pemikir yang tidak puas akan perhitungan ketimpangan yang berbasis *outcome*. Kerangka pikir yang mendasari berkembangnya kajian ketimpangan kesempatan adalah gagasan Amartya Sen bahwa tujuan yang harus dicapai bukanlah menyetarakan pendapatan, karena tidak semua orang mengubah pendapatan mereka menjadi kesejahteraan dan kebebasan dalam bentuk-bentuk yang sama. Sebaliknya, yang harus disetarakan adalah kesempatan-kesempatan aktual dalam kehidupan individu-individu untuk meraih kehidupan yang mereka pilih. Dalam hal ini, setiap orang harus memiliki akses pada pendidikan, layanan kesehatan, lapangan pekerjaan, yang sama tanpa memandang latar belakang ekonomi, sosial, maupun politik individu-individu tersebut. Dalam praktiknya, kesetaraan kesempatan terwujud ketika kebijakan-kebijakan pemerintah memberikan kompensasi kepada individu-individu yang menghadapi kondisi-kondisi yang tidak menguntungkan, misalnya melalui subsidi pelayanan kesehatan dan bantuan biaya pendidikan.

Kita perlu menghindari asumsi yang mengutamakan satu aspek saja, semisal

pendapatan. Beberapa jenis ketimpangan bisa mempengaruhi satu sama lain. Disparitas gender, misalnya, sebagian besar terjadi di rumah tangga dengan status sosial ekonomi yang rendah. Kondisi ini kemudian mempengaruhi akses mereka atas pendidikan dan berdampak pada hilangnya kesempatan untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Menurut Stiglitz, Sen, dan Fitoussi (2009), pengukuran sebagian ketimpangan ini (semisal terkait dengan kelas dan status sosial ekonomi) telah lama berperan melahirkan kebijakan-kebijakan dan institusi-institusi yang bertujuan untuk menekan intensitas dan dampak dari ketimpangan (Stiglitz, Sen, dan Fitoussi, 2009: 99-100).

Ketimpangan hasil ( <i>outcome inequality</i> )	Ketimpangan kesempatan ( <i>opportunity inequality</i> )
menitikberatkan pada dimensi material kesejahteraan	Menitikberatkan pada dimensi nonmaterial
Pendapatan dan kekayaan sebagai tolok ukur	Kualitas hidup, seperti akses pada pendidikan dan kesehatan sebagai tolok ukur
Penyebab: konsentrasi kekayaan pada segelintir orang (teori oligarki) dan proses eksklusi	Fokus pada kesetaraan kesempatan untuk mencapai derajat kualitas hidup dan kesejahteraan

Tabel 2 Ketimpangan Hasil dan Ketimpangan Kesempatan

Riset ini menggunakan baik pendekatan ketimpangan hasil maupun ketimpangan ekonomi untuk melihat potret ketimpangan antara desa-desa urban dan desa-desa rural. Problem-problem ketimpangan di desa baik sebab maupun akibatnya memiliki keterkaitan dengan dimensi-dimensi material maupun non material.

## 2. Desa, Perdesaan, dan Perkotaan

Bagian ini akan menjelaskan konsep desa (*village*), perdesaan (*rural*), dan perkotaan (*urban*) beserta problem-problem konseptual yang meliputinya. Konsep-konsep tersebut mencakup, batasan dan indikator untuk mendefinisikan dan mengkategorisasikan rural dan urban. Di samping itu, konsep yang dikenal di Indonesia, yakni desa (*villages*) dan kota (*towns*) sebagai entitas sosial politik juga penting untuk diuraikan lebih jauh.

UU Nomor 6 Tahun 2014 (UU Desa) mendefinisikan perdesaan sebagai kawasan yang mempunyai kegiatan utama di sektor pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi. Definisi ini menggunakan kerangka berpikir fungsional dalam melihat perdesaan sebagai kawasan yang didominasi oleh aktivitas pertanian dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam studi tentang geografi manusia (*human geography*) lebih dikenal istilah rural ketimbang desa (*village*). Di Indonesia, desa sebagai entitas sosial dan politik telah lama menjadi arena studi ilmu-ilmu sosial, seperti sosiologi, sejarah sosial, dan antropologi. Desa pun memiliki keragaman corak dari yang sangat rural hingga berkarakter urban. UU Desa memberikan definisi desa dan desa adat sebagai 'kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia'.

Secara administratif, yang disebut sebagai urban seringkali ditujukan pada 'kota' (*town*), sementara kawasan perdesaan

sebagian besar terletak di teritori 'kabupaten' (*regency*). Kita dapat membandingkan, misalnya antara Kota Bogor yang sangat urban dengan Kabupaten Bogor atau Kota Blitar dengan Kabupaten Blitar yang hampir semuanya didominasi oleh aktivitas ekonomi pertanian dan perkebunan. Namun demikian, perbedaan secara administratif ini tak cukup tajam untuk melihat tautan (*linkages*) antara perdesaan dan perkotaan yang begitu dinamis dan kompleks. Keterbukaan oleh infrastruktur transportasi dan komunikasi memungkinkan pertautan dan koneksi keduanya berlangsung secara intensif.

Pembedaan antara perdesaan (*rural*) dan perkotaan (*urban*) barangkali menjadi tak terhindarkan untuk tujuan deskriptif, namun menyiratkan di dalamnya dikotomi yang meliputi dimensi spasial dan sektoral. Dalam sensus, perdesaan dan perkotaan biasanya dibedakan berdasarkan ukuran jumlah permukiman dengan ambang batas tertentu. Sektor pertanian juga diasumsikan sebagai aktivitas dominan penduduk yang tinggal di perdesaan, sementara penduduk perkotaan lebih banyak bekerja di sektor industri dan jasa. Namun realitasnya seringkali jauh lebih kompleks. Batas permukiman urban biasanya lebih kabur daripada apa yang digambarkan oleh batas-batas administratif (Tacoli, 1998). Kondisi ini seringkali terjadi karena pemanfaatan sumberdaya perdesaan oleh perkotaan, pergerakan populasi, khususnya migrasi temporer dan musiman. Hal-hal semacam itulah yang seringkali luput dari pengamatan data sensus dan statistik. Pada akhirnya, terdapat relasi kuat antara perdesaan dan perkotaan. Sejumlah besar rumah tangga perkotaan cenderung bergantung pada suplai sumberdaya dari desa, sementara penduduk perdesaan secara pesat terlibat dalam aktivitas-aktivitas non pertanian di kota.

Selanjutnya kita akan melihat bagaimana kriteria mendefinisikan perdesaan dan perkotaan. Masing-masing negara memiliki cara sendiri dalam mendefinisikan dua kawasan tersebut. Namun kesamaan di antara mereka terletak pada dimensi demografis, seperti tingkat kepadatan penduduk, ketersediaan fasilitas publik, dan juga aktivitas pertanian dan non pertanian. Di Indonesia sendiri, kriteria untuk menentukan mana kawasan urban dan mana kawasan rural mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Sensus Penduduk 1961 mengklasifikasikan desa yang berada di kawasan urban sebagai desa yang terletak di kota atau berada di ibukota kabupaten, dan 80 persen penduduknya bekerja di sektor non pertanian. Sementara itu, Sensus Penduduk tahun 2010 menggunakan kriteria yang lebih spesifik dengan menambahkan variabel kepadatan penduduk dan fasilitas urban serta menggunakan sistem pemeringkatan (*scoring*). Kawasan urban diklasifikasikan sebagai area dengan kepadatan penduduk minimal 5000 orang per km persegi, persentase rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian kurang dari sama dengan 25 persen, dan memiliki setidaknya delapan fasilitas urban (seperti sarana pendidikan dari SD sampai SMA, rumah sakit, bioskop, telepon, kantor pos, bank, pusat perbelanjaan, dsb (Mulyana, 2014).

Berdasarkan cara pandang di atas, untuk menentukan suatu area sebagai kawasan perdesaan (*rurality*) dilakukan dengan mengidentifikasi elemen-elemen fungsional dari tempat/lanskap/masyarakat yang secara bersama-sama memberikan perkiraan konsep menyeluruh dari perdesaan. Dalam cara pandang fungsional tersebut, perdesaan didefinisikan sebagai: (1) area yang didominasi oleh penggunaan lahan yang luas terutama pertanian dan kehutanan, (2) terdiri permukiman kecil

yang menunjukkan relasi yang kuat antara bangunan dan lanskap ekstensif, dan dianggap sebagai perdesaan oleh sebagian besar warganya, dan (3) mengesankan sebuah cara hidup yang dicirikan oleh identitas kohesif berdasarkan penghormatan terhadap kualitas lingkungan dan perilaku hidup sebagai bagian dari lanskap yang luas (Cloke, 2006: 20).

Perubahan desa-kota melibatkan interaksi dan pertautan (*linkages*) pusat urban dengan kawasan pinggiran dan desa, baik itu pergerakan manusia, barang, modal, dan berbagai transaksi lainnya. Dalam konteks ekonomi, perusahaan-perusahaan di kota banyak mempercayakan pada permintaan barang bagi konsumen pedesaan, demikian pula sebaliknya akses ke pasar perkotaan menjadi isu krusial dalam aktivitas produksi pertanian di pedesaan. Dengan demikian, lokalitas dan dinamika urban dan rural mesti dilihat dalam interaksi dan pertautannya satu sama lain. Dalam konteks itu, dikenal konsep mengenai interaksi sektoral yang dimaknai sebagai aktivitas perdesaan yang berlangsung di kawasan urban (semisal pertanian urban) dan aktivitas yang identik dengan kawasan urban (seperti manufaktur dan jasa) yang berlangsung di perdesaan. Tipe lain dari interaksi sektoral ini terjadi di kawasan peri urban (antara perdesaan dan perkotaan) dan di banyak kasus industri perdesaan secara spasial terkonsentrasi di sekitar arena pengembangan perkotaan (Tacoli, 1998: 158).

Konsep perdesaan dan perkotaan yang seakan-akan terpisah satu sama lain (*mutually exclusive*), dinamika dinamika di antara keduanya sebenarnya dapat kita lihat dalam konsep peri-urbanisasi atau desakotanisasi. Hall, Hirsch, & Li (2011: 118) menjelaskan peri-urbanisasi sebagai 'proses perubahan dari lahan pertanian ke non pertanian, dengan ciri paling menonjol adanya percampuran antara penggunaan

lahan perkotaan (industri, perumahan, dan perdagangan) dengan produksi pertanian.' Meskipun pada kenyataannya bersifat kompleks dan sangat spesifik, proses peri-urbanisasi atau desakotanisasi dapat dilihat sebagai fenomena yang hampir umum di Asia Tenggara. Proses desakotanisasi ini biasanya dikendalikan perkembangan investasi (terutama di sektor manufaktur) yang mempercepat kawasan ini menjadi lokus penciptaan lapangan kerja. Namun di sisi lain, ketimpangan penguasaan lahan dan penggusuran paksa mewarnai praktik perubahan tata guna lahan di kawasan ini yang seringkali berlangsung secara ilegal dan tak terkendali (Hall, Hirsch, & Li, 2011: 120-121). Contoh paling nyata dari proses ini adalah pembangunan ekonomi kawasan utara Jawa Barat (*north region of West Java*). Firman (1997) menjelaskan maraknya laju alih fungsi lahan dipicu oleh investasi asing dan domestik di kawasan ini yang meningkatkan permintaan akan tanah. Konsekuensinya, lahan pertanian yang sebelumnya menjadi yang utama, dialihkan menjadi kawasan industri dan berbagai peruntukan lahan urban lainnya. Proses pergeseran dari rural ke urban ini seringkali tak berjalan mulus dan memicu konflik penguasaan lahan dan proses marginalisasi masyarakat dari aset yang dimilikinya. Pasar memiliki andil yang besar dalam mendorong proses ini.

Dari uraian di atas, riset ini menggunakan batasan-batasan konseptual sebagai berikut:

1. Konsep desa sebagai entitas yang memiliki batasan wilayah tertentu (*border*) dengan kewenangan yang dimiliki untuk menyelenggarakan politik pembangunan di dalam batasan tersebut. Sementara itu, kawasan perdesaan memiliki cakupan yang lebih luas dan melampaui sekadar batasan

administratif serta menonjolkan pada fungsi-fungsi pembangunan, seperti pertumbuhan, kesempatan kerja, dan pertautan rural-urban. Singkatnya, desa lekat dengan faktor endogen yang menaungi istilah "desa membangun", sementara kawasan perdesaan terpaut dengan faktor eksogen yang memayungi istilah "membangun desa" (Zamroni, 2017: xiii).

2. Desa, kemudian, diidentifikasi lebih jauh berdasarkan kriteria fungsional, yakni desa urban dan desa rural. Desa yang didominasi penggunaan lahan untuk kegiatan pertanian dan pengelolaan sumberdaya alam diidentifikasi sebagai desa rural (*rural village*). Sementara itu, desa yang secara administratif dikategorikan sebagai desa memiliki karakter desa urban (*urban village*), jika fungsi-fungsi utama perkotaan (seperti jasa dan manufaktur) berlangsung di desa tersebut. Desa urban biasanya secara geografis terletak di wilayah peri urban atau pinggiran perkotaan (*urban fringe*) atau desa yang terdampak oleh aglomerasi perkotaan. Perubahan tata guna lahan yang ditandai dengan maraknya alih fungsi lahan pertanian ke lahan non pertanian biasanya masif berlangsung di desa-desa urban (Krisdyatmiko, 2015).

## C. Ketimpangan Perdesaan dan Perkotaan di DIY

Ketimpangan perdesaan dan perkotaan di DIY ditandai oleh gambaran makro yang nyata dan kontras. Kawasan perkotaan DIY didominasi oleh Kota Yogyakarta dan sebagian Kabupaten Sleman yang masuk

ke dalam kawasan aglomerasi Yogyakarta.<sup>2</sup> Sementara itu, kawasan perdesaan mendominasi hampir semua wilayah Kabupaten Gunungkidul, Kabupaten Kulon Progo, dan sebagian Kabupaten Bantul. Lanskap ini kemudian berbanding lurus dengan data-data ekonomi, terutama persentase kemiskinan dan indeks ketimpangan di lima daerah ini. Secara umum dan hampir selalu, persentase kemiskinan tertinggi berada di Gunungkidul, Kulon Progo, dan disusul Bantul. Sementara Sleman dan Kota Yogyakarta memiliki persentase kemiskinan yang jauh lebih rendah<sup>3</sup> dibandingkan tiga daerah lainnya. Dari sudut pandang regional, hal ini menunjukkan fenomena ketimpangan yang cukup parah. Bagian ini akan melihat secara lebih mikro kondisi ketimpangan desa-desa di kawasan rural dan urban serta ketimpangan antara perkotaan dan perdesaan baik dari sisi ketimpangan ekonomi maupun ketimpangan non ekonomi (dimensi kualitas hidup).

Tulisan ini akan diawali dengan penjelasan temuan di sekitar ketimpangan ekonomi (ketimpangan pendapatan dan konsumsi/pengeluaran) serta sejauh mana kebijakan yang ditempuh negara untuk mengatasi ketimpangan tersebut. Bagian selanjutnya akan melihat ketimpangan akses terhadap pelayanan dasar berkaitan dengan pelayanan administrasi kependudukan, pendidikan, dan kesehatan serta sejauh mana kebijakan negara untuk mengatasi problem ketimpangan tersebut di masing-masing lokasi riset.

### 1. *Setting* Sosial Ekonomi Daerah dan Desa

Sebelum menguraikan lebih jauh konteks masing-masing daerah, gambaran keselu-

2 Aglomerasi perkotaan Yogyakarta (APY) akan dijelaskan lebih lanjut di bab ini.

3 Hampir setengah dari persentase kemiskinan Gunungkidul dan Kulon Progo.

han tentang Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) perlu dijelaskan. Propinsi yang menyandang status daerah istimewa melalui UU No. 13 Tahun 2012 ini dikenal sebagai destinasi pariwisata sekaligus daerah utama penyedia pelayanan pendidikan tinggi. Terletak di Jawa bagian selatan, propinsi ini memiliki bentang alam yang hampir lengkap: dari pegunungan vulkanik, pertanian irigasi, dataran *karst geopark* Sewu, dan jajaran pantai di sepanjang pesisir selatan. Dari sisi modal sumberdaya manusia (*human capital*), indeks pembangunan manusia (IPM) DIY menempati posisi tertinggi kedua setelah DKI Jakarta pada tahun 2016 dengan indeks sebesar 78,38. Komponen angka harapan hidup merupakan yang tertinggi di Indonesia, yakni 74,71 tahun, sementara harapan lama sekolah (HLS) juga tertinggi di Indonesia, 15,23 tahun (BPS DIY, 2017). Meski demikian, ketimpangan antar region yang diukur melalui Indeks Williamson menunjukkan kecenderungan peningkatan, yaitu dari 0,4409 pada tahun 2006 menjadi 0,4479 pada tahun 2014 (Pemda DIY, 2015: 54). Selain itu, sebagaimana dijelaskan di awal, kemiskinan DIY juga yang tertinggi di Pulau Jawa dengan disparitas kemiskinan antar kabupaten/kota yang juga tinggi. Teka-teki angka kemiskinan seringkali menjadi pertanyaan terutama bagi pemerintah daerah sebagai pengambil kebijakan. Gunungkidul setidaknya yang paling risau dengan angka kemiskinan di daerah tersebut yang senantiasa di atas 20 persen di tengah geliat ekonomi lokal di sektor pariwisata yang tengah berkembang.

Struktur perekonomian DIY tahun 2016 yang diukur dari distribusi persentase PDRB ditopang oleh tiga lapangan usaha yang paling besar memberikan kontribusi. Tiga sektor usaha tersebut, di antaranya: (1) industri pengolahan (13,21 persen); (2) pertanian (10,41 persen); dan (3) penyediaan akomodasi dan makan minum

(10,22 persen) (lihat tabel 2). Mengutip data Bappeda & BPS DIY (2016b), kontribusi sektor industri pengolahan terutama berasal dari industri pengolahan makanan dan minuman. Di samping industri skala besar, seperti PT. Sarihusada dan PT. Madukismo; perkembangan industri kecil dan rumah tangga memberikan kontribusi bagi PDRB di sektor ini. Sementara itu, golongan pokok pertanian, peternakan, perburuan, dan jasa pertanian merupakan penyumbang terbesar di sektor pertanian dalam kontribusinya terhadap PDRB. Di kategori lapangan usaha penyediaan akomodasi, makanan, dan minuman, golongan pokok usaha penyediaan akomodasi menyumbangkan seperlima dari total kontribusi di sektor akomodasi dan makan minum.

Berdasarkan sifat *output* barang yang dihasilkan, 17 kategori lapangan usaha PDRB dapat diagregasikan ke dalam tiga kelompok besar, yaitu sektor primer, sektor sekunder, dan sektor tersier.<sup>4</sup> Laporan Analisis PDRB yang diterbitkan Bappeda DIY dan BPS (2016) memberikan catatan pergeseran proporsi sektor primer, sekunder, dan tersier terhadap total PDRB selama kurun waktu tiga tahun terakhir. Proporsi sektor tersier semakin mengambilalih proporsi sektor primer dan sekunder sehingga pada

4 Sektor primer merupakan sektor yang *output*-nya masih tergantung pada sumberdaya alam, seperti pertanian dan pertambangan. Sementara itu, disebut sektor sekunder jika input lapangan usaha tersebut berasal dari sektor primer, seperti lapangan usaha industri pengolahan; pengadaan listrik dan gas; pengadaan air; dan konstruksi. Lapangan usaha yang termasuk ke dalam sektor tersier, di antaranya: perdagangan dan reparasi mobil dan motor; transportasi dan pergudangan; penyediaan akomodasi dan makan minum; informasi dan komunikasi; jasa keuangan; *real estate*; jasa perusahaan; jasa pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial wajib; jasa pendidikan; jasa kesehatan; dan jasa lainnya dikelompokkan ke dalam sektor tersier (lihat dalam Bappeda & BPS DIY, 2016: 61).

2015 sektor tersier ini memegang peran hampir dua pertiga dari PDRB (Bappeda & BPS DIY, 2016: 61). Jika demikian adanya, maka struktur perekonomian DIY dilihat dari distribusi sektor perekonomian terhadap PDRB mengalami pergeseran dari sektor pertanian ke sektor tersier, terutama jasa akomodasi dan makan minum serta jasa pendidikan.

**Tabel 3 Distribusi Persentase PDRB DI Yogyakarta menurut Lapangan Usaha atas Dasar Harga Berlaku 2012-2016 (dalam persen)**

No.	Lapangan Usaha	2012	2013	2014	2015 <sup>*)</sup>	2016 <sup>**)</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Pertanian	11,19	11,13	10,52	10,64	10,41
2	Pertambangan dan Penggalian	0,60	0,58	0,58	0,56	0,54
3	Industri Pengolahan	13,26	13,62	13,59	13,11	13,21
4	Pengadaan Listrik, Gas	0,12	0,10	0,10	0,12	0,13
5	Pengadaan Air	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10
6	Konstruksi	9,52	9,49	9,40	9,36	9,34
7	Perdagangan dan Reparasi Mobil dan Motor	8,30	8,17	8,27	8,22	8,48
8	Pengangkutan dan Pergudangan	5,51	5,63	5,72	5,68	5,68
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	9,32	9,75	10,04	10,24	10,22
10	Informasi dan Komunikasi	9,49	8,92	8,51	8,13	8,14
11	Jasa Keuangan	3,49	3,73	3,88	3,97	3,94
12	Real Estat	7,03	6,85	7,00	7,02	7,09
13	Jasa Perusahaan	1,08	1,01	1,03	1,03	1,01
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial	7,68	7,89	8,07	8,26	8,37
15	Jasa Pendidikan	8,24	8,03	8,19	8,48	8,25
16	Jasa Kesehatan	2,50	2,47	2,45	2,52	2,51
17	Jasa-jasa Lainnya	2,57	2,53	2,53	2,55	2,57
	<b>PDRB</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Keterangan: \*) Angka sementara  
\*\*) Angka sangat sementara  
Sumber: BPS D.I.Yogyakarta

Sumber: BPS DIY

Jika kita sandingkan data distribusi PDRB ini dengan serapan tenaga kerja dari sektor pertanian, maka hal ini mengonfirmasi pergeseran struktur perekonomian dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa. Serapan tenaga kerja di sektor pertanian mengalami penurunan signifikan dalam kurun lima tahun terakhir dari 26,17 persen di tahun 2011 menjadi 23,08 persen pada 2015 (Bappeda & BPS DIY, 2016a: 76; Bappeda DIY, 2016). Meski demikian, penyerapan tenaga kerja di sektor ini masih tertinggi kedua setelah sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Sementara itu, serapan tenaga kerja di sektor transportasi dan komunikasi, keuangan, dan jasa-jasa relatif stabil. Sedangkan di sektor industri pengolahan,



perdagangan, hotel dan restoran cenderung mengalami peningkatan serapan tenaga kerja secara bertahap.

Kita perlu melihat apakah tren pergeseran semacam ini juga berlangsung di kabupaten/kota di DIY. Jika kita melihat distribusi PDRB di tiap kabupaten dan kota, maka terdapat sejumlah variasi di tiga sektor dominan (pertanian, perdagangan, dan industri pengolahan) (lihat tabel 3). Di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta, sektor pertanian tidak menjadi salah satu dari tiga sektor dominan dalam struktur PDRB daerahnya. Di Sleman, industri pengolahan menyumbangkan proporsi terbesar dari industri pengolahan (13,45 persen), disusul sektor konstruksi (10,76 persen) dan penyediaan akomodasi serta makan minum (10,24 persen).<sup>5</sup> Kondisi yang kontras berlangsung di Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kulon Progo. Di Gunungkidul, sektor pertanian menjadi andalan dengan menyumbangkan lebih dari seperempat total PDRB (26,43 persen pada 2013), disusul sektor konstruksi (9,62 persen) dan sektor administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial wajib (9,10 persen) pada tahun 2013. Dengan proporsi yang lebih rendah, proporsi distribusi sektor pertanian terhadap PDRB Kabupaten Kulon Progo berkisar di angka 21,17 persen, sementara sektor perdagangan menyumbangkan total 13,00 persen dan sektor industri pengolahan sebesar 12,03 persen pada 2013. Di Kabupaten Bantul, proporsi sektor pertanian dan industri pengolahan nilainya tak jauh berbeda, yakni sebesar 15,44 persen di sektor pertanian dan 15,34 persen di sektor

industri pengolahan. Sektor penyediaan akomodasi dan makan minum memberikan kontribusi yang cukup signifikan dan cenderung meningkat dari 9,99 persen pada tahun 2011 menjadi 10,97 persen pada 2013. Data-data ini menunjukkan kecenderungan sektor pertanian belum banyak berkontribusi bagi penurunan angka kemiskinan yang tinggi di daerah yang mengandalkan sektor primer pertanian. Sementara itu, tren secara umum di DIY, pertanian yang menjadi tumpuan sektor primer semakin tergeser oleh sektor tersier (industri pengolahan dan jasa) yang terkonsentrasi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman. Kondisi menunjukkan bahwa ketimpangan menjadi sesuatu yang tak terhindarkan jika kebijakan di sektor primer tak mampu menghasilkan nilai tambah yang sebanding dengan sektor-sektor non primer bagi tingkat pendapatan warga.

**Tabel 4 Kontribusi Sektor-Sektor Dominan PDRB ADHB menurut Kabupaten/Kota di DIY 2011, 2013, 2015 (persen)**

Kabupaten/kota	Sektor Dominan	Kontribusi		
		2011	2013	2015 <sup>(*)</sup>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Kulonprogo	1. Pertanian	20,64	21,17	20,62
	2. Perdagangan	12,78	13,00	12,96
	3. Industri Pengolahan	12,88	12,03	11,98
Bantul	1. Industri Pengolahan	16,44	15,44	14,86
	2. Pertanian	14,99	15,34	14,59
	3. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	9,99	10,97	11,70
Gunungkidul	1. Pertanian	26,21	26,43	25,56
	2. Konstruksi	9,32	9,62	9,61
	3. Adm. Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib	8,43	9,10	9,39
Sleman	1. Industri Pengolahan	14,84	14,21	13,45
	2. Konstruksi	11,25	10,99	10,76
	3. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	9,49	9,88	10,24
Yogyakarta	1. Industri Pengolahan	13,76	14,03	13,80
	2. Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	11,51	12,61	13,21
	3. Informasi dan Komunikasi	12,60	11,80	10,41

Keterangan: \*\*) Angka sangat sementara

Sumber : BPS D.I.Yogyakarta

Sumber: BPS DIY

Data-data makro di atas nampaknya tak bisa lepas dari konteks aglomerasi perkotaan Yogyakarta (APY) yang mencakup Kota Yogyakarta, Sleman bagian selatan, dan Bantul bagian utara dengan luas mencapai

5 Kecilnya kontribusi sektor pertanian di Kota Yogyakarta tentu saja menjadi wajar sebagai pusat kawasan urban di DIY. Namun bagi Sleman yang kerap menyandang predikat sebagai lumbung pangan DIY bisa jadi menjadi pertanyaan mengapa sektor pertanian tak memberikan kontribusi yang besar bagi PDRB.

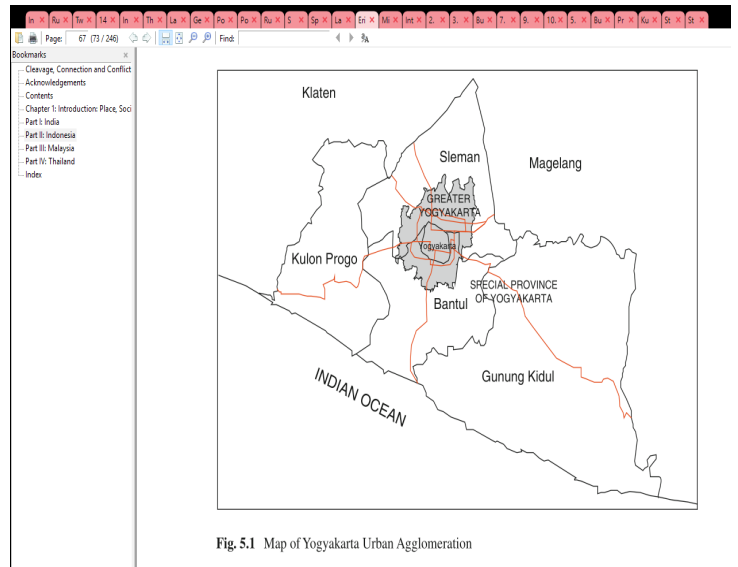
18.819 hektar.<sup>6</sup> Kota Yogyakarta sebagai pusat kawasan metropolitan (*Greater Yogyakarta*) berfungsi sebagai pusat kawasan urban dimana pendidikan dan sektor bisnis terkonsentrasi. Bagaimana pun, kota memiliki keterbatasan luas kawasan yang tak lagi mampu mengakomodasi fungsi-fungsi sosial ekonomi perkotaan yang tumbuh pesat melampaui sekat-sekat administrasi. Konsekuensinya, pembangunan kawasan urban meluas hingga melewati batasan kota yang mencakup Sleman dan Bantul yang sebelumnya berperan sebagai pedalaman perdesaan (*rural hinterland*) (Hudalah, Zulfahmi, & Firman, 2013:72). Perkembangan ini menuntut proses desakotanisasi atau periurbanisasi di wilayah-wilayah perluasan kawasan perkotaan tersebut, meski gejala yang paling masif berlangsung di Sleman.

### 1.1. Kota Yogyakarta

Meski luasnya hanya 1,02 persen (32,5 km persegi) dari total wilayah DIY (3.133,15 km persegi), Kota Yogyakarta merupakan pusat kawasan urban di propinsi ini. Jumlah penduduk Kota Yogyakarta sebanyak 412.704 jiwa, dengan rincian 201.082 jiwa penduduk laki-laki dan 211.622 jiwa penduduk perempuan (BPS, 2016). Dilihat dari segi kepadatan penduduk, Kota Yogyakarta tergolong kota yang padat, dengan kepadatan penduduk mencapai 12.699 jiwa per km persegi. Menurut data BPS (2015), persentase kemiskinan Kota Yogyakarta sebesar 8,67 persen, sehingga kurang lebih 3,579 jiwa merupakan penduduk

<sup>6</sup> Secara lebih rinci, dalam dokumen Perda DIY No. 2 Tahun 2010 tentang RTRW DIY 2009-2029, Kawasan Perkotaan Yogyakarta (Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta), meliputi Kota Yogyakarta, Kecamatan Depok, sebagian Kecamatan Ngaglik, sebagian Kecamatan Mlati, sebagian Kecamatan Godean, sebagian Kecamatan Gamping, sebagian Kecamatan Ngemplak, sebagian Kecamatan Kasihan, sebagian Kecamatan Sewon, dan sebagian Kecamatan Banguntapan.

Gambar 1 Peta Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY)



miskin di DIY.

Di lain sisi, angka harapan hidup di Kota Yogyakarta sebesar 74,25 di bawah Kabupaten Sleman dengan angka 74,57. Hal ini karena banyaknya pekerja yang hampir memasuki purna karya memilih Yogya sebagai tempat menghabiskan hari tua, sehingga jumlah penduduk lanjut usia (lansia) di wilayah Yogya diprediksi mengalami kelonjakan (KR, 2017).

Serapan tenaga kerja di Kota Yogyakarta terbesar ada di sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan, dan hotel (42,20 persen) pada tahun 2015. Kemudian diikuti sektor jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan sebesar 29,49 persen dan sektor industri pengolahan 13,25 persen. Selain dikenal sebagai kota pelajar, Yogyakarta juga dikenal sebagai pusat destinasi wisata budaya. Investasi di sektor jasa akomodasi berkembang pesat di Kota Yogya dan kawasan aglomerasinya di Kabupaten Sleman. Kota ini juga menjadi konsentrasi dari investasi yang masuk ke DIY. Dari total 150 investasi domestik (PMDN) di DIY,

109 di antaranya ada di Kota Yogyakarta dan Sleman (setara dengan 72,67 persen) (*Tempo*, 3 Mei 2017).

Kelurahan yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Kelurahan Suryatmajan dan Kelurahan Demangan. **Kelurahan Suryatmajan** dipilih karena kelurahan ini memiliki corak urban yang begitu kentara, berada di pusat Kota Yogyakarta dan menjadi salah satu pusat aktivitas ekonomi (kawasan Malioboro) terpenting. Kelurahan ini merupakan pusat jasa, perdagangan dan permukiman. Daerah permukiman ada di sekitar bantaran sungai dan timur Jalan Mataram. Di sekitar bantaran sungai merupakan kawasan padat penduduk dan 10 persennya merupakan kawasan perumahan kumuh (*slum area*), terutama di kawasan Ledok Macanan.

Mata pencaharian di kelurahan ini dominan pada swasta (1063 orang), mata pencaharian yang lain adalah Pegawai Negeri Sipil (106 orang), TNI-Polri (5 orang), pedagang (161 orang), pertukangan (4 orang), pensiunan (63 orang), dan jasa (867 orang). Hal ini terlihat sepanjang Jl. Malioboro dan Sungai Code merupakan pertokoan. Penduduk dapat dikatakan mudah mengakses pekerjaan karena peluang yang tersedia cukup besar, terutama di sektor informal sehingga tidak ada penduduk di kelurahan ini dengan kategori pengangguran asli.

Berbeda dengan Suryatmajan, **Kelurahan Demangan** berada di pinggiran Kota Yogyakarta namun berbatasan langsung dengan kawasan aglomerasi perkotaan di Kabupaten Sleman, yakni Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok. Kelurahan Demangan merupakan salah satu kelurahan di Kecamatan Gondokusuman dengan luas wilayah 0,74 km persegi. Jumlah penduduk di kelurahan ini adalah 8.647 orang (4.211 orang laki-laki dan 4436 orang perempuan). Pada umumnya mata pencaharian

penduduk sebagian besar di sektor swasta (1.801 orang), Pegawai Negeri Sipil (425 orang), wiraswasta (103 orang), tani (7 orang), pertukangan (43 orang), buruh tani (1 orang), pensiunan (330 orang) dan yang bergerak di bidang jasa (220 orang). Menurut data BPS, jumlah penduduk miskin di kelurahan ini sebanyak 804 jiwa (247 KK). Sebagian wilayah Kelurahan Demangan berada di sekitar kampus UIN Sunan Kalijaga sehingga banyak usaha kos-kosan dan usaha makanan dan minuman. Warga di Demangan mudah mengakses pekerjaan pada sektor-sektor informal yang berkembang di wilayah tersebut.

## 1.2. Kabupaten Sleman

Di antara empat kabupaten di DIY, Sleman merupakan kabupaten yang paling maju dari ukuran pertumbuhan ekonomi dan laju proses desakotanisasi. Selama tahun 2011-2015, empat sektor yang memberikan kontribusi terbesar dalam pembentukan PDRB atas dasar harga konstan adalah sektor perdagangan, hotel dan jasa-jasa, industri pengolahan dan pertanian (RPJMD, 2016). Dari data ini, sektor perdagangan, hotel, dan restoran memiliki pertumbuhan dan kontribusi terbesar terhadap PDRB Kabupaten Sleman. Hal ini menandakan pertumbuhan ekonomi di Sleman berada pada sektor sekunder dan tersier.

Di Kabupaten Sleman, lokasi riset dipilih di Desa Caturtunggal, Kecamatan Depok sebagai desa dengan karakter urban dan Desa Argomulyo di Kecamatan Cangkringan mewakili desa dengan kriteria rural. Berada di pusat Kecamatan Depok dan berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta, **Desa Caturtunggal** menjadi desa yang dengak karakter urban. Caturtunggal juga menjadi pusat pendidikan tinggi dengan keberadaan 20 perguruan tinggi di desa ini, empat di antaranya merupakan universitas negeri dan terbesar di D.I Yogyakarta. Dalam perkembangannya Caturtunggal tumbuh menjadi desa yang menyangga aktivitas

perkotaan, seperti kebutuhan akomodasi (hotel) untuk menunjang pariwisata Yogyakarta dan juga tumbuh pembangunan *mall* dan ratusan pertokoan modern.<sup>7</sup> Bila merujuk pada RTRW Provinsi D.I Yogyakarta Desa Caturtunggal menjadi salah satu wilayah yang memang dikembangkan sebagai daerah permukiman.

Caturtunggal saat ini semakin meninggalkan corak desa dan semakin nyata berwajah urban. Menurut data BPS (2016) saat ini total lahan pertanian di desa ini hanya 71 ha, yang tersebar di berbagai dusun. Sumber penghidupan warganya juga sudah mulai beralih. Kini penduduk Caturtunggal didominasi oleh PNS dan pengusaha di sektor sekunder dan tersier, sedangkan petani hanya tinggal 459 jiwa dari total keseluruhan penduduk 62.455 jiwa. Alih fungsi lahan menjadi salah satu penyebabnya, lahan-lahan pertanian diubah menjadi berbagai macam bangunan perumahan, sekolah, hotel dan pertokoan. Tingkat migrasinya pun cukup tinggi pada tahun 2015 tercatat penduduk pendatang sebanyak 1.319 orang, dan penduduk yang pergi sebanyak 1.403 orang. Infrastruktur perkotaan berkembang dengan pesat, seperti infrastruktur jalan raya untuk mobilitas warga untuk bekerja, serta fasilitas sekolah, fasilitas kesehatan, dan kantor-kantor pemerintahan (RPJMDesa Caturtunggal, 2015).

Berbeda dengan Desa Caturtunggal, penduduk **Desa Argomulyo** sebagian besar berprofesi sebagai petani. Ada 1.295 petani atau sekitar 16,14 persen dari jumlah penduduk 8018. Lahan pertanian berupa sawah dan tegalan mendominasi hampir setengah dari luas desa, yakni 581.900 ha dari total luas desa 847.000 ha (RPJM

7 Secara lebih rinci, sektor perdagangan ditandai dengan adanya pasar tradisional sejumlah 2 buah (130 kios), toko 225 unit, warung 462 unit, PKL 271 unit, supermarket/swalayan/mall 12 unit, dan 172 restoran. Desa Caturtunggal juga menjadi wilayah pendukung pariwisata dengan memiliki sembilan hotel berbintang dan 27 hotel melati (RPJMDesa Caturtunggal, 2015).

Desa Argomulyo, 2015). Meski demikian, penguasaan dan kepemilikan lahan pertanian ini tidak merata, hanya segelintir orang saja yang memiliki lahan lebih dari 2 ha. Sektor industri rumah tangga berkembang dengan peran tenaga kerja perempuan dengan berbagai macam aneka produksi makanan, seperti gula kacang, ceriping pisang, ceriping ketela, rempeyek, abon lele, krispi nila, gula merah, dan slondok. Selain pertanian, Desa Argomulyo memiliki sumber daya alam yang melimpah untuk bahan galian golongan C (pasir dan batu) dari aliran Sungai Gendol yang melewati desa ini.

### 1.3. Kabupaten Bantul

Meski Kabupaten Bantul bercorak agraris dengan ditandai masih luasnya lahan pertanian maupun tegalan namun nyatanya, dari total 971.511 warga Bantul, hanya sekitar 13,08 persen penduduk yang bekerja di sektor pertanian. Mayoritas penduduk kini bekerja di sektor industri (21,77 persen), perdagangan, hotel dan restoran (29,91 persen) dan jasa-jasa (20,29 persen).<sup>8</sup> Kemudian apabila dilihat dari data PDRB, sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan pun menyumbang pendapatan sebesar 14,59 persen. Meski tidak mendominasi, jumlah tersebut sebetulnya termasuk salah satu yang terbesar dalam struktur PDRB Kabupaten Bantul, setelah tertinggi adalah pendapatan dari produk industri pengolahan sebesar 14,86 persen.

Dibandingkan wilayah administratif lain di DIY, performa ekonomi Bantul berada pada peringkat menengah. Untuk persentase jumlah penduduk miskin Kabupaten Bantul berada pada posisi ketika dengan angka 15,89 persen. Angka ini jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman yang berada di bawah 10 persen, namun masih jauh lebih baik dibanding Kabupaten Gunungkidul dan Kulon Progo yang tingkat kemiskinannya

8 IPM Kabupaten Bantul Tahun 2015

berada di atas 20 persen.

Dari sisi pertumbuhan ekonomi, untuk pertama kalinya pada tahun 2015 Kabupaten Bantul memiliki skor di atas pertumbuhan ekonomi Provinsi DIY dengan skor 5,00 persen (pertumbuhan ekonomi DIY 4,94). Dua tahun sebelumnya, pertumbuhan ekonomi Bantul hanya selisih sedikit dibandingkan pertumbuhan ekonomi DIY. Dibandingkan dengan keempat wilayah administrasi yang lain, dari sisi pertumbuhan ekonomi, Kabupaten Bantul berada pada posisi tengah (ketiga) setelah Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta. Kedua wilayah terakhir tersebut memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang berada di atas tingkat pertumbuhan provinsi.

Pembangunan, utamanya infrastruktur di Kabupaten Bantul bagian utara dan selatan memiliki perbedaan yang cukup signifikan. Kabupaten Bantul secara kasat mata terlihat lebih padat dan ramai di bagian/sisi utara yang berbatasan dengan Kota Yogyakarta dibandingkan di sisi selatan yang berbatasan dengan Samudera Hindia. Baik itu pusat pertumbuhan ekonomi, perdagangan, pelayanan kesehatan lebih banyak terkonsentrasi di wilayah Bantul bagian utara. Sedangkan, bagian selatan meskipun merupakan lokasi pariwisata namun infrastruktur di kawasan ini tidak terlalu berkembang. Hal tersebut sedikit banyak juga dipengaruhi oleh pertumbuhan pusat perekonomian di DIY yang masih terfokus di area Kota Yogyakarta, sehingga secara otomatis wilayah Bantul bagian utara menjadi *hinterland* atau zona penyangga bagi Kota Yogyakarta seperti halnya Sleman bagian selatan. Kecamatan-kecamatan di wilayah utara Bantul seperti Kasihan, Sewon, Banguntapan, Pleret menjadi area perumahan yang sebagian besar penghuninya merupakan pekerja yang bekerja di sekitar Kota Yogyakarta.

Desa-desanya yang menjadi lokasi riset di Kabupaten Bantul adalah Desa Ngestiharjo di Kecamatan Kasihan dan Desa Karangtalun di Kecamatan Imogiri. **Desa Ngestiharjo** merupakan desa di Kasihan yang seluruh wilayahnya terletak di dalam area *ringroad* dan berada di kawasan aglomerasi perkotaan Yogyakarta. Kondisi ini menjadikan karakteristik Desa Ngestiharjo cenderung bercorak urban dibandingkan mayoritas desa lain yang ada di Kabupaten Bantul. Desa Ngestiharjo mencakup luas area sekitar 510 ha dengan jumlah penduduk 23.478 jiwa, namun jumlah warga yang bermukim di wilayah desa mencapai sekitar 34.000 jiwa.<sup>9</sup>

Di Desa Ngestiharjo, mayoritas penduduknya bekerja sebagai buruh (20,85 persen) dan karyawan swasta (16,36 persen), hanya 1,64 persen yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian/ perkebunan/ perikanan ([kependudukan.jogjaprovo.go.id](http://kependudukan.jogjaprovo.go.id)). Pendapatan dari sektor jasa menjadi penopang perekonomian warga Ngestiharjo mencapai Rp 18,5 milyar pada total pendapatan sektoral tahun 2016 Rp 39,59 milyar, selanjutnya adalah sektor perdagangan yang menyumbang Rp 8,22 milyar, kemudian industri rumah tangga berkontribusi sebesar Rp 5,02 milyar. Sektor pertanian hanya menyokong sebesar Rp 4,61 milyar dan peternakan hanya Rp 2,52 milyar (*Buku Statistik Desa Ngestiharjo*, 2016).

**Desa Karangtalun**, Kecamatan Imogiri terletak di bagian selatan Kabupaten Bantul dengan jarak tempuh ke pusat pemerintahan

---

<sup>9</sup> Hal ini dikarenakan banyak warga pendatang di desa ini yang mengira bahwa wilayah mukim mereka masih merupakan wilayah administrasi Kota Yogyakarta. Setelah mengetahui pun mereka enggan untuk mengubah status kependudukannya dari warga Kota Yogyakarta menjadi warga Desa Ngestiharjo.

Kabupaten Bantul sekitar 7 km. Mayoritas penduduk angkatan kerja Desa Karangtalun bekerja sebagai wiraswasta.<sup>10</sup> Namun, perangkat desa menuturkan lebih lanjut bahwa mayoritas penduduk Karangtalun bekerja sebagai buruh, baik buruh tani dengan sistem bagi hasil dengan pemilik lahan, buruh tani harian, buruh bangunan, maupun buruh angkut barang di Pasar Imogiri. Hampir setengah wilayah desa ini adalah pertanian padi yang produktif, namun konsentrasi penguasaan lahan menjadikan produktivitas lahan hanya dinikmati oleh petani kaya pemilik lahan.

Di Desa Karangtalun terdapat Pasar Imogiri yang menjadi salah satu pasar dengan nilai transaksi terbesar di Kabupaten Bantul. Sejak tahun 2013, pasar ini tercatat berkontribusi terhadap pendapatan daerah melalui retribusi pasar hingga Rp 321 juta, kedua terbesar setelah Pasar Bantul. Pasar Imogiri ini menjadi destinasi berbelanja dan terutama *kulakan* (membeli untuk dijual kembali) para warga dan pedagang tidak hanya oleh warga Bantul di kawasan selatan namun juga oleh warga dari Kabupaten Gunungkidul terutama mereka yang berasal dari Kecamatan Purwosari, Panggang, Saptosari, dan Paliyan. Keberadaan pasar tersebut juga menjadi sumber penghidupan bagi banyak warga dari Desa Karangtalun yang bekerja baik sebagai pedagang, buruh mapun buruh lepas. Tidak hanya bagi masyarakat Karangtalun, keberadaan pasar juga menjadi faktor penarik bagi tenaga-tenaga kerja dari kawasan lain untuk bekerja maupun bermigrasi.

---

10 Berdasarkan data dari kependudukan.jogjapro.go.id total 2.451 warga, paling banyak yakni 777 orang bekerja sebagai wiraswasta, namun data tersebut cenderung diragukan karena pada pengisian kolom KTP, untuk pekerja buruh/lepas/kasar seringkali warga maupun aparat desa meminta untuk mengisi dengan pilihan wiraswasta, padahal realitas kerjanya bukan sebagai wiraswasta.

#### 1.4. Kabupaten Kulon Progo

Kabupaten Kulon Progo berada di bagian barat dari wilayah DIY dan menjadi kabupaten terluas kedua setelah Gunungkidul. Bentang alam kabupaten ini memiliki keunikan dengan adanya Pegunungan Menoreh yang berbukit-bukit di utara dan kawasan landai di pesisir selatan. Corak geografis ini menentukan tingkat aksesibilitas kawasan dan pemerataan pembangunan antara wilayah utara dengan wilayah selatan. Hal ini akan semakin kentara dengan adanya pusat pertumbuhan baru di sekitar kawasan New Yogyakarta International Airport (NYIA) di bagian selatan. Secara ekonomi, kabupaten ini dianggap 'tertinggal' bersama dengan Kabupaten Gunungkidul. Tren angka kemiskinan di Kulon Progo hampir selalu di atas 20 persen, seperti halnya Gunungkidul (BPS, 2016). Meski demikian, tren 2011-2015 angka kemiskinan di Kulon Progo mengalami penurunan dari 23,62 persen di tahun 2011 menjadi 21,4 persen di tahun 2015 (lebih tinggi dibanding tahun 2014 yang sebesar 20,64 persen).

Struktur ekonomi Kulon Progo didominasi oleh tiga kategori lapangan usaha utama: (1) pertanian, kehutanan, dan perikanan; (2) industri pengolahan; dan (3) perdagangan besar serta eceran dan reparasi mobil dan sepeda motor (BPS, 2015). Kontribusi sektoral terbesar terhadap PDRB di Kulon Progo disumbangkan oleh sektor primer (pertanian, kehutanan, dan perikanan), yakni sebesar 20,62 persen pada tahun 2015 (sedikit mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, 20,51 persen). Industri pengolahan (manufaktur) menyumbangkan 11,98 persen terhadap PDRB, sementara perdagangan dan reparasi mobil dan sepeda motor memberikan kontribusi 12,96 persen (BPS, 2016). Dari data tersebut, sektor pertanian merupakan sektor andalan utama Kulon Progo yang

mencirikannya sebagai kabupaten yang didominasi oleh kawasan rural.

Desa Bendungan di Kecamatan Wates dan Desa Temon Wetan di Kecamatan Temon dipilih sebagai lokasi riset di Kabupaten Kulon Progo. **Desa Bendungan** merupakan salah pusat aktivitas perekonomian di Kecamatan Wates, pusat pemerintahan kabupaten. Sebagai desa yang berkarakter urban, aktivitas ekonomi di desa ini banyak di sektor perdagangan dan jasa. Sektor perdagangan terpusat di pasar tradisional yang berperan penting bagi aktivitas perekonomian masyarakat Bendungan, di samping keberadaan industri kerajinan besi di desa ini. Di samping itu, desa ini diuntungkan karena posisinya yang dilalui oleh jalan utama menuju Kota Wates. Meski berada di pusat kecamatan, lahan pertanian di Bendungan terbilang cukup luas sekitar 140,92 ha dari total 341,42 ha luas desa (BPS, 2016). Desa Bendungan terdiri dari 1992 kepala keluarga (KK) yang tersebar di 12 Padukuhan, dan 812 KK (40,7 persen) di antaranya termasuk dalam kategori miskin, menurut data Album Kemiskinan Desa Bendungan.

**Desa Temon Wetan** dipilih mewakili desa dengan karakter rural di Kabupaten Kulon Progo. Desa dengan luas 222 ha ini berada di pusat Kecamatan Temon, dimana lokasi pembangunan bandara baru berada di kecamatan ini. Meski demikian, desa ini bukanlah desa yang secara langsung terdampak oleh pembangunan bandara karena pengurangan lahan yang akan dijadikan sebagai lokasi pembangunan bandara (kulonprogonews.com). Berbeda dengan desa-desa sekitarnya yang terdampak langsung, Desa Temon Wetan hampir tak mengalami gejolak sosial ekonomi berarti, terutama yang disebabkan oleh kenaikan komoditas lahan dan konflik sosial. Jumlah penduduk Desa Temon Wetan tercatat 1392 jiwa (517 KK).

## 1.5. *Kabupaten Gunungkidul*

Kabupaten Gunungkidul yang beribukota di Wonosari merupakan kabupaten terluas di DIY, dengan luas wilayah mencapai 1.485,36 km persegi atau sekitar 46,63 persen dari total luas wilayah DIY. Wilayah Kabupaten Gunungkidul terbagi dalam 18 kecamatan, 144 desa, dan 1.431 padukuhan. Beragam potensi perekonomian pun dimiliki kabupaten ini. Mulai dari pertanian, perikanan dan peternakan, hutan, flora dan fauna, industri, tambang serta potensi pariwisata. Pertanian di Gunungkidul didominasi lahan pertanian kering tadah hujan (sekitar 90 persen).

Upaya untuk mengembangkan pariwisata guna menyejahterakan masyarakat terus dilakukan. Panjang pantai yang membentang sepanjang sekitar 73 km dari Kecamatan Purwosari sampai Kecamatan Girisubo, dengan berbagai destinasi wisata pantai menjadikan Gunungkidul menjadi daerah tujuan wisata utama di DIY.

Sesuai dengan rencana tata ruang wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010-2030, potensi pengembangan wilayah di Kabupaten Gunungkidul diketahui sebagai berikut: (1) kawasan peruntukan hutan produksi (12.810,100 ha di 10 kecamatan), (2) kawasan hutan rakyat (38.444 ha di 18 kecamatan), (3) kawasan peruntukan pertanian: kawasan tanaman pangan, kawasan hortikultura, kawasan perkebunan dan kawasan peternakan, (4) kawasan peruntukan perikanan, (5) kawasan yang memiliki potensi bahan galian, (6) kawasan potensi industri, (7) kawasan pengembangan pariwisata, dan (8) kawasan *Geopark* Gunung Sewu.

Perkembangan pariwisata yang pesat masih saja membuat Pemkab Gunungkidul gerah. Jutaan wisatawan yang berkunjung ke Gunungkidul dianggap oleh Badan Pusat Statistik (BPS) belum memberikan

dampak kesejahteraan masyarakat. Ini ditunjukkan dengan angka kemiskinan paling besar se-DIY dengan persentase 21,7 persen (BPS, 2015). Kabupaten dengan jargon Gunungkidul Handayani ini pun masih berkuat pada sebuah solusi untuk bisa menurunkan kemiskinan dengan menyelaraskan data dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dengan data milik Pemkab yang diklaim lebih valid karena mengedepankan semangat partisipasi yang dilakukan masyarakat desa melalui tim koordinasi penanggulangan kemiskinan desa (TKPKDes).

Di Kabupaten Gunungkidul, Desa Wonosari, Kecamatan Wonosari dan Desa Nglipar, Kecamatan Nglipar dipilih sebagai lokasi riset ini. **Desa Wonosari** merupakan desa berkarakter urban di pusat Kecamatan Wonosari sekaligus ibukota kabupaten. Latar belakang sosial ekonomi masyarakatnya cukup beragam, mulai dari bupati, mantan bupati, pejabat dan mantan pejabat ada di desa ini. Meskipun di pusat Kota Wonosari, namun Desa Wonosari mendapatkan cap yang cukup miris, yakni termasuk sembilan desa rawan pangan di Gunungkidul. Namun demikian, stempel desa rawan pangan ini lebih disebabkan karena ketersediaan lahan pertanian yang tidak sebanding dengan jumlah warga masyarakatnya.

Di Desa Wonosari terdapat cukup banyak lapangan pekerjaan. Keberadaan kawasan pertokoan dan juga pasar tradisional terbesar di Gunungkidul menjadikan kawasan ini menjadi salah satu pusat aktivitas perekonomian utama. Dari sisi pendapatan ekonomi, kaum wiraswasta mendominasi pendapatan ekonomi tertinggi, disusul PNS dan karyawan swasta. Hingga saat ini masih tercatat sebanyak 156 warga yang berada di titik kemiskinan dengan bantuan beras sejahtera. Hanya saja, data 10 persen warga dengan penghasilan rendah, di desa ini hanya memunculkan 8 nama KK sesuai

dengan data di sistem informasi kabupaten (SIK).

**Desa Nglipar** merupakan salah satu desa di Kecamatan Nglipar yang menjadi desa pusat kota kecamatan. Namun demikian, desa yang memiliki enam dusun ini termasuk salah satu desa miskin di kecamatan tersebut. Sektor pertanian merupakan lapangan usaha utama dan sumber penghidupan sebagian besar masyarakat Desa Nglipar. Sekitar 22,7 persen warganya merupakan petani. Sementara itu, jumlah warga yang tidak bekerja atau menganggur jika dipersentase mencapai 18 persen. Di luar itu, warga Desa Nglipar bekerja sebagai buruh harian lepas (231 orang), wiraswasta (364), dan PNS (105 orang).

## 2. Dimensi Pendapatan dan Pengeluaran

Laporan yang dirilis INFID (2017) menunjukkan bahwa warga mempersepsikan sumber ketimpangan terbesar ada di ranah kesempatan mendapatkan pekerjaan (56,0 persen) disusul dengan ketimpangan penghasilan (54,6 persen) dan kepemilikan harta yang dimiliki (46,2 persen). Untuk tiga sumber ketimpangan ini, persepsi warga selalu lebih tinggi persentasenya di wilayah Indonesia Barat (Sumatera, Jawa, Bali, dan Kalimantan) dibandingkan dengan wilayah Indonesia Timur (Takwin et.al., 2017). Laporan tersebut mengindikasikan bahwa persepsi ketimpangan terbesar menurut warga berkaitan dengan penghasilan, kesempatan memperoleh pekerjaan, dan kepemilikan harta. Temuan-temuan utama di bagian ini akan menjelaskan kecenderungan kondisi ketimpangan dari dimensi *outcome* untuk melihat aspek material dari ketimpangan.



### 2.1. *Corak kemiskinan dan basis produksi di perdesaan dan perkotaan*

Corak kemiskinan di desa rural berbeda dengan kemiskinan di desa urban. Di desa-desa rural, kemiskinan ditandai oleh problem penguasaan aset produktif, terutama lahan pertanian. Sempitnya penguasaan lahan pertanian menyebabkan rendahnya tingkat pendapatan dari sektor ini, sehingga alternatif sumber penghidupan harus dicari dari sektor lain. Sebagaimana ditemui di Desa Argomulyo, Sleman, petani *gurem* masih harus menjual tenaganya di lahan milik orang lain atau menjadi buruh penambang pasir karena lahan yang dimiliki tak mampu menopang penghidupannya. Di Desa Nglipar Gunungkidul, keterbatasan aset produktif di desa memaksa masyarakatnya bermigrasi ke luar desa sebagai strategi penghidupan. Kondisi yang hampir sama ditemui di Desa Temon Wetan, Kulon Progo. Di Desa Karangtalun, Bantul, mayoritas warganya bekerja sebagai buruh, baik buruh tani dengan sistem bagi hasil dengan pemilik lahan, buruh tani harian, buruh bangunan, maupun buruh angkut barang di Pasar Imogiri. Hasil Sensus Pertanian 2013 mengonfirmasi temuan di atas, bahwa pertanian *gurem* masih mendominasi pertanian pengguna lahan di DIY. Dari sebanyak 495.401 rumah tangga pertanian, 85,7 persen di antaranya merupakan petani *gurem* (557 rumah tangga).

Kondisi di sektor pertanian ini secara agregat diperparah dengan tren penurunan rumah tangga usaha pertanian secara umum di DIY baik rumah tangga pertanian pengguna lahan maupun pertanian *gurem* selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir (lihat tabel 5). Di empat kabupaten, penurunan jumlah rumah tangga pertanian pengguna lahan terbesar terjadi di Sleman sebesar 23,2 persen, disusul Bantul (16,9 persen),

Kulon Progo (6,41 persen), dan Gunungkidul (4,46 persen). Tren penurunan ini tentu saja dipengaruhi oleh banyak faktor. Hilangnya aset lahan yang dimiliki oleh petani sebagiannya disebabkan oleh alih fungsi lahan pertanian melalui mekanisme pasar (Krisdyatmiko, 2016). Selama 2005-2015, luas lahan sawah di DIY berkurang lebih dari 2.337 ha atau sekitar 234 ha setiap tahunnya (BPS DIY, 2016). Tidak adanya proteksi bagi petani menjadi disinsentif bagi mereka untuk tetap mempertahankan asetnya, di samping ketidakmampuan sektor pertanian (terutama pertanian padi) dalam menopang penghidupan petani.

Meskipun demikian, di empat kabupaten tersebut, sumber pendapatan dari sektor tanaman padi dan palawija masih tetap menduduki teratas sebagai sumber pendapatan utama petani (Sensus Pertanian, 2013). Ini artinya petani dihadapkan pada ketidakmampuan sektor pertanian untuk menopang akumulasi alih-alih sekadar untuk subsistensi. Tentu kita mesti memfokuskan perhatian pada petani kecil karena di tengah kondisi krisis lahan ini, mereka lah yang menggantungkan penghidupannya pada sektor ini sebagai pendapatan utama. Dengan demikian, kondisi mereka jauh lebih rentan mengalami guncangan (*shock*). Bagi petani menengah dan kaya, penguasaan lahan memang menjadi basis produksi utama, namun kepemilikan aset lainnya, seperti properti, jasa transportasi, teknologi panen (*combine harvester*) menunjang kemampuan akumulasi mereka di desa. Hal ini nampaknya tercermin di Desa Bendungan yang berkarakter urban namun kelompok kaya di sana juga memiliki aset lahan yang dulunya diwariskan secara turun-temurun sekaligus ditopang oleh sektor jasa dan perdagangan dari proses akumulasi yang bercorak perkotaan.

**Tabel 5 Jumlah Rumah Tangga Pertanian Pengguna Lahan dan Pertanian Gurem 2003-2013**

Kabupaten/ Kota	Rumah Tangga Usaha Pertanian Pengguna Lahan		Rumah Tangga Usaha Pertanian Gurem	
	2003	2013	2003	2013
Kulon Progo	94 730	88 650	75 865	73 676
Bantul	153 792	127 750	144 258	121 048
Gunungkidul	174 035	166 263	118 922	125 415
Sleman	143 651	110 285	133 982	102 008
Kota Yogyakarta	6 884	2 453	6 753	2 410
<b>DIY</b>	<b>573 092</b>	<b>495 401</b>	<b>479 780</b>	<b>424 557</b>

**Sumber: Sensus Pertanian, 2013**

Kesempatan kerja di desa-desa rural lebih terbatas di sektor pertanian. Di Desa Karangtalun misalnya, kesempatan kerja bagi buruh di desa sebagian besar disediakan oleh sektor pertanian atau menjual tenaga di pasar sebagai buruh angkut. Pemuda desa yang menganggur pada umumnya enggan untuk melibatkan diri dalam pertanian dan lebih memilih merantau ke luar desa di sektor jasa dan manufaktur di perkotaan. Menggarisbawahi akses pemuda terhadap sumber penghidupan di desa-desa rural, mobilitas ke perkotaan melalui migrasi sirkuler dan sebagian umur hidup (*part-lifetime migration*) menjadi fenomena yang lazim terjadi (White, 2017: 229).

Pemuda yang tumbuh dalam keluarga petani pemilik lahan luas berpeluang memperoleh lahan saat mereka masih muda. Namun kelompok ini nyatanya lebih memilih keluar desa untuk mengakses pendidikan tinggi yang memberi prospek masa depan yang lebih baik ketimbang di sektor pertanian. Di Desa Bendungan, lapisan birokrat yang berasal dari desa ini muncul dari kapasitas orangtuanya yang juga pemilik lahan luas untuk menyekolahkan anaknya ke jenjang yang lebih tinggi. Bagi pemuda yang tumbuh dalam keluarga petani kecil, peluang ini didapat hanya setelah mereka berumur 40-

50 tahun saat orang tua mereka mewariskan lahannya. Sedangkan bagi mereka yang lahir dari keluarga petani tunakisma, satu-satunya kesempatan mengakses lahan—dan seringkali karena paksaan keadaan—adalah dengan menjadi buruh tani atau penyewa lahan (White, 2017). Hal tersebut menjadi logis ketika dihadapkan pada fenomena migrasi pemuda desa untuk bekerja di sektor informal di perkotaan.

Corak berbeda ditemukan di desa-desa di kawasan urban. Kemiskinan di kawasan ini tak lagi semata oleh problem ketiadaan aset, namun juga ketidakmampuan kelompok miskin untuk mengakses pekerjaan di sektor formal yang memberikan tingkat pendapatan yang lebih besar. Sementara, mereka yang termasuk ke dalam kelompok kaya bekerja di sektor jasa yang nilai tambah dan penghasilannya lebih besar. Akibat dari krisis aset tersebut, kelompok miskin yang tidak terserap di sektor pertanian hanya mampu bertahan hidup dari sektor pekerjaan informal baik di perdesaan maupun perkotaan (tukang parkir, ART, supir, buruh lepas) (Habibi, 2016: 89).<sup>11</sup> Di Desa Caturtunggal, Sleman

<sup>11</sup> Pekerjaan informal di perdesaan pada umumnya berlangsung di sektor pertanian. Menurut Habibi (2016), 'tingkat pekerjaan informal yang sangat tinggi di sektor pertanian sebagian besarnya disebabkan oleh patronase negara atas kaum tani'. Warisan Revolusi Hijau yang masih berlangsung hingga saat ini adalah berbagai subsidi dan bantuan (bibit, pupuk, dan alat pertanian) justru lebih banyak dinikmati oleh petani-petani kaya. Alih-alih menginvestasikan kembali surplus pertanian mereka ke usaha pertanian yang mempekerjakan pekerja formal, petani kaya justru lebih banyak menghabiskan uangnya untuk memenuhi hasrat konsumsi. Bagi petani gurem dan buruh tani, tak sebatas pada peluang ekonomi yang diperoleh dari petani kaya, namun juga jaringan politik. Mereka harus menerima pekerjaan pertanian sebagai pekerja informal. Mereka yang tidak terserap di sektor pertanian informal ini berusaha mencari pekerjaan di sektor lain (terutama jasa) baik di perdesaan maupun

dengan corak yang sangat urban, fenomena depeasantisasi (Bernstein, 2015: 115), yakni proses hilangnya akses petani atas sarana reproduksi diri mereka sebagai petani, memaksa mereka beralih profesi menjadi buruh atau bekerja di sektor informal, seperti tukang parkir, asisten rumah tangga, dan pedagang kecil di kota.

Kondisi yang hampir sama terjadi di Desa Ngestiharjo, Bantul. Mayoritas warganya bekerja pada sektor penyedia jasa, baik formal maupun informal. Pada sektor informal banyak warga menjadi penarik becak, tukang parkir, pedagang kaki lima di area wisata Malioboro. Mereka yang bekerja sebagai buruh rata-rata hanya mendapatkan penghasilan sekitar Rp. 50-70 ribu per hari dengan hasil yang tak tentu. Pada strata ekonomi teratas, terdapat warga yang memiliki bisnis atau usaha perdagangan seperti pemilik toko emas, kuliner, pengadaan *traffic light* dengan penghasilan per bulan mencapai puluhan juta rupiah. Sementara itu lapangan pekerjaan yang tersedia di desa sangat terbatas, kecuali individu-individu yang berwirausaha. Desa Bendungan yang bercorak urban, didominasi kepemilikan aset lahan oleh segelintir keluarga. Namun mereka tak melulu menggantungkan penghidupannya dari sektor pertanian sawah/pangan. Kekayaan mereka justru ditopang oleh proses akumulasi dari sektor perdagangan dan jasa (distribusi hasil hortikultura (terutama cabe yang omsetnya mencapai angka Rp 2-3 milyar), pengangkutan, peternakan sapi, pemilik toko bangunan, dan minimarket). Kelompok miskin mengakses penghidupan sebagai buruh di sektor industri perdesaan kerajinan pandai besi. Corak yang hampir sama terjadi di Desa Wonosari, Gunungkidul, kemiskinan terjadi di antara mereka yang hanya mampu

mengakses pekerjaan informal di kawasan urban kota kabupaten.

Sebagai titik perbandingan, corak kemiskinan di dua kawasan urban (Kelurahan Demangan dan Suryatmajan) cenderung disebabkan oleh tingkat pendapatan yang diperoleh dari pekerjaan di sektor informal (dan seringkali serabutan/tidak tetap) tidak mampu mencukupi kebutuhan pengeluaran rumah tangga. Di Demangan, misalnya, kepala rumah tangga miskin bekerja sebagai makelar dagangan PKL di kawasan Malioboro dengan penghasilan tidak tetap, sementara istrinya bekerja sebagai pedagang angkringan tak jauh dari rumahnya. Di Suryatmajan, rumah tangga miskin memperoleh beban pengeluaran tambahan untuk sewa/kontrak rumah tinggal. Bagi kelompok menengah dan kaya, basis penghidupan di sektor formal (pegawai, karyawan korporasi multinasional) memberikan tingkat pendapatan yang lebih baik dan mampu mengakumulasi kekayaan dan aset di sektor jasa, seperti bisnis kos-kosan.

## 2.2. *Pola ekonomi rumah tangga dan strategi penghidupan*

Setelah kita mengetahui perbedaan corak kemiskinan dan basis produksi/kepemilikan aset antara perdesaan dan perkotaan, pertanyaan selanjutnya yang penting diajukan adalah bagaimana kecenderungan-kecenderungan pola ekonomi rumah tangga (*household*)? Laporan ini tidak ditujukan untuk melakukan generalisasi di level rumah tangga, karena untuk tujuan ini diperlukan instrumen riset dan analisis tersendiri. Namun, riset pendahuluan ini mencoba memotret kecenderungan yang ada berkaitan dengan pola ekonomi rumah tangga baik dalam aspek pendapatan maupun pengeluaran, level sosial ekonomi (miskin, menengah, dan kaya), serta perbedaannya di kawasan urban dan

---

perkotaan. Lihat selengkapnya dalam Habibi, 2016: 88-89.

kawasan rural. Selain itu, riset ini juga akan memaparkan strategi penghidupan yang ditempuh oleh rumah tangga dari berbagai level sosial ekonomi dan kawasan.

Di desa-desa rural, kecenderungan disparitas pendapatan antar kelompok sosial tak begitu jauh. Begitu pula dengan pola pengeluaran antar kelompok sosial tak nampak perbedaan yang signifikan. Rumah tangga yang termasuk kategori kaya di desa rural seringkali memiliki pendapatan yang sama dengan rumah tangga menengah di desa-desa urban. Di desa-desa rural yang diteliti (Argomulyo, Karangtalun, Temon Kulon, dan Nglipar) pendapatan kelompok miskin berada di kisaran Rp 400.000-1 juta.<sup>12</sup> Angka pendapatan terendah ini (Rp 400.000) bahkan lebih rendah dari rata-rata pengeluaran di perdesaan sebesar Rp 622.781. Itu artinya pendapatan mereka lebih rendah dibandingkan dengan pengeluaran rata-rata per kapita.

Kondisi yang berbeda terjadi di desa-desa urban (Caturtunggal, Bendungan, Ngestiharjo, dan Wonosari), dimana disparitas pendapatan antar kelompok sosial begitu jauh berkali-kali lipat, terutama di kelompok rumah tangga kaya. Ketimpangan pendapatan ini terjadi tidak hanya karena kelompok kaya mampu mengakumulasi kekayaan dan asetnya, namun karena kesempatan memperoleh pendapatan yang lebih besar dari sektor formal yang digelutinya. Di Desa Caturtunggal, yang dianggap mewakili kelompok kaya merupakan pekerja kreatif di sektor jasa yang memiliki pendapatan hingga Rp 60 juta per bulan. Sementara di Bendungan, kelompok kaya di sana memiliki pendapatan Rp 20-240 juta. Di Ngestiharjo, kelompok kaya yang bekerja di sektor perdagangan memiliki pendapatan

hingga puluhan juta rupiah. Sementara di Desa Wonosari, kelompok kaya memiliki pendapatan hingga Rp 25 juta. Sebagai perbandingan, di wilayah urban Kelurahan Suryatmajan, kelompok kaya yang juga pemilik toko batik mampu mendapat penghasilan hingga Rp 15 juta.

Satu hal yang terkonfirmasi dalam riset ini adalah bahwa pengeluaran rumah tangga miskin (baik di desa-desa rural maupun urban) cenderung sama atau bahkan lebih besar daripada pendapatan per bulan. Kondisi yang sama sebenarnya juga dihadapi oleh kelompok rumah tangga miskin di perkotaan. Di kelompok ini, baik di perkotaan maupun perdesaan, pengeluaran lebih banyak diberikan untuk makanan dan biaya pendidikan. Bagi kelompok menengah dan kaya di desa-desa rural dan urban, pendapatan yang ada masih dapat disisihkan untuk investasi dan asuransi. Namun demikian, di desa-desa urban, selain untuk investasi dan asuransi, pengeluaran kelompok ini lebih banyak dialokasikan untuk konsumsi sebagai penanda identitas (*social identity*) (seperti: rekreasi, belanja di *mall*, *fashion*) dan investasi serta asuransi.

Pola pengeluaran menurut kelompok dan pergeserannya terjadi seiring dengan meningkatnya pendapatan dan pengaruh perubahan harga komoditas barang dan jasa yang dikonsumsi. Menurut data Statistik Daerah DIY (2016), secara umum pengeluaran per kapita di perkotaan lebih tinggi dibandingkan pengeluaran per kapita di pedesaan. Pengeluaran per kapita di perkotaan sebesar Rp 1.082.571 (makanan: Rp 385.061 dan non makanan: Rp 697.510), sementara pengeluaran per kapita di perdesaan sebesar Rp 622.781 (makanan: Rp 325.187 dan non makanan: Rp 297.594). Masih menurut data ini, pengeluaran di perkotaan yang lebih tinggi dibandingkan dengan perdesaan menggarisbawahi gambaran kasar tingkat kesejahteraan

---

<sup>12</sup> Pendapatan warga kelompok miskin sebesar Rp 400.000 ditemukan di Desa Temon Wetan, Kulon Progo.

penduduk perkotaan yang lebih baik dibandingkan dengan penduduk perdesaan.

Distribusi pengeluaran penduduk tahun 2015 menurut kelompok pengeluaran didominasi oleh pengeluaran untuk perumahan, bahan bakar, dan penerangan (26,7 persen), disusul oleh pengeluaran kelompok jasa-jasa (pendidikan, kesehatan, rekreasi, transportasi, komunikasi, dan keuangan) sebesar 17,8 persen dan kelompok makanan dan minuman jadi sebesar 14,3 persen. Data ini terkonfirmasi dalam *profiling* kelompok masyarakat baik di perdesaan dan perkotaan yang menunjukkan bahwa salah satu pengeluaran terbesar rumah tangga ada di komponen pendidikan, transportasi, dan komunikasi. Perbedaan yang cukup signifikan antar perkotaan dan perdesaan nampak dalam komponen pengeluaran barang dan jasa yang nilainya jauh lebih besar di perkotaan (19,6 persen) dibandingkan di perdesaan (11,6 persen). Hal ini menandakan bahwa pengeluaran untuk pendidikan, kesehatan, transportasi, dan komunikasi di perkotaan lebih tinggi dibandingkan pengeluaran di perdesaan.

Tentu saja, data statistik di atas perlu diuji dengan pola pengeluaran masyarakat perdesaan dikaitkan dengan temuan-temuan mikro dari riset ini. Kasus Gunungkidul barangkali dapat memberikan ilustrasi bahwa tingkat kemiskinan yang diukur dengan standar pengeluaran menimbulkan *gap* pengukuran antara data-data statistik dengan kondisi riil yang dihadapi rumah tangga di sana. Konsep kemiskinan di Indonesia diukur dengan pendekatan pengeluaran atau pendekatan kebutuhan dasar minimum.<sup>13</sup> Dengan pendekatan

ini, kemiskinan di Gunungkidul pada tahun 2015 mencapai 20,83 persen dengan garis kemiskinan Rp 244.000 per kapita per bulan.

Di tengah keterbatasan kelompok miskin dalam mengakses pendapatan yang layak dan beban pengeluaran yang lebih besar, maka muncul sejumlah strategi penghidupan (*livelihood strategy*) yang ditempuh kelompok ini baik di desa-desa rural maupun desa-desa urban. Setidaknya ada tiga strategi penghidupan utama yang diambil kelompok miskin: migrasi sirkuler dan *multiple occupation*. *Pertama*, strategi migrasi ini tak sebatas pada kelompok miskin. Kelompok kaya pun melakukan migrasi sirkuler (bolak-balik) hingga ke luar pulau untuk bekerja di perusahaan multinasional. Bagi kelompok miskin, migrasi menjadi pilihan logis dari ketiadaan aset di desa dan ketidakmampuan sektor pertanian dalam menyerap tenaga kerja. Di Ngestiharjo misalnya, warga bermigrasi ke luar untuk menjadi penarik becak, tukang parkir, pedagang kaki lima di area wisata Malioboro. Minimnya ketersediaan lapangan kerja di Desa Nglipar menjadi pendorong warganya untuk merantau ke luar DIY dan mendatangkan remitensi yang menopang keluarganya di desa. Dengan demikian, migrasi memainkan peran penting dalam mengurangi kerentanan rumah tangga dan secara potensial memungkinkan terjadinya akumulasi aset sebagai jalan keluar dari kemiskinan (Ellis & Freeman (eds.), 2005: 5). Migrasi menjadi pilihan karena pasar tenaga kerja di perdesaan lebih fleksibel, upah riil di pedesaan secara keseluruhan akan ditekan dan hal ini meningkatkan ketimpangan di perdesaan. Data resmi dari BPS menunjukkan bahwa upah riil

13 Kebutuhan dasar minimum 'diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang yang mencakup kebutuhan makanan yang disetarakan dengan 2100 kalori per kapita per hari ditambah dengan kebutuhan non makanan

(pakaian, perumahan, pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan dasar lainnya) yang disebut garis kemiskinan. Dikategorikan sebagai orang miskin, jika standar pengeluaran ada di bawah garis kemiskinan (BPS DIY, 2016).

untuk pekerja pertanian telah menurun dalam beberapa tahun terakhir, mungkin mengindikasikan bahwa orang-orang dipaksa untuk bermigrasi ke kota-kota untuk mencari pekerjaan formal (Yusuf, Sumner, & Rum, 2014: 252).

*Kedua*, strategi *multiple occupation* dilakukan karena pendapatan dari pertanian tak mampu mencukupi kebutuhan rumah tangga. Bagi warga miskin di Desa Argomulyo yang hanya memiliki tanah garapan tidak lebih dari 0,2 ha atau bahkan hanya memiliki sepetak tanah, mereka harus berjuang menghidupi keluarganya dengan pekerjaan lain seperti menjadi penambang pasir, kuli, dan buruh bangunan. Untuk menyelaraskan antara pendapatan dan pengeluaran, mereka membutuhkan sumber penghasilan yang lain, selain sumber yang diberikan desa. Terlebih lagi bila diperhitungkan semua kewajiban sosial yang harus diembannya (Husken, 1996). Masyarakat desa saat ini tidak dapat mengandalkan hasil panennya untuk memenuhi kebutuhan pribadi maupun kebutuhan sosialnya, hal ini disebabkan lahan pertanian yang dimiliki tak lagi luas sehingga tidak memenuhi skala ekonomi. Pertanian mereka mengalami involusi dan subsisten, sehingga untuk memenuhi kebutuhan yang semakin meningkat strategi penghidupan yang mereka lakukan dengan menyewa lahan (*maro*) bekerja pada sektor lain dan terkadang juga harus berhutang.

Poin penting dari riset ini salah satunya memperlihatkan kecenderungan resiliensi yang lebih tinggi di perdesaan dibandingkan dengan perkotaan.<sup>14</sup> Resiliensi ini, salah

satunya ditopang oleh jaring pengaman sosial (*social security net*) yang dibangun melalui ikatan-ikatan sosial komunitas yang lebih kuat serta patronase di perdesaan. Meski demikian, dilihat dari aspek pengeluaran, kelompok miskin menanggung beban pengeluaran lebih besar pada biaya sosial sebagai konsekuensi dari pertukaran sosial (*sumbangan*) yang lebih mengikat.<sup>15</sup>

Dari kecenderungan kondisi ketimpangan di atas, selanjutnya kita perlu mencermati sejauh mana kebijakan negara—dalam konteks ini pemerintah lokal—mampu mengatasi atau setidaknya berkorelasi terhadap agenda-agenda pengurangan ketimpangan pendapatan dan pengeluaran. Kita mesti memeriksanya dari kebijakan-kebijakan yang mendorong perluasan kesempatan kerja dan mampu memperbaiki basis penghidupan warga. Sebagaimana dijelaskan di awal bagian ini, struktur ekonomi DIY mengalami gejala pergeseran dari sektor primer (utamanya pertanian) ke sektor sekunder dan tersier dilihat dari kontribusi PDRB. Namun demikian, pemerintah DIY sendiri mengakui bahwa pergeseran ini tidak menunjukkan keterkaitan antar sektor. Sektor primer semestinya menjadi penopang dari sektor sekunder dengan contoh konkrit, sejauh mana bahan pangan yang dihasilkan dari sektor primer ini menjadi bahan baku utama dari industri pengolahan makanan dan minuman yang ada di DIY. Keterkaitan ini nampak sulit untuk ditangkap gejalanya. Penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian, meskipun mengalami penurunan, masih menempati persentase yang dominan. Namun demikian, kontribusi sektor ini di

---

14 Dalam konteks krisis, resiliensi perdesaan ini juga ditunjukkan dengan kehadiran desa sebagai penyangga ekonomi lokal dan komunitas urban. Dalam sejumlah kasus, krisis memberikan kenaikan arus remitansi dari desa ke kota dalam bentuk barang maupun uang. Situasi perdesaan menawarkan solusi bagi rumah tangga yang merasakan tekanan krisis di kota

---

dengan memindahkan beban dari krisis ke desa, seperti memindahkan anak untuk sekolah di desa dan dititipkan pada keluarga di desa. Lihat selengkapnya dalam Sutanto, 2008: 115-151.

15 Di perkotaan, berkaitan dengan biaya sosial untuk sumbangan, mereka cenderung lebih realistis dan rasional dengan keadaan ekonomi mereka.

PDRB cenderung lebih rendah. Kondisi ini, menurut Pemda DIY, direspons dengan upaya peningkatan nilai tambah dari sektor ini melalui diversifikasi produk ke pertanian organik dengan berkolaborasi dengan kabupaten/kota.<sup>16</sup> Namun demikian, hal ini menjadi persoalan manakala problem krisis aset di kawasan perdesaan tak menjadi sasaran penyelesaian. Temuan di riset ini menggarisbawahi problem ketimpangan aset lahan di perdesaan, namun justru kebijakan yang ada tak menysasar pada komitmen untuk meredistribusi dan meningkatkan akses masyarakat atas lahan yang lebih berkeadilan. Alih-alih meningkatkan nilai tambah, kebijakan diversifikasi pertanian organik berpotensi hanya menguntungkan petani kaya pemilik modal dan lahan luas.

Berkaitan dengan pengurangan kesenjangan antar wilayah, pemda menyinggung persoalan mengenai ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi antar wilayah di DIY. Sebagian besar investasi terkonsentrasi di Kota Yogya dan Sleman. Bagi pemda, diperlukan pemerataan investasi dan pusat-pusat kegiatan ekonomi di Bantul, Kulon Progo, dan Gunungkidul melalui program Pengembangan Wilayah Kecamatan (PWK). Sejumlah kawasan didesain sebagai pusat kegiatan tertentu, seperti industri, jasa, dan permukiman. Kecamatan Piyungan, misalnya, didesain sebagai pusat kawasan industri di Kabupaten Bantul. Pemerintah Kabupaten Bantul dalam upayanya memperluas kesempatan kerja telah menentukan sejumlah wilayah sebagai

kawasan industri, namun memang letaknya lebih banyak di sisi utara dan tengah Bantul seperti di Kecamatan Sewon, Piyungan, maupun Kota Bantul. Perluasan kawasan industri juga mulai dilakukan ke area bagian selatan seperti di Kecamatan Pajangan dengan adanya pabrik garmen, namun memang belum sebanyak di kawasan utara.

Di tengah problem ketimpangan di desa, tak banyak yang dilakukan oleh desa. setidaknya kita dapat melacaknya dari masih terbatasnya program/kegiatan dan anggaran yang dibuat oleh desa yang berkorelasi langsung atau tidak langsung dengan pengurangan ketimpangan. Sebagai contoh, dilihat dari struktur APB Desanya, Desa Ngestiharjo dan Karangtalun belum memiliki program yang memfasilitasi warga untuk memperoleh akses lapangan kerja. Program yang ada lebih pada program pelatihan yang diselenggarakan oleh dinas pemda. Belanja-belanja yang berdampak langsung bagi warga miskin belum termanifestasi dalam struktur APB Desa.

Namun demikian, ada inisiatif menarik dari kasus rencana pembangunan jembatan di Desa Nglipar. Dusun Kedungranti di desa ini merupakan satu-satunya dusun yang terisolasi dan paling sulit diakses karena terpisahkan oleh sungai. Warga Kedungranti harus memutar hingga 12 km untuk dapat mengakses pelayanan kesehatan di Puskesmas dan pelayanan publik di balai desa. Jika nantinya dibangun jembatan, jarak ke pelayanan dasar hanya cukup 5 km dari dusun ini. Pemdes pun menganggarkan Rp 622 juta dari APB Desa 2017 untuk proses pembangunan jembatan. Di desa rural ini, infrastruktur ternyata masih menjadi prioritas yang diharapkan mampu membuka akses perekonomian warga sekaligus mendekatkan pelayanan publik.

Kemiskinan di DIY, menurut laporan analisis Bappeda DIY (2016b: 57-58), merupakan

---

16 Diversifikasi pertanian organik ini di Sleman dikembangkan di sub sektor pertanian hortikultura. Salah satu tujuannya, meningkatkan kualitas produk pertanian agar bernilai ekspor. Sehingga akan meningkatkan nilai jual produk pertanian dan penghasilan petani menjadi yang lebih baik. Untuk mengupayakan hal tersebut dilakukan pelatihan bagi kelompok-kelompok tani.



Foto: IRE Yogyakarta

Pemukiman kampung Code Daerah Istimewa Yogyakarta

fenomena perdesaan, dilihat dari indikator kemiskinan multidimensional.<sup>17</sup> Selama 2013-2015, penurunan persentase penduduk miskin moneter tidak diikuti oleh penurunan persentase penduduk miskin multidimensi. Hal ini mengindikasikan bahwa pendapatan dan pengeluaran per kapita penduduk yang meningkat tak sepenuhnya ditransformasikan menjadi peningkatan

kapabilitas dalam pendidikan, kesehatan, dan standar hidup yang lebih baik. Dari temuan-temuan di atas, dapat diambil kesimpulan awal bahwa ketimpangan hasil (*inequality of outcome*) yang ditandai dengan ketimpangan pendapatan dan pengeluaran tidak hanya terjadi di dalam desa (kelompok sosial), namun juga antara desa-desa di kawasan rural dengan desa-desa di kawasan urban. Ketimpangan *outcome* ini dihasilkan oleh kondisi dan corak kemiskinan yang ditandai oleh krisis kepemilikan aset produksi di desa-desa rural dan juga faktor keterbatasan akses pada peluang kerja yang lebih memadai di desa-desa urban.

17 Asumsi ini ditunjukkan dengan lebih tingginya seluruh angka indikator kemiskinan moneter (P0, P1, P2) dan indikator kemiskinan multidimensi (H, A, M0) di perdesaan daripada di perkotaan sehingga dapat dikatakan bahwa kondisi kemiskinan di perdesaan lebih buruk daripada di perkotaan (Bappeda DIY & BPS DIY, 2016).



Tabel 6 Ketimpangan Pendapatan dan Pengeluaran Perdesaan dan Perkotaan di DIY

Aspek	Kota		Sleman		Bantul		Kulon Progo		Gunungkidul	
	Urban	Desa Rural	Desa Rural	Desa Urban	Desa Rural	Desa Urban	Desa Rural	Desa Urban	Desa Rural	Desa Urban
Corak kemiskinan	Pekerjaan yang tidak tetap ( <i>serabutan</i> ) di sektor informal.	Keterbatasan aset produktif (sermipnya luasan lahan)	Ketiadaan aset produktif karena proses depeasantisasi	Menjadi buruh pada sektor pertanian, perdagangan, atau jasa di kota.	Didominasi buruh di sektor informal terutama perdagangan dan pariwisata serta karyawan swasta.	Keterbatasan aset produktif	Secara historis, karena monopoli akses atas aset produktif di desa	Ketiadaan aset produktif, deruralisasi	Pekerjaan yang tidak tetap (serabutan) di sektor informal.	Pekerjaan yang tidak tetap (serabutan) di sektor informal.
Basis penghidupan/ kepemilikan aset	Aset di sektor jasa akomodasi (kos-kosan)	Lahan pertanian produktif (dengan alternatif sektor informal)	Sektor formal (perdagangan dan jasa) dan sektor informal	Lahan pertanian dan sektor perdagangan/ jasa.	Sektor perdagangan, jasa, dan pekerjaan informal (yang menjadi sumber penghidupan utama kelompok miskin)	Lahan pertanian	Dominan perdagangan, industri, dan jasa	Lahan pertanian	Sektor jasa dan perdagangan	Sektor jasa dan perdagangan



### 3. Dimensi Pelayanan Dasar (Administrasi Kependudukan, Pendidikan, dan Kesehatan)

Chambers dalam Nasikun (2001) menyebutkan bahwa salah satu dimensi untuk melihat kemiskinan adalah keterasingan, dimana faktor lokasi dapat menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin. Pada umumnya, masyarakat yang disebut miskin ini berada pada daerah yang jauh dari pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan sebagian besar fasilitas kesejahteraan lebih banyak terkonsentrasi di pusat-pusat pertumbuhan ekonomi seperti di perkotaan atau kota-kota besar. Masyarakat yang tinggal di daerah terpencil atau sulit dijangkau oleh fasilitas-fasilitas kesejahteraan relatif memiliki taraf hidup yang rendah sehingga kondisi ini menjadi penyebab adanya kemiskinan. Dengan kata lain, Chambers ingin mengatakan bahwa kemiskinan bukan sekedar dipengaruhi oleh ukuran-ukuran ekonomi saja, seperti pendapatan dan pengeluaran individu, melainkan juga soal infrastruktur, seperti transportasi, ketersediaan layanan dasar (pendidikan, kesehatan, air bersih) maupun fasilitas pusat-pusat perdagangan dan ekonomi.

Di samping dimensi-dimensi material standar hidup (pendapatan dan konsumsi), dimensi-dimensi non material dalam melihat ketimpangan juga mesti dilihat. Kami membatasi—untuk tujuan riset ini—pada dimensi pelayanan dasar (administrasi kependudukan, pendidikan, dan pelayanan kesehatan) yang diperlukan individu dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Secara garis besar, ketidakmerataan akses pada pelayanan dasar masih menjadi persoalan yang belum terselesaikan. Aspek ini menyangkut soal ketidakmerataan kuantitas dan kualitas pelayanan dasar antar daerah di

DIY. Dari aspek pelayanan administrasi kependudukan, hampir tidak ada persoalan berarti terkait dengan standar pelayanan, terutama terkait biaya administrasi pelayanan yang digratiskan. Hanya saja, faktor geografis menjadi kendala masyarakat di kawasan perdesaan terutama di Kulon Progo dan Gunungkidul, yang masih menyisakan persoalan kemiskinan dan infrastruktur.

Hari ini, ketimpangan di luar dimensi ekonomi pun masih tampak kuat antara desa dan kota. Penelitian ini pun melihat dimensi-dimensi pelayanan dasar, yang berfokus pada tiga jenis layanan, yaitu: administrasi kependudukan, pendidikan dan kesehatan. Penelitian ini memotret tentang seberapa responsif negara dalam memenuhi hak dasar warga negara, ketersediaan layanan dasar yang dapat diakses dengan mudah oleh warga, serta kualitas layanan yang diberikan.

DI. Yogyakarta seringkali dipandang secara ironis dengan potret angka kemiskinan yang terbilang tinggi, namun memiliki indeks pembangunan manusia (IPM) yang justru menempati urutan teratas secara nasional. IPM yang diukur berdasarkan Angka Harapan Hidup (AHH), Angka Melek Huruf, Rata-rata Lama Sekolah dan pengeluaran per kapita menggambarkan bahwa IPM DIY masuk dalam kategori menengah atas.

**Tabel : Indeks Pembangunan Manusia kab/ kota di DIY, 2010-2016**

Kab/Kota	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Yogya	82,72	82,98	83,29	83,61	83,78	84,56	85,32
Sleman	79,69	80,04	80,1	80,26	80,73	81,2	82,15
Bantul	75,31	75,79	76,13	76,78	77,11	77,99	78,42
Kulon Progo	68,83	69,53	69,74	70,14	70,68	71,52	72,38
Gunungkidul	64,2	64,83	65,69	66,31	67,03	67,41	67,82

Secara umum, kondisi ini menggambarkan bahwa kualitas kesehatan, pendidikan dan daya beli masyarakat DIY terbilang baik, terlebih di Kota Yogyakarta dan Sleman. Secara lebih spesifik, bagian ini akan menguraikan beberapa temuan penting terkait dengan kesenjangan akses dan kualitas pelayanan dasar di DIY, meliputi layanan administrasi kependudukan, pendidikan dan kesehatan.

### 3.1. *Administrasi Kependudukan*

Administrasi kependudukan (*civil document*), meski seringkali dianggap sepele, merupakan elemen penting dalam upaya pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dokumen kependudukan menjadi prasyarat bagi warga negara untuk dapat mengakses pelayanan dasar, seperti kesehatan dan pendidikan. Gagasan kewargaan melekat erat dalam dokumen ini dan menjadi tanda keanggotaannya sebagai warga negara dengan serangkaian hak yang dimilikinya (*token of membership*).

Negara memiliki komitmen untuk memenuhi hak warga negara dalam hal administrasi kependudukan (adminduk) tanpa diskriminasi dan tanpa dipungut biaya, setidaknya inilah yang tertuang di dalam UU No. 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Desa memang tidak memiliki kewenangan dalam menerbitkan dokumen atau kartu terkait administrasi kependudukan, namun desa memiliki kewenangan menerbitkan surat keterangan yang merupakan pengantar bagi warga untuk mengurus pencatatan di instansi terkait.

Studi ini memotret tentang pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa/kelurahan dalam pemenuhan hak warganya dalam bidang pelayanan administrasi kependudukan. Potret di delapan desa dan

dua kelurahan yang ada menggambarkan sudah positifnya pelayanan administrasi kependudukan baik di desa maupun di kota. Bila dulu masih banyak ditemukan pungutan-pungutan liar dalam pengurusan administrasi kependudukan, saat ini baik desa maupun kelurahan sudah bersih dari itu. Bahkan beberapa desa/kelurahan sudah melakukan inovasi dengan aktif melakukan “jemput bola” agar warganya segera melaporkan atau memutakhirkan data yang ada.

Desa Argomulyo misalnya, terdapat pelajaran menarik dalam upaya memberikan afirmasi terhadap kelompok marjinal di desa, dengan mempersiapkan tim yang bertugas untuk memberikan kemudahan pelayanan adminduk, khususnya bagi kelompok penyandang disabilitas, lansia maupun penyandang gangguan jiwa. Tim ini terjun langsung untuk mendatangi warga dari kelompok marjinal guna pembaharuan data. Hal yang serupa juga terjadi di Bantul dan Kota Yogyakarta, dimana kebijakan Pemerintah Kabupaten/kota melakukan “jemput bola” bagi warga lansia dan penyandang disabilitas untuk program pembuatan KTP.

Sayangnya, meski Pemerintah Desa/kelurahan dan kabupaten sudah memberikan kebijakan gratis biaya pelayanan adminduk, faktanya masih cukup banyak juga warga yang enggan untuk mengurus sendiri, dan lebih mempercayakan pengurusan adminduk kepada perangkat desa. “Budaya titip” inilah yang justru menjadi beban ekonomi warga dalam urusan adminduk, terutama bagi masyarakat desa.

Warga miskin di Desa Nglipar, lebih rela mengeluarkan biaya Rp 100.000,00 untuk biaya “titip” daripada harus mengurus sendiri. Alasannya, akses ke kantor desa yang jauh ditambah ketidakpahaman warga mengenai alur pengurusan adminduk. Di samping itu, ‘budaya titip’ ini sudah lama hidup di desa sehingga pilihan pragmatis ini kerap ditempuh terutama bagi mereka yang selama ini jauh dari kantor desa atau kantor pelayanan, kesulitan transportasi maupun

karena kondisi yang sulit terutama bagi kelompok marjinal. Meski di sisi lain, saat ini baik desa maupun kota sudah memiliki standar pelayanan minimal (SPM) yang wajib dijadikan acuan dalam rangka mewujudkan pelayanan prima. Kementerian Dalam Negeri misalnya, sudah mengeluarkan Permendagri No. 2 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal Desa dalam rangka mendekatkan, mengefisienkan, mempermudah, dan mendorong keterbukaan pelayanan kepada masyarakat.

### 3.2. Pendidikan

Pendidikan menjadi prasyarat penting bagi seseorang untuk memperoleh kesempatan yang lebih baik secara ekonomi. Lama waktu pendidikan yang ditempuh oleh seseorang atau tingkat pendidikan yang dicapai, terbukti secara langsung berkaitan dengan kesuksesan untuk memperoleh pekerjaan (Fritzberg, 2001). Sayangnya, kondisi saat ini kemampuan ekonomi keluarga seringkali masih menjadi penghalang dan pembatas bagi sebagian masyarakat untuk mengakses pendidikan. Anak-anak dari keluarga miskin, umumnya berhenti pada pendidikan dasar karena mahal biaya pendidikan lanjut terlebih pendidikan tinggi. Mereka yang kualifikasi pendidikan rendah mengalami kesulitan untuk mengakses pekerjaan formal, yang akhirnya memaksa mereka untuk bekerja di sektor informal dengan penghasilan di bawah standar kebutuhan hidup.

Dalam konteks DIY, isu pendidikan memang menjadi menarik untuk diperbincangkan mengingat ikon DIY sebagai kota pelajar, dimana banyak sekali arus migrasi yang masuk sebagai dampak dari kualitas pendidikan yang dinilai baik. Penelitian ini melihat dimensi pendidikan khususnya terkait dengan ketimpangan akses dan kualitas di bidang pendidikan antara daerah rural dan urban.

Kebijakan pendidikan di DIY memang hampir serupa di seluruh kabupaten kota, dimana pemerintah daerah menerapkan pendidikan gratis dan memberikan sejumlah kemudahan terutama bagi murid dari keluarga miskin. Kota Yogya merupakan daerah yang paling banyak memberikan fasilitas dalam bidang pendidikan. *Pertama*, Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA). BOSDA adalah bantuan pendidikan bagi semua siswa non KMS untuk jenjang TK/RA SD/MI, SMP/MTs yang bersekolah di sekolah negeri maupun swasta yang ada di Kota Yogyakarta. Anggaran untuk program ini sebesar Rp 47 milyar. *Kedua*, Hibah yang merupakan bantuan pendidikan untuk siswa yang bersekolah di sekolah swasta dari jenjang TK, RA, SD, MI, SMP, dan MTS, khusus untuk penduduk Kota Yogyakarta. Anggaran untuk program ini adalah sebesar 23 milyar. *Ketiga*, Jaminan Pendidikan Daerah (JPD) yang merupakan program Pemerintah Kota Yogyakarta yang bertujuan untuk memberikan bantuan pendidikan bagi keluarga pemegang Kartu Menuju Sehat (KMS), yang sekolah di pendidikan formal maupun non formal, dengan harapan akses pendidikan dapat terjangkau oleh semua lapisan masyarakat. Bantuan ini diberikan untuk semua jenjang sekolah (TK/RA SD/MI, SMP/MTs, SMA/MA dan SMK) baik negeri maupun swasta. JPD ini diberikan untuk peserta didik penduduk kota Yogyakarta yang bersekolah di Kota Yogyakarta atau luar Kota Yogyakarta dalam Propinsi DIY dari anggota keluarga pemegang KMS dan anak tersebut telah terdaftar dalam KMS yang dimiliki, atau peserta didik penghuni panti asuhan swasta di Kota Yogyakarta yang bersekolah di Kota Yogyakarta dan di luar Kota Yogyakarta dalam Propinsi DIY. JPD juga diberikan bagi peserta didik penduduk kota Yogyakarta pemegang KMS yang mengikuti Pendidikan Kesetaraan di Kota Yogyakarta secara aktif baik pada

paket A,B, maupun C berusia maksimal 21 tahun per Juli 2017. Bantuan meliputi biaya operasional sekolah peserta didik selama 1 (satu) tahun pelajaran. Anggaran untuk program ini sebesar Rp 33-34 milyar.

Kabupaten Sleman juga memiliki kebijakan BOSDA yang lebih diprioritaskan untuk memberikan subsidi kebutuhan dasar sekolah. Selain itu, untuk menyetarakan kualitas maka tenaga pendidik (guru) honorer digaji sesuai upah minimum daerah. Sedangkan untuk Kabupaten Bantul, ada kebijakan pemberian beasiswa setiap tahun sekitar Rp 200 ribu per anak untuk murid berprestasi. Gunungkidul dan Kulon Progo pun memiliki kebijakan di sektor pendidikan, namun lebih banyak merupakan program pemerintah pusat.

menunjang kualitas pendidikan yang baik. Sekolah-sekolah unggulan selalu berada di kota dengan fasilitas yang lengkap. Hal ini juga mendorong banyak orang tua dan siswa berlomba-lomba untuk bersekolah di kota sehingga berpengaruh pada arus migrasi masuk ke kota. Desa semakin kehilangan sumber daya yang berkualitas, mengingat orientasinya yang sudah berubah dan enggan kembali ke desa.

Pendidikan belum merata di antara kabupaten dan kota di DIY. Program rayonisasi untuk meminimalisasi terjadinya tradisi migrasi peserta didik dari kabupaten-kabupaten dan menumpuk di Kota Yogyakarta. Pemerataan dilakukan dengan penempatan ulang guru-guru dari sekolah favorit ke pelosok-pelosok daerah diikuti dengan insentif (misal program perumahan (*Tempo*, 5 Juni 2017).

**Tabel 7 Ketersediaan Sarana Pendidikan di Desa Argomulyo dan Caturtunggal, Sleman**

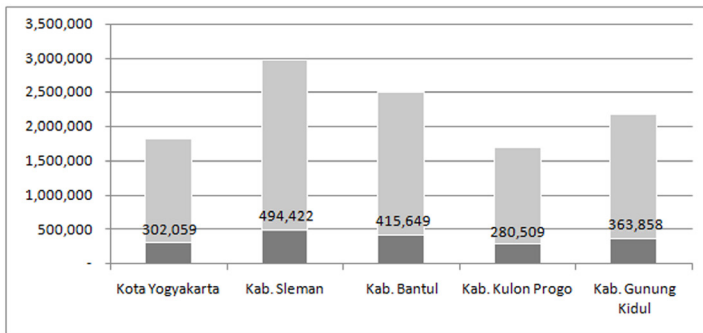
Desa	SLB	TK	SD atau yang sederajat	SMP atau yang sederajat	SMA atau yang sederajat	Perguruan Tinggi
Argomulyo	0	3	8	1	2	0
Caturtunggal	2	31	21	3	9	20

Sumber:

Meski sudah sangat banyak kebijakan yang lahir untuk membuka akses masyarakat terhadap pendidikan, namun bukan berarti persoalan pelayanan dasar pada di bidang ini tidak ada. Masalah pendidikan masih saja ditemukan yang berkontribusi terhadap persoalan ketimpangan di DIY. *Pertama*, kebijakan pendidikan cenderung lebih memfasilitasi sekolah yang ada di kota, termasuk tenaga pendidikan yang berkualitas dan infrastruktur sarana dan prasarana pendidikan. Infrastruktur pendidikan di desa dan kota masih tampak jauh berbeda, banyak sekolah di kota yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana yang memadai dan

*Kedua*, pembagian kewenangan antara Pemerintah Kabupaten dan Provinsi dalam bidang pendidikan, berkontribusi menciptakan ketimpangan. Daerah dengan kapasitas fiskal yang tinggi, jumlah penduduk sedikit serta geografis yang tidak terlalu luas seperti di Yogya dan Sleman, kesempatan tersedia untuk berinovasi dalam rangka memperkuat sektor pendidikan. Pendidikan dasar mengalami kerentanan yang lebih besar mengingat kewenangannya ada di Kabupaten/kota. Kalau pendidikan atas, karena kewenangan di Provinsi, maka kecenderungannya akan sama antar kabupaten.

Grafik 1 APBD dan Diskresi Sektor Pendidikan



Sumber: diolah dari data DJPK

Bila memperhatikan gambar di atas, asumsi bahwa kapasitas fiskal yang besarlah yang mempengaruhi inovasi sektor pendidikan di Yogyakarta dan Sleman, ternyata tidak sepenuhnya benar. Gambar di atas menunjukkan bahwa sebenarnya kapasitas fiskal di tiga daerah lainnya, yaitu Bantul, Kulon Progo dan Gunungkidul juga terbilang besar, dimana alokasi 20 persen APBD yang diperuntukkan bagi sektor pendidikan, tidak terlalu senjang antar daerah, terlebih meskipun Kulon Progo kapasitas fiskalnya kecil namun jumlah anak usia sekolah level pendidikan dasar pun sangat sedikit, hanya sekitar 30 persen dari jumlah yang ada di Sleman. Begitu juga dengan Gunungkidul, masih jauh di bawah Sleman.

Tabel 8 Anak Usia Sekolah 7-15 Tahun di DIY

Keterangan	Yogya	Sleman	Bantul	Kulon Progo	Gunung-kidul
Sekolah	36.626	88.148	79.254	26.655	75.643
Tidak Sekolah	7.264	23.746	26.053	7.457	12.095
Total	43.890	111.894	105.307	34.112	87.738

Sumber: BKKBN

Meskipun anggaran sudah terbilang besar untuk sektor pendidikan, faktanya tidak semua daerah memiliki komitmen yang kuat untuk meningkatkan kualitas pendidikan dalam bentuk fasilitasi berbagai kebijakan.

*Ketiga*, kondisi infrastruktur turut berpengaruh pada akses dan kualitas pendidikan, yang turut mempengaruhi ketimpangan pendidikan. Di wilayah kota, dengan infrastruktur yang memadai seperti jalan, transportasi, bangunan sekolah dan jaringan internet, memungkinkan siswa untuk bersekolah dengan lebih baik, berbeda dengan kondisi desa yang minim fasilitas.

Ketimpangan kota dan desa di sektor pendidikan lambat laun akan berpotensi menggerus sumber daya manusia di desa yang berkualitas tersedot ke kota.

### 3.3. Kesehatan

Kesehatan terbukti sangat berkaitan erat dengan produktivitas. Negara dengan ketimpangan kondisi kesehatan yang tinggi terbukti memiliki tingkat produktivitas yang lebih rendah jika dibandingkan negara dengan ketimpangan kesehatan yang lebih rendah. Demikian pula, negara dengan ketimpangan pelayanan kesehatan yang rendah memiliki prospek pertumbuhan ekonomi yang lebih baik (Grimm, 2011). Kemiskinan dan pelayanan kesehatan yang tidak aksesibel seperti lingkaran setan (*vicious circle*). Kondisi kemiskinan menyebabkan seseorang sulit untuk memelihara kesehatan maupun mengakses pelayanan kesehatan. Di sisi lain, sejumlah penyakit dengan biaya pengobatan yang tinggi seringkali menyebabkan rumah tangga-rumah tangga rentan miskin menjadi miskin. Kelompok dengan status kesehatan yang rendah dipersepsikan memiliki kebutuhan yang lebih terhadap pelayanan kesehatan dan kelompok dengan akses pada pelayanan kesehatan yang

rendah dipersepsikan membutuhkan akses kesehatan yang lebih baik.

Pelayanan medis dan secara lebih luas pelayanan kesehatan dan pencegahan telah dianggap menempati posisi strategis pada upaya mengurangi dampak kemiskinan terhadap kondisi kesehatan yang dialami oleh masyarakat (Patrick et.al., 1988). Akses yang setara (*equality opportunity*), perlu ditekankan lagi bukanlah tujuan akhir yang harus dicapai, melainkan panduan dan jalan untuk mencapai tujuan yang lebih besar bagi perwujudan kesejahteraan ekonomi bagi semua masyarakat. Baik pelayanan administrasi kependudukan, kesehatan, dan pendidikan; infrastruktur menempati peran penting untuk memastikan akses masyarakat pada pelayanan dasar tersebut (Todaro, 2007). Kendala infrastruktur seringkali berpengaruh secara langsung pada kualitas hidup masyarakat, khususnya di daerah-daerah yang terisolasi secara geografis (*remote area*).

Ketimpangan infrastruktur layanan dapat dilihat dari jumlah dan sebaran sarana kesehatan, terutama rumah sakit dan puskesmas. Grafik di bawah menunjukkan bahwa telah terjadi ketimpangan fasilitas kesehatan (rumah sakit). Ketidakmerataan tenaga kesehatan dan pendidikan yang terkonsentrasi di Sleman dan Kota Yogyakarta menjadi penyebab ketimpangan pelayanan kesehatan dan pendidikan, terutama di tiga kabupaten lainnya. Kewenangan pengadaan tenaga kesehatan dan pendidikan ada di kabupaten/kota, sementara kapasitas fiskal masing-masing daerah berbeda-beda.

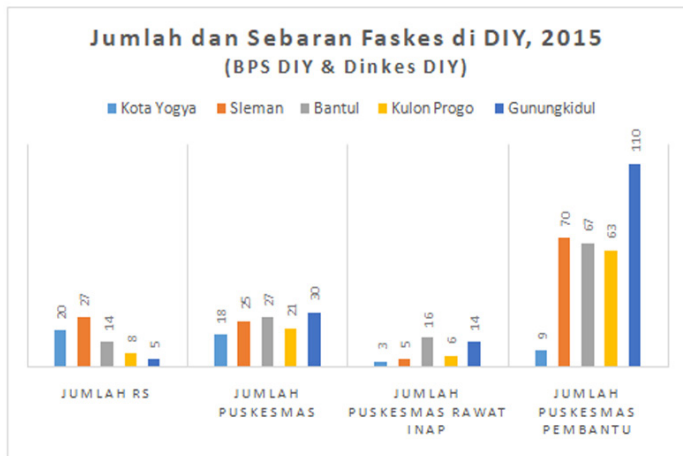
Data tersebut menunjukkan ketimpangan jumlah fasilitas kesehatan tingkat lanjut (rumah sakit) antara Sleman, Kota Yogyakarta, dan Bantul yang masing-masing memiliki 27, 20, dan 14 unit rumah sakit dengan Kulon Progo dan Gunungkidul yang memiliki kurang dari 10 unit faskes

rumah sakit. Gunungkidul yang luas wilayahnya hampir 45 persen dari total luas DIY hanya memiliki 5 unit rumah sakit dalam satu kabupaten, begitu pula dengan Kulon Progo dengan tingkat kesulitan geografis di kawasan Pegunungan Menoreh hanya memiliki 8 unit rumah sakit. Ketimpangan jumlah sarana kesehatan ini berbanding lurus dengan ketersediaan jumlah tenaga medis di masing-masing kabupaten/kota. Sleman tercatat memiliki 976 tenaga medis, sementara Kota Yogyakarta dan Bantul masing-masing memiliki 654 dan 511 tenaga medis. Jumlah ini sangat jauh dibandingkan dengan Kulon Progo yang memiliki 247 tenaga medis dan Gunungkidul yang hanya memiliki 90 tenaga medis.

Namun demikian, kondisi berbeda ditemukan dari jumlah puskesmas yang relatif lebih merata jumlahnya. Meski dengan catatan, dari 21 unit puskesmas di Kulon Progo, hanya 6 di antaranya yang sudah memberikan layanan 24 jam, begitu pula dengan Kota Yogyakarta dan Sleman yang hanya memiliki masing-masing 3 dan 5 puskesmas rawat inap dari jumlah 18 dan 25 puskesmas di dua daerah ini. Gunungkidul tercatat memiliki jumlah puskesmas terbanyak, 30 unit. Begitu pula dengan jumlah puskesmas pembantu (Pustu) di kabupaten ini yang berjumlah 110 unit jauh dibandingkan dengan Kulon Progo (63 unit), Bantul (67 unit), Sleman (70 unit), dan Kota (9 unit). Kondisi ini menunjukkan bahwa di Gunungkidul, puskesmas dan puskesmas pembantu menempati peran penting dan semestinya menjadi ujung tombak dalam penyediaan pelayanan kesehatan, terutama di pelosok perdesaan. Namun demikian, sebagaimana diakui oleh Bappeda DIY, aspek kualitas pelayanan ini terkendala oleh keterbatasan tenaga medis. Dalam satu hari, pustu yang ada di hampir setiap desa belum tentu dikunjungi oleh dokter. Di sisi lain, untuk menunjang tenaga kesehatan rumah



sakit masih mengambil tenaga-tenaga yang ada di puskesmas dengan konsekuensi mengorbankan pelayanan di puskesmas tersebut. Sementara itu, dari sisi kualitas, antara puskesmas dengan puskesmas induknya seringkali terdapat disparitas pelayanan yang diberikan.



Sumber: Dinkes DIY & BPS (2015)

Di tengah problem tersebut ketimpangan infrastruktur dan tenaga kesehatan tersebut, pemerintah DIY mulai berencana membenahi rumah sakit daerah di dua kabupaten, Kulon Progo dan Gunungkidul melalui bantuan keuangan khusus. Di Kulon Progo, pemda mengembangkan RSUD Nyi Ageng Serang yang direncanakan untuk menunjang keberadaan NYIA. Rumah sakit ini akan dikembangkan sebagai rumah sakit tipe B dengan kekhususan pelayanan *traumatic center*.

Dari uraian di atas, setidaknya kami memotret tiga problem ketimpangan pelayanan pendidikan dan kesehatan di DIY: (1) ketimpangan infrastruktur layanan publik, (2) ketimpangan kapasitas fiskal antar daerah, dan (3) ketimpangan SDM. Ketimpangan infrastruktur layanan dapat dilihat dari jumlah dan sebaran sarana kesehatan, terutama jumlah rumah sakit dan puskesmas. Ketidakmerataan tenaga kesehatan dan pendidikan yang terkonsentrasi di Sleman dan Kota Yogyakarta menjadi penyebab

ketimpangan pelayanan kesehatan dan pendidikan, terutama di tiga kabupaten lainnya. Kewenangan pengadaan tenaga kesehatan dan pendidikan ada di kabupaten/kota, sementara kapasitas fiskal masing-masing daerah berbeda-beda.

## D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari temuan-temuan dalam riset tersebut, kami memberikan sejumlah catatan sebagai kesimpulan awal. *Pertama*, kecenderungan kondisi ketimpangan di desa rural dipengaruhi oleh akses terhadap penguasaan aset produktif yang dapat dikelola untuk menopang penghidupannya. Faktor ini mempengaruhi tingkat pendapatan masyarakat yang bekerja di sektor pertanian yang mendominasi lapangan pekerjaan utama masyarakat perdesaan. Ketiadaan aset ini juga berpengaruh pada tingkat migrasi ke luar desa yang relatif tinggi. Kecenderungan kondisi ketimpangan di desa urban, selain oleh faktor kepemilikan aset produktif, dipengaruhi juga oleh kapabilitas kelompok masyarakat untuk mengakses sektor pekerjaan formal. Kebijakan pemerintah daerah untuk mengurangi ketimpangan ekonomi ini secara garis besar menasar pada upaya pemerataan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi dan upaya mengatasi beban pengeluaran masyarakat dengan berbagai skema jaminan sosial di bidang pendidikan dan kesehatan.

*Kedua*, ketimpangan pelayanan dasar terjadi tidak hanya di level daerah (antar kabupaten kota), namun juga antar kelompok sosial (miskin, menengah, dan kaya) serta antar kawasan urban dan rural. Konsentrasi fasilitas dan tenaga pelayanan dasar (terutama pendidikan dan kesehatan) di Kota Yogyakarta dan Sleman menyebabkan ketidakmerataan di tiga daerah lainnya, terutama Kulon Progo

dan Gunungkidul. Ketimpangan juga terjadi antar kelompok sosial dimana kelompok miskin memiliki pilihan yang lebih terbatas dalam mengakses pelayanan dasar (karena faktor jarak), sementara bagi kelompok menengah dan kaya memiliki pilihan yang lebih banyak, terutama terhadap pelayanan yang lebih berkualitas. Tantangan kebijakan pemerintah daerah dalam upaya mengurangi ketimpangan pelayanan dasar adalah pemerataan fasilitas, tenaga, dan kualitas pelayanan dasar baik antar kabupaten maupun antara kawasan perdesaan dengan kawasan perkotaan.

### Rekomendasi

Dari sejumlah temuan dalam riset ketimpangan perdesaan dan perkotaan ini, diajukan sejumlah rekomendasi, sebagai berikut:

#### 1. Desa

- a. Pemerintah desa perlu menyusun dan/atau memutakhirkan data statistik kemiskinan secara partisipatif yang mencerminkan aspek pendapatan dan pengeluaran rumah tangga dan memanfaatkan data tersebut sebagai basis dalam penyusunan kebijakan pengurangan kemiskinan dan ketimpangan di level desa;
- b. Desa (pemerintah desa dan masyarakat) perlu mendorong prakarsa untuk pengembangan ekonomi produktif di desa yang mengafirmasi partisipasi kelompok marginal untuk mengakses tingkat pendapatan yang lebih baik berbasis aset yang dimilikinya;
- c. Pemerintah desa perlu mendorong kebijakan/program yang berorientasi pada peningkatan akses (jarak, keterjangkauan, kondisi fasilitas, dan biaya) masyarakat terhadap

pelayanan publik dasar, terutama administrasi kependudukan, pendidikan, dan kesehatan sesuai dengan kewenangan dan kapasitas penganggaran desa.

#### 2. Pemda Kabupaten/Kota

- a. Pemerintah Kabupaten/Kota perlu meningkatkan efektivitas kebijakan, program, dan anggaran yang berorientasi pada pemerataan akses masyarakat terhadap kesempatan kerja dan kebijakan pengupahan yang layak dan berpihak pada kelompok marginal;
- b. Pemerintah Kabupaten/Kota perlu memfasilitasi kerjasama pembangunan kawasan perdesaan dan perkotaan melalui pengembangan ekonomi lokal berbasis kawasan yang inklusif.
- c. Pemerintah Kabupaten/Kota perlu mendorong pemerataan fasilitas, tenaga, dan kualitas pelayanan dasar antara kawasan perdesaan dan perkotaan dengan kebijakan penganggaran dan mekanisme insentif bagi tenaga pendidikan dan kesehatan.

#### 3. Pemda DIY/Propinsi

- a. Pemerintah DIY perlu segera menyusun desain kebijakan terkait tata ruang dan pengembangan kawasan yang berorientasi pada pemerataan kegiatan perekonomian produktif antar kabupaten/kota;
- b. Pemerintah DIY perlu mendorong kerjasama antar daerah yang berorientasi pada pemerataan kesenjangan antar kabupaten dan kota.

Di samping rekomendasi bagi pembuat kebijakan di level DIY, kabupaten/kota, dan desa; riset awal ini juga memberikan

rekomendasi bagi peneliti, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil. Bagi peneliti dan akademisi, penting kiranya untuk melakukan riset lanjutan (survei maupun riset kualitatif) yang lebih mendalam dan komprehensif berkaitan dengan ketimpangan pendapatan dan pengeluaran serta ketimpangan pelayanan dasar di perdesaan dan perkotaan. Selain itu, riset ini juga merekomendasikan perlunya menelaah persepsi masyarakat terhadap problem ketimpangan dan persepsi masyarakat terhadap kebijakan publik untuk mengatasi

ketimpangan tersebut. Di samping itu, perlu juga agenda riset untuk menelaah sejauh mana tiga rejim regulasi (UU Pemda, UU Keistimewaan, dan UU Desa) berkorelasi bagi pengurangan problem ketimpangan dan peningkatan kesejahteraan. Bagi organisasi masyarakat sipil yang bekerja di level akar rumput, perlu advokasi terhadap problem ketimpangan ekonomi dan non ekonomi di desa-desa baik di kawasan perdesaan maupun perkotaan.

# Daftar Referensi

- Atkinson, A. (2015). *Inequality: What Can be Done?* United State of America: Harvard University Press.
- Bappeda DIY & BPS DIY (2016a). *Analisis Informasi Statistik Pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta 2016*. Yogyakarta: Bappeda & BPS DIY.
- Bappeda DIY & BPS DIY (2016b). *Laporan Akhir Analisis Kemiskinan Multidimensi dan Ketahanan Pangan di DIY*. Yogyakarta: Bappeda & BPS DIY.
- Bappeda DIY & BPS DIY (2016c). *Laporan Akhir Analisis Produk Domestik Regional Bruto Daerah Istimewa Yogyakarta 2011-2015*. Yogyakarta: Bappeda & BPS DIY.
- Bappeda DIY (2014). *Laporan Akhir Analisis Kesejahteraan Sosial di Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Bappeda DIY.
- Bappeda DIY (2016). *Laporan Akhir Penyusunan Analisis Dampak Pembangunan Infrastruktur terhadap Pembangunan Ekonomi DIY*. Yogyakarta.
- Bernstein, H. (2015). *Dinamika Kelas dalam Perubahan Agraria*. Yogyakarta: INSIST Press.
- BPS DIY (2013). *Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013*. Yogyakarta BPS
- BPS DIY (2016). *Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2016*. Yogyakarta: BPS DIY.
- BPS Kabupaten Kulon Progo (2016). *Produk Domestik Regional Bruto Menurut Lapangan Usaha 2011-2015*. Kulon Progo: BPS.
- BPS Kabupaten Kulon Progo (2016). *Ringkasan Eksekutif Kondisi Kemiskinan Kulon Progo 2015*. Kulon Progo: BPS.
- BPS Kabupaten Kulon Progo (2016). *Statistik Daerah Kecamatan Wates 2016*. Kulon Progo: BPS.
- BPS, Bappenas, UNFA, 2014 Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035 dalam Mulyana, W. 2010. "Rural-Urban Linkages: Indonesia Case Study", *Working Paper Series*, No.126.
- BPS. (2016). *Profil Kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: BPS.

- Brady, D. & Sosnaud, B. (2010). "The Politics of Economic Inequality" dalam KT. Leicht & JC. Jenkins (eds.), *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*. New York: Springer.
- Cloke, P. (2006). "Conceptualizing Rurality" dalam P. Cloke, T. Marsden, & PH. Mooney, *Handbook of Rural Studies*. London: Sage Publications.
- Ellis, F. & Freeman, HA. (eds.) (2005). *Rural Livelihoods and Poverty Reduction Policies*. London and New York: Routledge.
- Firman, T., Kombaitan, B. & Pradono, P. (2007). The Dynamics of Indonesia's Urbanisation, 1980-2006. *Urban Policy and Research*, Vol. 25, No. 4: 433-454.
- Fritzberg, GJ. (2001). "Opportunities of Substance: Reconceptualizing Equality of Educational Opportunity", *Jurnal of Thought*, Vol. 36, No. 1.
- Grimm, M. (2011). "Does Inequality in Health Impede Economic Growth?", *Oxford Economic Papers*, Vol. 63, No. 3.
- Habibi, M. (2016). *Surplus Pekerja di Kapitalisme Pinggiran: Relasi Kelas, Akumulasi, dan Proletariat Informal di Indonesia sejak 1980an*. Jakarta: Marjin Kiri.
- Hall, D., Hirsch, P. & Li, Murray T. (2011). *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press.
- Hornby, Albert S. (2015). *Oxford Advanced Learner's Dictionary*. London: Oxford University Press.
- Hudalah, D. et.al. (2013). "Regional Governance in Decentralizing Indonesia: Learning from the Success of Urban-Rural Cooperation in Metropolitan Yogyakarta" dalam T. Bunnell, D. Parthasarathy, & E.C. Thompson (eds.), *Cleavage, Connection and Conflict in Rural, Urban and Contemporary Asia*. London: Springer.
- Husken, F. (1996). *Dibawah Asap Pabrik Gula: Masyarakat Desa di Pesisir Jawa Sepanjang Abad Ke-20*. Yogyakarta: AKATIGA & Gadjah Mada University Press.
- Krisdyatmiko (2015). Dampak Sosial dan Ekonomi Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian (Studi Kasus di Desa Sariharjo, Kecamatan Ngaglik, Kabupaten Sleman). *Ph.D Thesis*, Universitas Gadjah Mada.
- Miranti, R. (2010). Poverty in Indonesia 1984–2002: The Impact of Growth and Changes in Inequality, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 46, No. 1: 79–97.
- Mulyana, W. (2014). "Rural Urban Linkages: Indonesia Case Study", *Working Paper Series*, No. 126.
- Patrick, DL. et.al. (1988). "Poverty, Health Services, and Health Status in Rural America", *The Milbank Quarterly*, Vol. 66, No. 1.
- Pemda DIY (2015). *Rencana Kerja Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta*. Yogyakarta: Pemda DIY.
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Siscawati, M. & Rachman, NF. (2014). "Gender dan Politik Konsesi Agraria: Dimensi Gender dalam Mekanisme-Mekanisme Penguasaan Tanah, Perubahan Tata Guna Tanah,

dan Krisis Sosial Ekologis dalam Perkebunan Kelapa Sawit, Pertambangan, Hutan Tanaman Industri, dan Restorasi Ekosistem”. *Working Paper Sajogyo Institute No. 12*. Bogor: Sajogyo Institute.

- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J. (2009). *Mengukur Kesejahteraan*. Jakarta: Marjin Kiri.
- Sutanto, A. (2008). “Livelihoods and Coping Responses to the Crisis in Four Villages with Different Farm Systems in the Special Region of the Yogyakarta” dalam MJ. Titus & PM. Burgers (eds.), *Rural Livelihoods, Resources and Coping with Crisis in Indonesia*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tacoli, C. (1998). “Rural-Urban Interactions: A Guide to The Literature”, *Environment and Urbanization*, Vol. 10, No. 1, 147-166.
- Takwin, B. Et.al. (2017). *Laporan Mendeteksi Ketimpangan Sosial Melalui Penilaian Warga: Pengukuran Ketimpangan Sosial 2016*. Jakarta: INFID.
- Venables & Kanbur (2005). *Spatial Inequality and Development Overview*. UNU-WIDER Project
- White, B. (2017). “Efisiensi Sosial dalam Penelitian dan Kebijakan Pembangunan Perdesaan” dalam Nugroho (et.al.), *Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia*. Yogyakarta: IRE, Sajogyo Institute, & AKATIGA Bandung.
- Winters, J. (2011). *Oligarki*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Yusuf, A.A. & Sumner, A. (2015). Growth, Poverty and Inequality Under Jokowi. *Buletin of Indoneisan Economic Studies*, Vol. 51, No. 3: 323-348.
- Yusuf, AA., Sumner, A & Rum, IA. (2014). Twenty Years of Expenditure Inequality in Indonesia, 1993–2013, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 50, No 2: 243-254.
- Zamroni, S. (2017). “Pendahuluan” dalam Nugroho (et.al.), *Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia*. Yogyakarta: IRE, Sajogyo Institute, & AKATIGA Bandung.



**Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta**

Jl. Palagan Tentara Pelajar Km. 9,5

Dusun Tegalrejo RT 01/RW 09,

Desa Sariharjo, Ngaglik, Sleman, Yogyakarta 55581

Telp: 0274-867686

E-mail: [office@ireyogya.org](mailto:office@ireyogya.org)

Website: [www.ireyogya.org](http://www.ireyogya.org)