



LAPORAN AKHIR

KAJIAN KEBIJAKAN

Propinsi dan Kabupaten/Kota Tentang

PENANGGULANGAN KEMISKINAN Melalui Kegiatan INDUSTRI RUMAHAN



Studi di Kabupaten Jayapura, Papua



KEMENTERIAN
PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DAN PERLINDUNGAN ANAK
REPUBLIK INDONESIA

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kemiskinan di wilayah timur merupakan persoalan yang kompleks. Perbedaan tingkat kemiskinan yang cukup besar antara wilayah ini dengan wilayah lainnya di Indonesia. World Bank pada tahun 2007 mengemukakan karakteristik kemiskinan di wilayah Indonesia bagian timur, baik jumlah penduduk miskin maupun tingkat keparahan dari segi pengeluaran yang lebih tinggi dari wilayah lain di Indonesia. Hampir seluruh indikator sosial dan ekonomi di wilayah tersebut juga menunjukkan kinerja yang buruk. Buruknya pencapaian wilayah ini pada indikator kemiskinan non moneter menyebabkan tingkat kemiskinan multidimensi provinsi Papua merupakan yang tertinggi di seluruh Indonesia. Proporsi rumah tangga yang miskin multidimensi di provinsi ini mencapai 71.63 persen dengan intensitas kemiskinan yang relatif besar yaitu 64.10 persen, sehingga tingkat kemiskinan multidimensi sebesar 45.91 persen. Meskipun proporsi penduduk miskin multidimensi di wilayah ini lebih tinggi daripada wilayah Jawa dan Sumatera, provinsi Papua hanya menyumbang 6,37 persen terhadap total rumah tangga miskin multidimensi di Indonesia.

Melalui pembentukan tim fasilitasi pemberdayaan ekonomi perempuan berbasis budaya melalui IR (Industri Rumahan), khusus bagi OAP (Orang Asli Papua) maka dapat ditetapkan model pemberdayaan ekonomi perempuan yang sesuai dengan kawasan pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Papua. Kawasan tersebut memiliki karakteristik sebagai kawasan pegunungan, daratan, pantai maupun rawa. Ke 5 wilayah budaya yang dicirikan oleh karakteristik masing masing kawasan dan potensi komoditi maupun industri yang di hasilkan adalah:

- a. Kawasan Saereri yang mencakup kabupaten-kabupaten di Teluk Cenderawasih,
- b. Kawasan Mamberamo Tabi (Mamta) meliputi pantai utara Papua,
- c. Kawasan La Pago mencakup wilayah Pegunungan Tengah sisi Timur.
- d. Kawasan Animha di pantai Selatan Papua, dan
- e. Kawasan Mee Pago-Bomberai di Pegunungan Tengah sisi Barat dan Mimika.

Pembagian kawasan ini berdasarkan kedekatan budaya, teritorial, serta disesuaikan dengan indikator pembangunannya.

Dalam Kerangka pengembangan Model Peningkatan Produktivitas Ekonomi Perempuan (PPEP) yang dilaksanakan melalui pengembangan Industri Rumahan (IR) berbasis budaya, maka tahap pertama dipilih kampung di setiap distrik dan kabupaten di Papua yang mewakili potensi produksi dan hasil industri lokal dengan misi awal

membangun sosial budaya terlebih dahulu dalam mengurangi kesenjangan gender. Budaya patriaki saat ini masih sangat kental terutama dalam peran dan kedudukan laki-laki dan perempuan sehingga perlu didorong bentuk partisipasi perempuan dan pentingnya mendorong keterlibatan laki-laki melalui setiap tahapan kegiatan usaha IR baik sejak kegiatan hulu sampai hilir. Di dalam proses produksi, pemberdayaan ekonomi perempuan hendaknya juga dimulai pada tahapan pertama kegiatan agar perempuan mempunyai “**kemampuan bersaing dalam berprestasi**” misalnya dalam memelihara rumah tinggalnya, sanitasi lingkungan, kesehatan dan gizi keluarga dan keberhasilan usahanya seperti masyarakat pendatang serta dalam melakukan kegiatan atau tugas yang diberikan oleh pendampingnya. Pendamping dari perorangan atau lembaga masyarakat harus diciptakan atau direkrut dari masyarakat yang berasal dari satu suku atau memanfaatkan kepala suku dan pemuka agama OAP. Disamping itu di perlukan pula mentor pendidikan vokasional serta tenaga pendamping bidang medis.

Memperhatikan hasil analisis sosial dari berbagai penelitian terdahulu, maka diusulkan agar anggaran kegiatan dalam rangka pengembangan model kegiatan pemberdayaan ekonomi perempuan berbasis budaya melalui IR semula dialokasikan untuk:

- a. Pendidikan, pelatihan keterampilan dengan pendampingan pendidikan bagi keluarga sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen);
- b. kesehatan dan perbaikan gizi ibu, balita dan anak sekolah sekurang-kurangnya 20 % (duapuluh persen);
- c. kegiatan ekonomi keluarga dan pengentasan kemiskinan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen);
- d. bantuan sosial dan peralatan sesuai harapan dan permintaan masyarakat OAP bagi anggota kelompok 40% (empat puluh persen);

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi tim yang dibentuk di tingkat provinsi maupun kabupaten hendaknya sejalan dengan program pembangunan kampung yang mendapat anggaran 6% bagi kegiatan pemberdayaan perempuan. Secara khusus tim yang ditunjuk dengan tugas fungsi dimaksud berkewajiban mengawasi dan membina dalam pemafaatan anggaran kegiatan. Pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan pendekatan wilayah kampung, melalui:

- a. identifikasi persoalan dan pemetaan potensi sumberdaya,
- b. pendampingan dan pemberdayaan para mama papua dan masyarakat,
- c. penguatan kelembagaan Kelompok yang dibangun dengan basis budaya OAP untuk mendukung sistem hulu- hilir produksi IR di kawasan, dan

- d. koordinasi untuk sinkronisasi dan integrasi program lintas sektor dan sub sektor baik di provinsi maupun di kabupaten sesuai tahapan dalam anggaran tahunan.

Pemanfaatan Dana Perbankan maupun non perbankan dengan skim khusus pada kelompok masyarakat perkotaan khususnya pedagang pasar OAP yang ternyata berhasil di kota jayapura dapat dikembangkan pula, ketika kelompok binaan telah menjadi kelompok berkembang sesuai kriteria IR. Khususnya di daerah pesisir maupun kawasan perkebunan rakyat yang secara khusus diperuntukkan bagi perempuan.

Kajian kebijakan daerah yang mendukung pengembangan Industri Rumahan untuk penanggulangan kemiskinan di Propinsi Papua ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah daerah melalui amanat Undang-Undang mengenai Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua memiliki komitmen untuk mendukung program pengembangan industri rumahan. Bentuk dukungannya adalah dengan memberikan permodalan awal sebesar 3 juta rupiah bagi industri rumahan pemula. Selain itu, juga diberikan bantuan sosial untuk penguatan ekonomi keluarga dengan bantuan biaya hidup.
- (2) Dunia usaha belum banyak berperan dalam pengembangan industri rumahan. Persoalan sosial budaya masih menghambat kebijakan dunia usaha untuk berpartisipasi. Meskipun pendampingan sudah banyak dilakukan, tetapi beban modal sosial yang tinggi menghambat program-program dunia usaha untuk pengembangan bisnisnya. Hal ini juga berdampak pada perannya untuk memberdayakan masyarakat
- (3) Organisasi kemasyarakatan juga belum banyak yang bergerak untuk memobilisasi gerakan industri rumahan. Organisasi masyarakat sering berperan untuk menyuarakan tuntutan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah yang tidak atau belum sesuai dengan keinginan masyarakat, sehingga untuk mengelola potensi sumber daya yang dimiliki masyarakat masih terbatas.
- (4) Masyarakat Papua yang memiliki sosio budaya komunal (bersama-sama dalam kelompok) menjadi modal sosial yang penting untuk mengimplementasi kebijakan pemerintah. Pola pendekatan budaya harus didukung dengan *best practices* yang bisa menjadi model dan dapat dicontoh oleh masyarakat.
- (5) Keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan industri rumahan di Papua sangat tergantung pada pola pendekatan dan penumbuhan focal point, yang tumbuh dari masyarakat Papua. Keberhasilan industri rumahan di luar Papua

tidak dapat secara langsung diterapkan, tetapi perlu penyesuaian dan persiapan rekayasa sosial budayanya.

Rekomendasi model pengembangan IR berbasis budaya dari tim studi adalah sebagai berikut:

- (1) Pengembangan industri rumahan disesuaikan dengan kesiapan masyarakat dan potensi di wilayah, dikarenakan tidak dapat diterapkannya pola-pola di luar wilayah Papua, sehingga kebijakannya harus dibangun bersama masyarakat OAP dan didukung peraturan dan perundangan yang ada, terutama terkait optimalisasi program-program turunan dari Undang-Undang Otonomi Khusus.
- (2) Dari keseluruhan lini bisnis IR, maka yang paling mudah dipakai sebagai pintu masuk pemberdayaan perempuan OAP adalah melalui kegiatan perniagaan atau jual beli yang sudah umum diproduksi masyarakat setempat. Faktor pembangunan dan teknologi tepat guna merupakan kegiatan susulan setelah jalur tata niaga terbentuk dan operasional.
- (3) Kontek IR berbasis budaya dapat mencakup produk kerajinan rakyat seperti noken dan batik khas Papua, makanan lokal sampai ke kebutuhan untuk aktivitas religi. Badan Pemberdayaan Perempuan tingkat propinsi harus mampu mengidentifikasi prospek pasar, baik lokal, domestik maupun ekspor.
- (4) Pendekatan peningkatan produktivitas ekonomi perempuan melalui IR perlu dimodifikasi, dari proses pendekatan kelompok menjadi pendekatan keluarga (household). Teknik komunikasi dan diseminasi pengetahuan tentang IR harus disesuaikan menjadi mekanisme penyuluhan keluarga dan disebar dengan mekanisme ketuk-tular (konektiviti).

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur alhamdulillah selalu kami panjatkan kepada Allah SWT, atas rahmat dan berkah-Nya maka laporan akhir yang berjudul “KAJIAN KEBIJAKAN PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA TENTANG PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI INDUSTRI RUMAHAN” dapat disusun sesuai dengan metodologi yang digunakan. Laporan kajian ini merupakan masukan dalam perbaikan kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kementerian PP dan PA ataupun pada lembaga mitra KPPPA.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kami sampaikan khusus kepada Staf Ahli Bidang Penanggulangan Kemiskinan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, atas kepercayaan dan kerjasamanya yang baik dalam pelaksanaan kajian kegiatan sesuai dengan nota kesepakatan bersama tahun 2016. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Kabupaten Jayapura, terutama Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Papua, Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Jayapura yang telah memberikan izin dan dukungan kepada tim, Ibu Maria Bano serta seluruh staf yang membantu kegiatan lapang serta memberikan informasi kebijakan di daerah. Kepada semua pihak yang telah ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan ini, kami sampaikan terima kasih, semoga sumbangsih tenaga dan pemikiran kita semua memberikan manfaat dalam upaya penanggulangan kemiskinan di tanah Papua.

Semoga hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi pengambil kebijakan baik di tingkat pusat maupun daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan keluarga di Papua.

Jakarta, Desember 2016

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

RINGKASAN EKSEKUTIF	I
KATA PENGANTAR	V
DAFTAR ISI	VI
DAFTAR TABEL	VII
DAFTAR GAMBAR	VII
PENDAHULUAN	1
A. LATAR BELAKANG	1
B. TUJUAN KEGIATAN	3
C. HASIL YANG DIHARAPKAN	3
D. RUANG LINGKUP KEGIATAN	4
LANDASAN PEMIKIRAN	6
A. ARAH KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN	6
B. PEREMPUAN PAPUA DALAM KESETARAAN GENDER	10
C. KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS BAGI PEMBERDAYAAN PEREMPUAN	12
D. PENANGGULANGAN KEMISKINAN	14
METODOLOGI	18
A. TAHAPAN KAJIAN	18
B. PENGUMPULAN DATA DAN INFORMASI	18
ANALISIS SITUASIONAL	20
A. KEBIJAKAN OTONOMI KHUSUS DAN PERSOALAN SAAT INI	20
B. FOKUS PENGEMBANGAN WILAYAH KABUPATEN JAYAPURA	22
C. KONDISI SOSIAL DAN BUDAYA KABUPATEN JAYAPURA	24
D. KONDISI PEMBERDAYAAN PEREMPUAN DI PROPINSI PAPUA	27
MODEL PENANGGULANGAN KEMISKINAN	33
A. MODEL KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN MELALUI INDUSTRI RUMAHAN	33
B. STRATEGI PENANGGULANGAN KEMISKINAN	46
KESIMPULAN & REKOMENDASI	50
A. KESIMPULAN	50
B. REKOMENDASI	51
REFERENSI	54

DAFTAR TABEL

TABEL 1. ANGKA KEMISKINAN TERTINGGI DI INDONESIA TAHUN 2016	4
TABEL 2. FASILITAS PENDIDIKAN YANG TERSEDIA DI KABUPATEN JAYAPURA	24
TABEL 3. JUMLAH PENDUDUK MISKIN PER DISTRIK DI KABUPATEN JAYAPURA	25
TABEL 4. JUMLAH RUMAH PER DISTRIK TAHUN 2012	26
TABEL 5. ANALISA KEBUTUHAN PARA PIHAK	37

DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1. RICH PICTURE PENGEMBANGAN IR BERBASIS BUDAYA DI PAPUA	34
GAMBAR 2. PURPOSIVELY ACTIVITY MAP (PAM) PENGEMBANGAN IR DI PAPUA	36
GAMBAR 3. SKEMA PERAN BADAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN UNTUK PENGEMBANGAN IR	47
GAMBAR 4. TAHAP PENGEMBANGAN IR SESUAI PERKEMBANGAN KAPABILITAS PEREMPUAN	49

1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemiskinan yang dihadapi oleh seluruh pemerintahan yang ada di dunia ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Faktor tersebut antara lain tingkat pendapatan, pendidikan, kesehatan, akses barang dan jasa, lokasi geografis, gender dan kondisi lingkungan. Kemiskinan merupakan kondisi dimana seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya dalam rangka menuju kehidupan yang lebih bermartabat. Oleh karena itu, kemiskinan wajib untuk ditanggulangi agar tidak mengganggu pembangunan nasional.

Kemiskinan di wilayah timur merupakan persoalan yang kompleks. Perbedaan tingkat kemiskinan yang cukup besar antara wilayah ini dengan wilayah lainnya di Indonesia. World Bank (2007) mengemukakan karakteristik kemiskinan di wilayah Indonesia bagian timur, baik jumlah penduduk miskin maupun tingkat keparahan (dari segi pengeluaran) yang lebih tinggi dari wilayah lain di Indonesia. Hampir seluruh indikator sosial dan ekonomi di wilayah tersebut juga menunjukkan kinerja yang buruk. Buruknya pencapaian wilayah ini pada indikator kemiskinan non moneter menyebabkan tingkat kemiskinan multidimensi provinsi Papua merupakan yang tertinggi di seluruh Indonesia. Proporsi rumah tangga yang miskin multidimensi di provinsi ini mencapai 71,63 persen dengan intensitas kemiskinan yang relatif besar yaitu 64,10 persen, sehingga tingkat kemiskinan multidimensi sebesar 45,91 persen. Meskipun proporsi penduduk miskin multidimensi di wilayah ini lebih tinggi daripada wilayah Jawa dan Sumatera, provinsi Papua hanya menyumbang 6,37 persen terhadap total rumah tangga miskin multidimensi di Indonesia.

Hubeis dan Mulyandari dalam kajian yang berjudul *Analisis Teori Performance dan Positioning* dalam Komunikasi Pembangunan Berwawasan Gender, menyatakan bahwa perempuan miskin lebih menderita daripada laki-laki miskin dan lebih menderita daripada sesama perempuan yang berasal dari kelas ekonomi yang lebih baik. Kondisi umum yang dihadapi orang miskin yaitu kekurangan pangan, penghasilan yang minim, penyakit yang tidak diobati karena masalah biaya dan akses ke fasilitas kesehatan, gizi buruk, rumah yang tidak sehat, lingkungan yang buruk dan sulitnya persediaan air bersih. Kondisi ini

memaksa orang miskin untuk menghabiskan waktu dan tenaganya untuk memenuhi kebutuhan dasar supaya bisa bertahan hidup. Pendidikan yang rendah atau bahkan buta huruf semakin membatasi untuk mengakses informasi.

Hal ini sejalan dengan yang ditemukan oleh Birdshal dan McGreevey (1983) yang menyatakan fakta bahwa beban perempuan miskin lebih besar karena peran ganda yaitu sebagai pengurus rumah tangga sekaligus pencari nafkah untuk keluarga. Perempuan bertanggung jawab untuk mengurus anak-anak, menyiapkan makanan, mengambil air dan kayu bakar, mencuci baju, membersihkan rumah, mengatur keuangan rumah tangga, yang menyerap sebagian besar waktu mereka. Namun, pekerjaan ini sering tidak dianggap sebagai sebuah “pekerjaan”, sehingga juga tidak diperhitungkan dalam “produksi” sebuah rumah tangga. Hal ini diperburuk lagi dengan adanya anggapan bahwa penghasilan perempuan hanya sebagai “tambahan” penghasilan suami.

Oleh karena itu, penanggulangan kemiskinan perempuan seyogyanya dilakukan dengan peningkatan pendapatan keluarga dan memperluas lapangan pekerjaan melalui industri rumahan yang sebagian besar dikelola perempuan. Hasil pemantauan tanggal 11 Mei 2016 pada pertemuan dengan beberapa SKPD terkait penanggulangan kemiskinan di Kantor Bappeda Kota Jayapura dilaporkan bahwa ada perbedaan antara data riil dan data BPS. Dinas Pertanian dan Perikanan memberikan paket bantuan kepada nelayan, sedangkan mendapat bantuan pengolahan ikan diberikan kepada 99 grup dengan tujuan perbaikan usaha. Dinas Sosial memberikan paket bedah rumah, dan memberikan bantuan perumahan berupa bahan bangunan. Dibuatkan Kios-kios untuk Ibu-ibu. Dinas pendidikan memberikan beasiswa kepada anak SD, SMP dan SMU bagi keluarga tidak mampu dan mengadakan bantuan untuk anak-anak pendidikan usia dini. Dinas kesehatan mengadakan kegiatan di 12 Puskesmas ada berbagai program, seperti Poswindu, kelas Ibu Balita, Kerja lintas sektoral, Masyarakat sebagai kader kesehatan,serta Kelompok Kerja Mama bersinergi dengan Puskesmas. Selain itu, juga bantuan kepada usaha kecil seperti ibu-ibu atau kaum perempuan yang menguasai keterampilan dan tidak punya dana untuk mengembangkan usahanya. Bentuk percepatan penanggulangan kemiskinan yang lebih kreatif dengan membentuk tim pokja yang melibatkan organisasi keagamaan. Beberapa usulan strategis untuk penanggulangan kemiskinan di Papua:

- 1) Pendidikan menjadi prioritas untuk diperhatikan oleh pemerintah terutama di wilayah-wilayah yang sulit mendapat akses pendidikan bagi orang Papua yang dikategorikan miskin (fasilitas sekolah, SDM/guru dan beasiswa)
- 2) Untuk program pemberdayaan ekonomi bagi masyarakat miskin/kampung perlu dilihat pendekatannya lagi, juga kebutuhan dari penerima manfaat. Hal penting lain

adalah: (a) Pendampingan sangat dibutuhkan; (b) Evaluasi dan penting mendorong masyarakat untuk mandiri.

- 3) *Stakeholder* harus empati dan serius terlibat dengan program penanggulangan kemiskinan.
- 4) Pemetaan bagi setiap lembaga lokal yang bekerja mendampingi masyarakat penting dilakukan agar dilibatkan dalam program penanggulangan kemiskinan di Papua.

Strategi tersebut perlu dituangkan dalam kebijakan daerah sebagai landasan program aksi yang secara nyata dapat dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan serta masyarakat Papua.

B. Tujuan Kegiatan

Tujuan umum adalah identifikasi dan analisis kebijakan provinsi dan kabupaten terkait penanggulangan kemiskinan melalui kegiatan industri rumahan, dengan studi kasus di provinsi Papua, Kabupaten Jayapura. Tujuan khusus kajian ini adalah :

1. Pemetaan kebijakan provinsi dan kabupaten terkait pengembangan industri rumahan untuk peningkatan pendapatan keluarga sebagai upaya penanggulangan kemiskinan.
2. Analisis peran dunia usaha dan organisasi masyarakat dalam memperluas lapangan pekerjaan melalui aktivitas industri rumahan.
3. Merekomendasikan jenis kebijakan yang baru dalam mekanisme partisipatif dunia usaha dan organisasi masyarakat dalam pemberdayaan perempuan untuk pengembangan industri rumahan.

C. Hasil Yang Diharapkan

1. Peta kebijakan provinsi dan **kabupaten** terkait pengembangan industri rumahan untuk peningkatan pendapatan keluarga sebagai upaya penanggulangan kemiskinan.
2. Peta peran dunia usaha dan organisasi masyarakat dalam memperluas lapangan pekerjaan melalui aktivitas industri rumahan.
3. Rumusan program aksi penanggulangan kemiskinan di Papua melalui peningkatan kinerja industri rumahan berbasis produk lokal dan industri kreatif.

D. Ruang Lingkup Kegiatan

Menurut data yang diolah dari Laporan Sosial Ekonomi BPS pada bulan Januari 2016 menunjukkan 10 propinsi dengan angka kemiskinan tertinggi di Indonesia:

Tabel 1. Angka Kemiskinan Tertinggi di Indonesia tahun 2016

No	Provinsi	Jumlah Penduduk Miskin (ooo orang)	Persentase Penduduk Miskin (%)
1	Papua	898,21	28,40
2	Papua Barat	225,54	25,73
3	Nusa Tenggara Timur	1160,53	22,58
4	Maluku	327,77	19,36
5	Gorontalo	206,52	18,16
6	Bengkulu	322,83	17,16
7	Aceh	859,41	17,11
8	Nusa Tenggara Barat	802,29	16,54
9	Sulawesi Tengah	406,34	14,07
10	Sumatera Selatan	1112,53	13,77

Berdasarkan kondisi kemiskinan tersebut, Propinsi Papua memiliki tingkat kemiskinan yang relatif tinggi. Oleh karena itu, diperlukan suatu kebijakan yang efektif untuk penganggulangannya. Daerah yang menjadi obyek kajian yaitu kabupaten di wilayah Propinsi Papua yang juga memiliki tingkat kemiskinan tinggi, dalam hal ini di pilih Kabupaten Jayapura.

Fokus kajian dikaitkan dengan kebijakan pemerintah daerah dalam upaya pemberdayaan perempuan yang merupakan bagian dari kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program aksi pengembangan industri rumahan berbasis produk lokal sebagai industri kreatif. Produk industri rumahan yang menjadi sasaran kajian ini adalah produk kerajinan.

Saat ini bisnis di Papua sudah menunjukkan perkembangan. Salah satu yang akan dikerjakan adalah mengembangkan **Industri Kreatif** atau Ekonomi Kreatif di Papua. Papua mempunyai potensi besar untuk membuat bisnis industri kreatif karena Papua sangat kaya budaya, kerajinan tangan dan kearifan lokalnya. Apabila dimanfaatkan dengan baik sektor **industri kreatif** di Papua bisa membangun perekonomian menjadi lebih baik lagi. Noken merupakan kerajinan khas di papua yang memiliki nilai seni yang tinggi, berupa tas rajut yang terbuat dari kulit kayu yang dibuat oleh kaum wanita di Papua. Biasanya noken dimanfaatkan oleh penduduk lokal untuk membawa hasil kebun. Noken memiliki nilai seni yang tinggi dan juga memiliki harga jual yang baik.

Selain itu, warga Papua juga terbiasa membuat ukiran, seperti yang dilakukan Suku Asmat. Biasanya ukiran Suku Asmat dibuat berdasarkan pesanan, sebagian besar berasal dari luar negeri. Kulit kayu juga menjadi bahan baku untuk berbagai kerajinan, seperti untuk ukiran, media melukis atau bahan kerajinan lain seperti tas dan topi. Kerajinan kulit kayu memiliki nilai seni yang tinggi dan juga nilai jual yang ekonomis. Sudah banyak warga Papua yang membuka peluang bisnis dari kerajinan kulit kayu

2

LANDASAN PEMIKIRAN

A. Arah Kebijakan Pemberdayaan Perempuan

Bahwa industri rumahan merupakan salah satu usaha mikro yang banyak menyerap tenaga kerja perempuan, namun dalam pelaksanaannya belum banyak mendapat dukungan dari para Kementerian PP PA. Untuk mengembangkan industri rumahan secara efektif dan efisien maka diperlukan peran serta pemerintah dan pemerintah daerah dengan tetap memperhatikan aspek perspektif gender dan perlindungan hak anak.

Kebijakan Peningkatan Produktivitas Ekonomi Perempuan (PPEP) telah diterbitkan tahun 2004 yang merupakan salah satu prioritas Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada saat itu dalam rangka meningkatkan kualitas hidup perempuan di bidang ekonomi. Kebijakan PPEP ini sangat diperlukan dan berperan untuk menyinergikan program-program yang ada pada sektor terkait yang berhubungan dengan pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi, agar upaya yang dilakukan dapat menjadi lebih efektif dan efisien, serta peran serta kelompok perempuan dalam pembangunan menjadi lebih nyata. Dalam kurun waktu tahun 2004 sampai dengan 2011, pelaksanaan kebijakan tersebut secara bertahap telah dilakukan melalui Model Desa PRIMA (Perempuan Indonesia Maju Mandiri), yang telah terbentuk di seluruh provinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta. Mulai tahun 2011 sampai sekarang dirasakan pentingnya perhatian pemerintah kepada pelaku Industri Rumahan (IR) atau usaha super mikro, mengingat usaha ini mudah dimasuki oleh pelaku usaha dan mudah pula untuk keluarnya, bersifat informal, tidak terlindungi dan kurang mendapat pendampingan secara berkelanjutan.

Dalam kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019, dijelaskan bahwa kualitas hidup dan peran perempuan relatif rendah, kesetaraan gender masih harus ditingkatkan. Kualitas hidup perempuan yang masih rendah antara lain disebabkan rendahnya tingkat pendidikan, kesiapan perempuan dalam mengantisipasi dampak perubahan iklim, gejolak ekonomi, krisis pangan dan energi, bencana alam dan konflik sosial. Oleh karena itu, dalam menjabarkan kebijakan operasional pembangunan industri rumahan, diperlukan analisis dalam setiap tahap pelaksanaan pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan

pemantauan dan evaluasi, dengan menggunakan indikator kesetaraan gender yaitu: Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat.

Selanjutnya dalam RPJMN Tahun 2015-2019, isu strategis untuk percepatan penurunan kemiskinan dan peningkatan pemerataan pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi yang inklusif terutama bagi masyarakat yang kurang mampu dan rentan, melalui pengembangan Penghidupan Berkelanjutan (*Sustainable Livelihood*).

Industri Rumahan (*Home Industry*) didefinisikan sebagai suatu sistem produksi yang menghasilkan suatu produk melalui proses pembentukan nilai tambah dari bahan baku tertentu, yang dilakukan di lokasi rumah dan bukan di suatu lokasi khusus (seperti pabrik), dengan menggunakan alat-alat produksi yang sederhana. Proses produksi tersebut memanfaatkan prasarana, sarana, serta peralatan produksi lainnya yang dimiliki oleh perorangan/kelompok usaha bersama/koperasi. Umumnya produk dari Industri Rumahan (IR) berupa buatan tangan (*handmade*), bersifat unik pada cara-cara yang berbeda nyata, serta sering dikaitkan dengan kearifan lokal dan teknologi tepat sasaran.

Salah satu komponen usaha mikro dan kecil yang masih membutuhkan perhatian pemerintah adalah Industri Rumahan (IR) yang berada di sistem ekonomi rumah tangga yang banyak melibatkan kaum perempuan. Pemberdayaan perempuan di sektor tersebut relevan dengan rencana strategi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), khususnya dalam konteks kesetaraan gender di bidang ekonomi.

Industri rumahan (IR) berpotensi besar dalam memperkuat ketahanan keluarga, baik dari aspek ekonomi, kesehatan, dan pendidikan, serta relasi anggota keluarga yang lebih harmonis. IR mendorong kemandirian perempuan di bidang ekonomi yang juga berdampak pada pengambilan keputusan. Oleh karena itu diperlukan kajian yang menganalisis peranan perempuan dalam industri rumahan.

Kebijakan Peningkatan Produktivitas Ekonomi Perempuan (PPEP) telah diterbitkan tahun 2004 yang merupakan salah satu prioritas Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan pada saat itu dalam rangka meningkatkan kualitas hidup perempuan di bidang ekonomi. Kebijakan PPEP ini sangat diperlukan dan berperan untuk menyinergikan program-program yang ada pada sektor terkait yang berhubungan dengan pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi, agar upaya yang dilakukan dapat menjadi lebih efektif dan efisien, serta peran serta kelompok perempuan dalam pembangunan menjadi lebih nyata.

Pada tahun 2016 PPEP diaplikasikan dalam bentuk Industri Rumahan dimana KPPPA telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak No. 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Umum Pembangunan Industri Rumahan untuk Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga melalui Pemberdayaan Perempuan.

Pengertian **Industri Rumahan (*Home Industry*)** adalah suatu sistem produksi yang menghasilkan suatu produk melalui proses pembentukan nilai tambah dari bahan baku tertentu, yang dilakukan di lokasi rumah dan bukan di suatu lokasi khusus (seperti pabrik), dengan menggunakan alat-alat produksi yang sederhana. Proses produksi tersebut memanfaatkan prasarana, sarana, serta peralatan produksi lainnya yang dimiliki oleh perorangan/kelompok usaha bersama/koperasi. Umumnya produk dari Industri Rumahan (IR) berupa buatan tangan (*hand made*), bersifat unik pada cara-cara yang berbeda nyata, serta sering dikaitkan dengan kearifan lokal dan teknologi tepat sasaran.

Dalam konteks Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, IR termasuk kelompok Usaha Mikro (*Micro Enterprises*), dimana banyak negara memasukkan pada kategori sektor informal. Sebagian besar IR belum mempunyai legalitas sebagai badan usaha dan seringkali tidak terdaftar dalam mekanisme perpajakan bisnis. Selain itu, IR biasanya dikelola oleh anggota suatu keluarga, meski ada pengecualian pada yang sudah dikategorikan maju dan menerapkan manajemen industri. IR bisa juga berwujud Kelompok Usaha Bersama yang terorganisir secara informal dan lentur dimana masing-masing anggotanya bekerja di *rumah* masing-masing, sehingga disepadankan dengan istilah Industri Rumah Tangga (IRT).

Salah satu komponen usaha mikro dan kecil yang masih membutuhkan perhatian pemerintah adalah Industri Rumahan (IR) yang berada di sistem ekonomi rumah tangga yang banyak melibatkan kaum perempuan. Pemberdayaan perempuan di sektor tersebut relevan dengan rencana strategi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), khususnya dalam konteks pengarusutamaan gender (PUG) di bidang ekonomi.

Industri rumahan (IR) berpotensi besar dalam memperkuat ketahanan keluarga, baik dari aspek ekonomi, kesehatan, dan pendidikan, serta relasi anggota keluarga yang lebih harmonis. Selain itu IR mendorong kemandirian perempuan di bidang ekonomi yang juga berdampak pada pengambilan keputusan.

IR umumnya memanfaatkan dan menghasilkan produk lokal berupa barang jadi. IR juga dapat menciptakan lapangan kerja baru, menyerap banyak tenaga kerja untuk bekerja di rumah, memberi peluang kepada tetangga di sekelilingnya sebagai pekerja paruh waktu ataupun mencegah migrasi penduduk produktif untuk menjadi tenaga kerja ke luar negeri.

Pembangunan Industri Rumahan sudah diatur dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia, Nomor 2 tahun 2016, tentang Pedoman Umum Pembangunan Industri Rumahan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga Melalui Pemberdayaan Perempuan. Pada Pasal 2 dinyatakan bahwa Pedoman Umum Pembangunan Industri Rumahan untuk Meningkatkan Kesejahteraan Keluarga Melalui Pemberdayaan Perempuan bertujuan untuk melaksanakan pembangunan industri rumahan yang terkoordinasi, efektif, dan efisien agar industri rumahan bertransformasi menjadi usaha kecil dan dapat menjadi sumber penghasilan dan peningkatan pendapatan, ketahanan keluarga serta kehidupan berkelanjutan.

Pada Pasal 5 ayat 1 diuraikan Prinsip-prinsip pembangunan industri rumahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a antara lain:

- a. membangun motivasi perempuan untuk maju;
- b. mengembangkan potensi perempuan dari semula belum berkembang menjadi berkembang;
- c. meningkatkan kemampuan perempuan pelaku usaha mikro menjadi pengusaha kecil;
- d. meningkatkan kemampuan perempuan untuk berwirausaha;
- e. membangun kemampuan perempuan untuk memproduksi;
- f. adanya komitmen pemerintah daerah;
- g. merupakan bagian dari kebijakan pemerintah daerah;
- h. mendayagunakan sumber daya lokal;
- i. mengembangkan industri rumahan untuk terhubung dengan pasar yang lebih luas; dan
- j. membangun legalitas usaha mikro.

Tolak ukur keberhasilan pembangunan industri rumahan sesuai dengan Pasal 9 yaitu Tolak ukur keberhasilan pembangunan industri rumahan dilihat dari meningkatnya

jumlah pelaku atau jumlah industri rumahan yang menjadi usaha kecil di seluruh daerah secara merata dan berkesinambungan.

B. Perempuan Papua Dalam Kesetaraan Gender

Negara Indonesia Sebagai negara agraris, yaitu suatu negara yang sebagian besar penduduknya hidup di pedesaan dan bermata pencaharian sebagai petani, maka pembangunan pertanian merupakan suatu kewajiban bagi petani untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Peranan serta para petani dalam pembangunan pertanian, selama ini masih terfokus pada peranan kaum laki - laki yang bekerja pada sektor pertanian. Perlu kita sadari bahwa kaum perempuan juga mempunyai peranan penting dalam pembangunan pertanian yang saat ini mengalami perkembangan yang sangat pesat .

Perkembangan peran dan posisi kaum perempuan sejak masa lampau hingga saat ini telah menempatkan perempuan sebagai mitra yang sejajar dengan kaum pria. Perempuan memiliki kesempatan yang sama dengan berbagai bidang. Perempuan mempunyai tanggung jawab yang sama terhadap kehidupan bermasyarakat , berbangsa dan bernegara demi majunya pembangunan negara ini termasuk didalamnya peran dalam bidang pembangunan pertanian. Perempuan sebagai sumber daya insan yang cukup besar jumlahnya saat ini, merupakan subyek pembangunan yang cukup handal. Mereka adalah kekuatan potensial bangsa yang hadir dalam jumlah yang tidak hanya besar, tetapi juga berimbang jumlahnya dengan kaum pria. Keberadaan perempuan tidak dapat diabaikan, karena kenyataan menunjukkan bahwa daya tahan fisik perempuan melebihi kaum pria.

Peningkatan pemahaman akan peran serta kontribusi perempuan dalam pembangunan pertanian akan menimbulkan pemahaman bahwa penyuluhan dan pendidikan keterampilan di bidang pertanian tidak saja ditujukan kepada kaum laki - laki tetapi juga kepada perempuan . Walaupun dalam bidang pertanian perempuan telah memiliki pengakuan secara legal di Indonesia dengan ratifikasi *Convention on the Elimination of All Discrimination Against Woman (CEDAW)* atau Konvensi tentang Hak-hak politik perempuan dengan UU No . 68 / 1958 dan konvensi tentang penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan (Hartono , 2000).

Perkembangan peran dan posisi kaum perempuan sejak masa lampau hingga saat ini telah menempatkan perempuan sebagai mitra yang sejajar dengan kaum pria. Perempuan memiliki kesempatan yang sama dalam berbagai bidang. Perempuan mempunyai tanggung jawab yang sama terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara demi majunya pembangunan negara ini termasuk didalamnya peran

dalam bidang pembangunan pertanian . Salah satu peran perempuan dalam membangun pembangunan pertanian yaitu dengan ikut berperan dalam menciptakan program - program yang mengarah pada pemberdayaan perempuan dengan meluncurkan program diversifikasi pangan dan gizi yaitu program yang berupaya mengintensifikasi permasalahan pengelolaan produksi pertanian sebagai salah satu gerakan ketahanan pangan keluarga dan masyarakat melalui pemanfaatan lahan pertanian

Peran perempuan sekarang ini sudah terlihat nyata dalam berbagai bidang , mereka telah banyak yang berpendidikan tinggi, mereka tak canggung dalam berjuang di masyarakat menurut bakat dan kemampuannya masing-masing, peran perempuan dibidang pembangunan pertanian diberbagai daerah, dengan memposisikan dirinya sebagai pembuat lapangan kerja dibidang pertanian, sebagai motivator, dinamisator dan regulator di bidang pertanian baik yang bergerak di swasta maupun di pemerintahan.

Menurut Pudjiwati Sajogyo , 1984 dalam penelitiannya tentang peranan perempuan dalam perkembangan masyarakat desa mengungkapkan betapa besar sumbangan perempuan dalam ekonomi masyarakat dan rumah tangga maupun dalam kehidupan keluarga. Nampaknya perkembangan masyarakat desa dewasa ini memerlukan partisipasi perempuan. Dalam perkembangan pertanian, kembali perempuan tidak mampu untuk eksis dikarenakan masih adanya penilaian masyarakat terhadap partisipasi perempuan pada sektor pertanian yang masih mendiskriminasi perempuan serta asumsi yang menyatakan bahwa kegiatan pertanian merupakan urusan laki-laki yang dinyatakan sebagai pengelola usaha tani adalah suami atau kepala keluarga (Paris, 1987 dalam Pratiwi , 2007). Fenomena di atas dikuatkan dengan norma dan tradisi yang hidup dalam masyarakat. Hal ini juga mengakibatkan mereka kurang menjangkau sumber-sumber ekonomis (tanah , modal dan tenaga) dan berbagai kemudahan dari pemerintah seperti pendidikan keterampilan, penyuluhan dan pelayanan lain seperti halnya kaum laki-laki, perempuan juga memiliki hak-hak asasi selaku perempuan (Menteri Negara Urusan Peranan Wanita , 1988).

Ketidakberdayaan kelompok wanita tani terdapat pada masih rendahnya sumber daya manusia yang harus dihilangkan dengan cara membangkitkan dari mimpi yang merupakan kesadaran yang mengatakan dirinya lemah karena kodrat dan harus tunduk pada nasib yang menyimpannya. Diharapkan mereka mampu mempunyai kesadaran kritis yang dapat membuka nalar guna mengembangkan potensi dan kekuatan yang dimiliki agar menjadi wanita yang optimis. Kesadaran kritis akan didapatkan melalui proses belajar yang dibangun dalam kehidupan sehari-hari, khususnya ketika mereka dihadapkan pada masalah baik sifatnya internal maupun eksternal. Kelompok Wanita Tani

sebenarnya sebagai salah satu wujud dari bentuk modal sosial masyarakat telah melahirkan berbagai kekuatan sosial baru bagi masyarakat desa. Kelompok tani wanita sebagai wujud institusi sosial lokal untuk memberdayakan masyarakat khususnya bagi kelompok Wanita Tani. Institusi ini merupakan suatu perkumpulan warga secara horizontal dan membuka peluang modal sosial bekerja sehingga dapat mewujudkan masyarakat desa yang kuat disertai dengan ketahanan ekonomi yang handal, karena kuatnya kemandirian mereka dalam mengelola ekonomi.

Kekuatan-kekuatan sosial wanita tani yang selama ini terpendam harus ditumbuh kembangkan sehingga perjuangan dalam mewujudkan keberdayaan mereka dapat tercapai, maka dalam kelompok wanita Tani tersebut harus digali kelompok pribadi yang mempunyai kreativitas (*creative personality*) yang mampu dan dapat mengalihkan modal sosial sebagai suatu gerakan pemberdayaan wanita tani dibidang sosial, ekonomi, dan politik baik di lingkungan internal maupun eksternal kelompok Wanita Tani tersebut.

Dengan memanfaatkan sumber daya alam yakni: memiliki potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam yaitu lahan/ tanah, sistem pengelolaan lahan yang belum terkelolah secara efektif maka itu perlu pengembangan pengelolaan lahan pertanian secara efektif, tentu ini tidak terlepas dengan bagaimana dengan peran pengorganisasian terutama dalam pembentukan kepengurusan sesuai dengan fungsi-fungsinya serta dapat meningkatkan pendapatan ekonomi. Sehingga dengan adanya tambahan penghasilan tersebut diharapkan petani wanita Tani mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup terutama kebutuhan dasar hidup manusia. Kebutuhan tersebut terdiri dari kebutuhan akan pangan, sandang, papan, kebutuhan akan kesehatan dan kebutuhan akan pendidikan serta tabungan (Soerjono, 1990 : 81).

Peran perempuan Papua dalam pembangunan mengalami permasalahan di bidang sumberdaya manusia dimana para perempuan kurang memiliki pengetahuan mengenai pengelolaan sumberdaya alam. Secara khusus perempuan Papua tidak mempunyai keterampilan seperti kemampuan perempuan desa yang lain di Indonesia disebabkan potensi kekayaan sumber daya alam (SDA) yang dimiliki oleh Perempuan Papua di sekitar mereka tidak bisa dikelola dengan baik, miskin diatas kekayaan alamnya, sehingga pemberdayaan perempuan perlu menjadi fokus seluruh *stakeholder* baik di provinsi dan kabupaten yang ada di Papua.

C. Kebijakan Otonomi Khusus bagi Pemberdayaan Perempuan

Krisis sosial dan politik yang tak kunjung berakhir di Papua, meskipun sejak 2001 telah dilaksanakan kebijakan Otonomi Khusus di Papua, pada hakikatnya bersumber dari

masalah ketidakadilan sosial sekaligus ketidakadilan struktural yang terjadi selama ini yang justru atas nama kebijakan Otonomi Khusus (Otsus) yang dilaksanakan di provinsi tersebut.

Banyak temuan mengindikasikan bahwa kebijakan Otsus, dalam kerangka penerapan sistem desentralisasi asimetris tersebut, yang diiringi dengan mengalirkan sejumlah besar uang melalui dana Otsus, ternyata tak berkorelasi dengan perbaikan kesejahteraan mayoritas masyarakat Papua. Bahkan terdapat indikasi kuat aliran dana Otsus tersebut lebih banyak memperkaya pundi-pundi para elite penguasa lokal di Papua. Hal itu akibat besarnya dana Otsus yang membuat iri banyak daerah lain tersebut selama ini tak diimbangi dengan penerapan sistem responsibilitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatannya.

Pada tahun 2012, pemerintah akan mengucurkan dana Otsus sebesar Rp 3,83 triliun untuk Papua dan Rp 1,64 triliun untuk Papua Barat. Alokasi dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2012 naik 23 persen dibanding pada 2011.

Namun sejumlah data memperlihatkan bahwa salah urus penggunaan dana Otsus Papua tersebut telah terjadi cukup lama. Menurut temuan BPK, selama 2002-2010, untuk dana Otsus, Papua dan Papua Barat mendapat alokasi anggaran sebesar Rp 28,8 triliun. Tetapi BPK hanya mengaudit 66,27% dari dana sebesar Rp 19,1 triliun itu dan menemukan ada indikasi penyelewengan sebesar Rp 319 miliar. Hal itulah yang kemudian memunculkan desakan dari berbagai elemen agar KPK RI segera melakukan pengusutan indikasi penyimpangan dana Otsus Papua yang disinyalir hanya dinikmati segelintir elite politik.

Suatu hal yang kontradiktif, di saat segelintir elite yang berkuasa menikmati kucuran dana Otsus, mayoritas masyarakat di Papua tetap berkubang dalam kemiskinan. Hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tentang adanya kerugian negara sebesar Rp 319 miliar harus menjadi pijakan awal pemerintah untuk menjawab persoalan ketidaksinkronan besaran kucuran dana kepada Papua dan Papua Barat.

Otonomi daerah seharusnya mampu membuat masyarakat setempat menjadi semakin berdaya, bukan teperdaya. Realitas yang ada saat ini, mayoritas masyarakat Papua masih tetap mengalami kesulitan untuk mengakses pendidikan/kesehatan, tingkat kesejahteraannya masih jauh dari kelayakan, sarana dan prasarana kehidupan sosialnya masih sangat memprihatinkan, terutama di daerah pedalaman Papua.

Kebijakan pencairan dana Otsus ke depan harus dipantau secara ketat untuk menjamin efektivitasnya terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat Papua; penanggulangan kemiskinan; pembangunan sekolah-sekolah termasuk pengadaan guru-guru, sarana, dan prasarana pendidikan yang layak; pembangunan fasilitas kesehatan masyarakat; serta pembangunan infrastruktur sosial yang layak dan merata di seluruh daerah. Di samping itu, indikasi penyelewengan dana Otsus Papua yang sudah terjadi harus diusut secara komprehensif, untuk menemukan aktor-aktornya yang harus bertanggung jawab, modus operandinya, dan langkah preventif untuk perbaikan pengelolaan dana Otsus ke depan.

Di samping langkah tersebut, pemerintah perlu mengevaluasi dampak penerapan Otsus yang selama ini masih belum memberikan manfaat bagi mayoritas masyarakat Papua, karena berbagai indikasi terjadinya praktek penyimpangan penggunaan dana Otsus untuk kepentingan segelintir elite penguasa di Papua. Kebijakan Otsus akan memiliki arti bagi masyarakat jika mereka dapat merasakan keadilan, terutama untuk menikmati hasil-hasil sumber daya alamnya sendiri.

Membangun dan mempertahankan integrasi nasional adalah unfinished agenda yang dilaksanakan dengan membangun dan menghidupkan komitmen untuk bersatu, membangun jiwa musyawarah dalam kerangka demokrasi, membangun kelembagaan yang menyuburkan persatuan dan kesatuan, merumuskan regulasi dan undang-undang yang konkrit, serta membutuhkan kepemimpinan yang arif dan efektif. Untuk melakukannya diperlukan konsistensi yang arif dan efektif, kesungguhan dan sekaligus kesabaran. Agar upaya pembinaan (yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah) ini efektif dan berhasil, diperlukan pula tatanan, perangkat dan kebijakan yang tepat, kerangka yang sebaiknya dibangun dalam upaya memperkuat integrasi nasional.

D. Penanggulangan Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan yang sudah ada sejak dimulainya peradaban manusia dan hingga kini masih menjadimasalah sentral di belahan bumi manapun. Kemiskinan merupakan fenomena sosial yang bersifat umum, bukan bersifat khusus pada masyarakat yang berlatar belakang, suku bangsa dan agama. Kemiskinan bukanlah sesuatu yang terwujud sendiri, terlepas dari aspek-aspek lainnya, tetapi terwujud sebagai hasil interaksi antara berbagai aspek yang ada dalam kehidupan manusia. Kemiskinan suatu negara atau daerah tidak hanya dipengaruhi oleh agama, kepercayaan, sikap hidup dan adat istiadat, tetapi juga dipengaruhi oleh variabel-variabel lain. Kedua pendapat ini jelas memberikan gambaran bahwa kemiskinan ditimbulkan oleh berbagai faktor.

Akar penyebab kemiskinan dapat dibagi dalam dua kategori. Pertama, kemiskinan alamiah, yaitu kemiskinan yang disebabkan faktor alam, sumberdaya yang langka dan akibat perkembangan teknologi yang rendah. Ini mempunyai pengertian faktor-faktor yang dapat menyebabkan kemiskinan dalam sebuah masyarakat secara alami memang ada, tetapi dalam kategori kemiskinan yang seperti ini pada umumnya tidak mempunyai kesenjangan yang terlalu tinggi. Kedua, kemiskinan struktural atau kemiskinan yang diakibatkan oleh kebijakan suatu sistem supra-struktur atau politik. Kebijakan telah membuat sekelompok masyarakat mendominasi penguasaan sarana ekonomi, sementara kelompok masyarakat lainnya tidak memiliki kesempatan. Pada kategori ini, kesenjangan ekonomi masyarakat sangat tinggi antara yang miskin dan yang kaya.

Kemiskinan yang terjadi di Indonesia adalah bentuk kemiskinan struktural atau buatan, karena secara alamiah Indonesia mempunyai cukup potensi dan sumber daya untuk tidak mengalami kemiskinan. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan akibat dari supra-struktur yang membuat sebagian anggota atau kelompok masyarakat tertentu mendominasi sarana ekonomi, sosial, politik dan budaya. Struktur ini menyebabkan tidak adanya pemerataan, tidak berkembangnya kualitas dan daya kreasi rakyat dalam pelaksanaan pembangunan serta dipinggirkannya peran dan partisipasi masyarakat dalam setiap pelaksanaan pembangunan yang terindikasi dengan melemahnya tingkat keswadayaan masyarakat.

Kemiskinan, pada kenyataannya, lebih dilihat dari sudut ekonomi semata. Batasan kemiskinan adalah suatu kondisi dimana orang tidak memiliki harta benda atau mempunyai pendapatan di bawah batasan nominal tertentu. Tingkatan kemiskinan dinilai atau ditentukan berdasarkan ukuran-ukuran materi yang sudah didefinisikan sebelumnya, seperti kondisi fisik dari bangunan atau lingkungan permukiman. Pengertian kemiskinan yang sangat ekonomistik dan sempit akan melahirkan bentuk-bentuk kebijakan penanggulangan kemiskinan yang lebih merupakan 'bantuan' ekonomi saja. Pemahaman kemiskinan dalam arti yang lebih luas, atau sering didefinisikan sebagai kemiskinan majemuk, adalah suatu kondisi tidak terpenuhinya kebutuhan asasi atau esensial sebagai manusia.

Adapun tingkat kemiskinan dibedakan dalam dua kategori yaitu kemiskinan absolut dan relatif. Seseorang dikatakan miskin secara absolut apabila tingkat pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok pendapatan dalam masyarakat, yaitu antar kelompok masyarakat yang mungkin tidak miskin karena mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi dari pada

garis kemiskinan dan kelompok masyarakat yang miskin karena mempunyai tingkat pendapatan relatif lebih rendah dari pada garis kemiskinan.

Kemiskinan adalah kondisi yang disebabkan karena beberapa kekurangan dan kecacatan individual baik dalam bentuk kelemahan biologis, psikologis maupun kultural yang menghalangi seseorang memperoleh kemajuan dalam kehidupannya. Selain itu, faktor struktural merupakan penyebab orang menjadi miskin. Seseorang yang berada di lingkungan masyarakat yang mempunyai karakteristik antara lain: distribusi penguasaan sumber daya (*resources*) yang timpang, gagal dalam mewujudkan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, institusi sosial yang melahirkan berbagai bentuk diskriminasi.

Berkaitan dengan fenomena kemiskinan di Indonesia, umumnya mereka yang tergolong miskin adalah kelompok masyarakat yang berpendidikan rendah dan hidup di daerah pinggiran (*periphery*), sehingga sangat sulit bagi mereka untuk memperoleh pendidikan layak. Kedua aspek itu melingkar-lingkar terus dan jarang bisa ditemukan titik pemberhentiannya, maka antara kemiskinan dan kualitas pendidikan yang rendah merupakan faktor yang saling terkait yang bisa menjadi sebab dan akibat dari rendahnya produktivitas ekonomi.

Keseluruhan konsep kemiskinan yang bersifat multidimensional menunjukkan bahwa kemiskinan memiliki beberapa ciri, yaitu :

- a. ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang dan papan).
- b. ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih dan transportasi).
- c. ketiadaan jaminan masa depan (karena tidanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
- d. kerentanan terhadap goncangan yang bersifat individual maupun missal.
- e. rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber alam.
- f. ketidakterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat.
- g. ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- h. ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- i. ketidakmampuan dan ketidak beruntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan dalam rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil).

Problem kemiskinan di Indonesia merupakan masalah sosial yang relevan untuk dikaji terus-menerus dan dicarikan solusinya. Ini bukan saja karena masalah kemiskinan telah ada sejak lama dan menjadi persoalan masyarakat, akan tetapi juga karena gejala kemiskinan semakin meningkat sejalan dengan terjadinya krisis multidimensional yang dihadapi oleh Indonesia. Berbagai upaya telah dilakukan, beragam kebijakan dan program telah disebar dan diterapkan oleh pemerintah dalam menanggulangi masalah kemiskinan ini, sehingga tidak sedikit jumlah dana yang telah dikeluarkan demi menanggulangi kemiskinan.

Tak terhitung berapa kajian dan ulasan telah dilakukan di universitas, hotel berbintang, dan tempat lainnya. Pertanyaannya: mengapa kemiskinan masih menjadi bayangan buruk wajah kemanusiaan kita hingga saat ini?. Upaya penurunan derajat kemiskinan telah dilakukan selama tiga dekade di Indonesia, ternyata masih sangat rentan terhadap perubahan kondisi ekonomi, politik, sosial, dan bencana alam yang terjadi di berbagai daerah. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat beberapa kelemahan mendasar dari penanggulangan kemiskinan, antara lain:

- a. masih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi makro,
- b. kebijakan yang terpusat, tanpa memperdulikan faktor regional seperti adat
- c. lebih bersifat karikatif/belas kasihan
- d. meposisikan masyarakat sebagai obyek,
- e. cara pandang tentang kemiskinan yang menganggap sebagai penyakit masyarakat yang sulit diberantas,
- f. asumsi permasalahan dan penanggulangan kemiskinan yang dianggap sama.

Dalam rangkaian program pembangunan di dalam menanggulangi masyarakat yang mengalami masalah sosial tersebut perlu dipahami berbagai hal yang berkaitan dengan seluk beluk permasalahannya. Bagi masalah kemiskinan yang akan ditampilkan dalam penelitian ini, semestinya perlu dipahami paling tidak kondisi, intensitas dan komplikasi yang terjadi disamping tentu saja faktor-faktor yang melatarbelakangi masalah kemiskinan tersebut. Untuk meningkatkan kesejahteraan dan memberdayakan masyarakat miskin yang dibutuhkan bukan sekedar program yang sifatnya parsial, namun langkah-langkah yang terpadu dan benar-benar fungsional dalam mendukung upaya pemberdayaan penduduk miskin itu sendiri, khususnya di kalangan keluarga yang secara sosial rentan, dari segi kesehatan rapuh, dan yang memiliki akses terbatas kecil di bidang pendidikan.

3

METODOLOGI

A. Tahapan Kajian

Tahap awal kajian dilakukan telaah pustaka dan kebijakan yang terkait dengan program-program pemberdayaan perempuan. Penggambaran kompleksitas IR digunakan *soft system methodology* (SSM) dengan 7 tahapan, yaitu: (1) identifikasi situasi permasalahan yang dihadapi; (2) mengekspresikan situasi permasalahan dalam bentuk *rich picture*; (3) menyusun *root definition* yang sesuai dengan sistem yang dikaji; (4) merancang model konseptual dengan pendekatan sistem; (5) membandingkan model konseptual dengan situasi permasalahan yang ada; (6) pembahasan untuk perubahan yang diinginkan; dan (7) tindakan perbaikan sebagai solusi.

Sebagian dari tahapan tersebut diidentifikasi dan dirumuskan melalui FGD. Rumusannya digunakan untuk menyusun program aksi penanggulangan kemiskinan di Provinsi Papua.

B. Pengumpulan Data dan Informasi

Pengumpulan data dan akuisi pengetahuan didasarkan *best practices* industri rumahan serta akuisi pengetahuan pakar dan praktisi untuk pengembangan program aksi. Dukungan yang diperlukan untuk pelaksanaan kajian ini, seperti pengadaan literatur, data dan informasi, diskusi/rapat/seminar/*workshop*, pakar/nara sumber akan disediakan oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak melalui Deputi yang terkait.

Verifikasi dan validasi melalui diseminasi dan penjaringan umpan balik yang dilakukan dalam Seminar/Workshop dengan para pihak yang berkepentingan.

- **Focus Group Discussion (FGD)**

Aspek Utama FGD meliputi agenda, partisipan, tata laksana dan interpretasi hasil. Persyaratan melakukan FGD adalah (a) Pengumpulan, seleksi dan partisipasi dari peserta FGD sangat penting diperhatikan. Partisipasi aktif peserta FGD merupakan elemen yang paling kritis dari metode kajian ini, dan (b) Peneliti dapat ikut hadir atau mengamati, tetapi tidak boleh aktif berpartisipasi. FGD menghasilkan informasi kualitatif dan

umumnya diperlakukan sebagai hasil penelusuran (*exploratory*) dan bersifat *preliminary*, bukan konklusi. FGD digunakan untuk (1) kecepatan mengambil konsensus, (2) penyederhanaan persoalan yang dibahas, (3) spontanitas dari peserta, (4) seleksi bagi para peserta dan (5) terstruktur dengan cara yang bermanfaat dan komprehensif. Oleh karena itu FGD harus memperhatikan (1) kualifikasi dan komposisi dari expert-panel, (2) sensitive terhadap ketidak-konsistenan, dan (3) kebutuhan biaya yang cukup karena membutuhkan pakar terpilih dan fasilitas yang memadai.

Sesuai dengan pemahaman tersebut, FGD dilakukan untuk perumusan situasional penanggulangan kemiskinan di Provinsi Papua dengan fokus kebijakan, program dan kegiatan, serta keterkaitan stakeholder. Untuk mendapatkan informasi IR dan program pengembangannya dibutuhkan *stakeholder* diantaranya: Pelaku usaha IR, Wirausahawati sukses, pembina IR, Mitra Usaha IR dan Kementerian PP PA.

- **Survei Lapang**

Eksplorasi data dan informasi dilakukan di lokasi kajian, yaitu di Kabupaten Jayapura. Pemilihan lokasi tersebut didasarkan pertimbangan daerah dengan tingkat kemiskinan yang cukup tinggi. Selain itu, daerah tersebut memiliki potensi pengembangan industri rumahan yang dikelola oleh kaum perempuan.

Survei lapang juga dilakukan untuk memperoleh gambaran aktivitas IR dalam meningkatkan produktivitas perempuan serta meningkatkan pendapatan keluarga. Dengan karakter yang dimiliki oleh wirausaha perempuan dapat diformulasikan model-model pemberdayaan perempuan.

4

ANALISIS SITUASIONAL

A. Kebijakan Otonomi Khusus dan Persoalan Saat Ini

Indonesia sebagai Negara Bangsa (*nation state*), mewadahi banyak keragaman budaya yang tumbuh di dalam masyarakat. Setiap keragaman budaya yang tumbuh di tanah air terbentuk melalui proses sejarah yang sangat panjang. Berbagai suku, bahasa, agama, sosial budaya, dan adat istiadat tumbuh subur di pelosok Nusantara dari waktu ke waktu, dari masa ke masa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengamanatkan suatu bentuk pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketentuan-ketentuan dalam konstitusi tersebut, mengamanatkan Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan pengaturan antar daerah yang tidak seragam antara satu sama lain. Dalam hubungan antara pusat dan daerah atau daerah propinsi dengan kabupaten/kota dimungkinkan adanya pola hubungan yang bersifat khusus seperti Provinsi Papua. Pengaturan demikian dimaksud untuk menjamin agar seluruh bangsa Indonesia benar-benar bersatu dengan keragaman dalam bingkai Negara Kesatuan.

Namun demikian, amanat pelaksanaan pemerintahan daerah melalui kebijakan desentralisasi yang mulai dilaksanakan 1 Januari 2000, dalam praktik implementasinya tidaklah mudah. Kondisi geografis, tingkat kesuburan dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak merata, berbeda antar satu daerah dengan daerah lainnya. Demikian juga dengan jumlah penduduk, kualitas intelektual, termasuk sebarannya juga berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kondisi geografis dan demografi tersebut dapat menimbulkan banyak permasalahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kewenangan dan keleluasaan yang lebih luas kepada daerah didalam mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan daerah termasuk kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam di wilayahnya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri. Namun, ruang yang disediakan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu dianggap masih belum mampu mengakomodasikan kekhasan budaya dan adat istiadat masyarakat Papua, baik dalam pengelolaan pemerintahan maupun pembangunan di wilayah Papua.

Berbagai kalangan di Papua menuntut untuk mengembangkan kekhasan budayanya dalam konteks NKRI melalui kebijakan pada tingkat nasional yang bersifat khusus. Sejalan dengan nafas desentralisasi paska reformasi, aspirasi dan tuntutan yang berkembang itu, kemudian direspon oleh pemerintah dengan terbitnya Undang-Undang No. 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiprah di wilayahnya sebagai subjek sekaligus objek pembangunan.

Hal ini adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan, akselerasi pembangunan, dan pemberdayaan seluruh rakyat di Papua. Otsus Papua sebenarnya didesain sebagai langkah awal dalam rangka membangun kepercayaan rakyat kepada pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh demi tuntasnya masalah di Papua. UU Otsus Papua lahir karena sejak penyatuannya ke Indonesia, masih ada persoalan pemenuhan rasa keadilan bagi rakyat Papua, belum tercapainya kesejahteraan rakyat, belum tegaknya hukum di Papua, dan belum adanya penghormatan hak asasi manusia (HAM) khususnya terhadap warga Papua.

Pada tataran ideal, adanya kewenangan yang besar dengan berlakunya UU Otsus Papua, diharapkan mampu menjadi solusi bagi masyarakat yang selama ini termarginalkan oleh pembangunan. namun pada tataran kenyataannya berbagai persoalan pembangunan mengemuka seakan menjadi problem yang tak terselesaikan melalui pelaksanaan UU Otsus. Pemberlakuan kebijakan ini oleh sebagian kalangan dianggap belum memberikan perubahan yang signifikan terhadap pelaksanaan fungsi pemerintahan dalam hal melayani (*service*), membangun (*development*), dan memberdayakan (*empowerment*) masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, Otsus Papua mengandung beberapa masalah krusial, yang muara dari masalah-masalah tersebut adalah kesejahteraan. Setidaknya ada dua (2) masalah: (1) Ketidaksamaan pemahaman dan kesatuan persepsi, ada respon positif dan negatif, respon negatif seperti permintaan referendum; (2) Masalah ketidaksiapan pemerintah daerah, hal ini terlihat dari kualitas sumber daya manusia yang ada.

Sementara itu pada sisi yang lain, Pemerintah menilai pelaksanaan otonomi khusus Papua masih jauh panggang dari asap. dari sisi pengaturan misalnya, peraturan turunan UU Otsus No35/2008 yang harusnya dibuat ternyata tidak direalisasikan. Sehingga implikasinya menyebabkan ada ketidakjelasan urusan pengelolaan dan tumpang tindih pengelolaan kewenangan. Di tingkat daerah ternyata Pemprov Papua, Pemprov Papua Barat, DPRD, DPRD, DPRD, DPRD belum menyelesaikan beberapa Perdasus dan Perdas sebagai implementasi UU Otsus. Akibatnya, pelaksanaan wewenang, tugas, dan tanggung jawab serta pola dan mekanisme kerja sama belum dibangun, sehingga kinerja yang dihasilkan belum optimal.

Dalam pengelolaan keuangan pun, masih terdapat masalah mendasar. Hingga kini pembagian dan pengelolaan penerimaan dana Otsus hanya diatur Peraturan Gubernur. Sementara kabupaten dan kota tidak memiliki acuan dan petunjuk teknis dalam pengelolaan dana otsus. Dan ini membuka peluang dana otsus diselewengkan. Sejalan dengan perihal ini, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional merekomendasikan agar pemda Papua dan Papua Barat segera menyusun perda yang mengatur tentang koridor pengalokasian dana otonomi khusus (Otsus) yang nilainya mencapai Rp.40 triliun per tahun.

B. Fokus Pengembangan Wilayah Kabupaten Jayapura

Melihat potensi kondisi eksisting dan pentingnya keterkaitan pengembangan wilayah Kabupaten Jayapura dengan wilayah sekitarnya serta upayaantisipasi globalisasi dan otonomi daerah, maka untuk mencapai tujuan umum penataan ruang wilayah kota di atas konsep pengembangan sebagai berikut:

- a. Mengarahkan wilayah Kabupaten Jayapura menjadi wilayah pengembangan kegiatan perdagangan & jasa, kegiatan industri, kegiatan pertanian, pariwisata, pendidikan dan pelestarian lingkungan. Mengembangkan pusat pelayanan perkotaan dan pusat pelayanan pedesaan yang mampu mendorong kegiatan dalam rangka Otonomi Khusus Papua dan peran dalam mendukung keterkaitan desa-kota

- b. Mengurangi konflik ruang antar kegiatan fungsional dengan selalu memperhatikan kelestarian sumber daya.
- c. Mengidentifikasi kegiatan-kegiatan sosial ekonomi alternatif yang berkelanjutan, hemat energi, hemat ruang dan berpotensi daur ulang.
- d. Mengembangkan potensi pusat-pusat strategis sebagai pendukung perkembangan aktivitas kota
- e. Mengembangkan pusat pertumbuhan yang dapat memacu perkembangan wilayah sekitarnya. Efek penyebaran pusat-pusat pertumbuhan membantu memecahkan masalah yang ada di luar pusat pertumbuhan yang belum berkembang.
- f. Pengembangan industrialisasi pedesaan sebagai usaha pengembangan proses produksi yang berbasis pada kekuatan pertanian (agro industri).

Struktur ruang kota dengan memanfaatkan jalur arteri primer sebagai jalur utama. Untuk mengembangkan ke wilayah-wilayah Kabupaten Jayapura yang belum berkembang maka perlu pengembangan jaringan jalan yang menjangkau wilayah tersebut. Bentuk jaringan yang dikembangkan berbentuk radial konsentrik dengan tujuan supaya ada penyebaran yang seimbang ke semua wilayah (sesuai dengan daya dukung alam dan lingkungan). Untuk memberikan jalur alternatif regional dan mengurangi kemacetan dan kesemrawutan di pusat kota maka dibuat jalur alternatif. Jalur alternatif ini juga sebagai batas pengembangan kota ke arah kawasan fungsi budidaya terbatas atau penyangga. Jalan kolektor primer sebagai penghubung Kabupaten Jayapura dengan kota-kota yang berdekatan. Jalan kolektor untuk menghubungkan arteri primer dengan kolektor primer maupun dengan arteri sekunder. Jalan ini juga difungsikan untuk mencapai pusat-pusat sekunder.

Sebagai daerah Kota yang juga berfungsi penjaga keseimbangan ekologis wilayah di sekitarnya, konsep pemanfaatan ruang di Kabupaten Jayapura harus dilakukan dengan mempertimbangkan kelayakan pengembangan fungsi lahan dan penetapan intensitas/kepadatan bangunan. Beberapa konsep yang diajukan untuk pemanfaatan lahan di Kabupaten Jayapura adalah :

- a. Kawasan sepanjang jalan jalan arteri primer diharapkan sebagai kawasan yang memiliki kegiatan perkotaan dengan skala pelayanan regional dan Kota. Fungsi yang dapat dikembangkan pada kawasan ini adalah: perdagangan dan jasa, transportasi, industri, perkantoran dan pendidikan. Tipikal pemanfaatan lahan dikawasan ini adalah: memiliki kepadatan tinggi dan bisa berorientasi pada bangunan-bangunan vertikal.

- b. Kawasan-kawasan antara pusat kota dan kawasan terluar dimanfaatkan untuk pengembangan permukiman dan kegiatan/fasilitas yang memiliki skala pelayanan sub kota (BWK) dan lokal. Tipikal pemanfaatan lahan dikawasan ini adalah: memiliki kepadatan sedang dan bisa berorientasi pada bangunan-bangunan horisontal yang dilengkapi dengan vegetasi-vegetasi pendukung estetis dan kehijauan kawasan.
- c. Kawasan terluar, yang sebagian masih berupa kawasan perdesaan dimanfaatkan untuk engembangan pertanian modern dengan nuansa agropolitan. Tipikal pemanfaatan lahan dikawasan ini adalah: memiliki kepadatan rendah dan mengandalkan produktivitas lahan sebagai penopang ekonomi masyarakat.

C. Kondisi Sosial dan Budaya Kabupaten Jayapura

Struktur penduduk menurut agama berdasarkan data dari Profil Kabupaten Jayapura 2012 menunjukkan bahwa mayoritas penduduk Kabupaten Jayapura adalah pemeluk agama Kristen Protestan, yaitu berjumlah 120.170 orang. Pemeluk agama Islam menempati urutan kedua terbanyak yaitu 96.460 orang. Selanjutnya pada tempat ketiga, pemeluk agama Katolik dengan jumlah 45.561 orang. Di tempat keempat, pemeluk agama Budha dengan jumlah 1.863 orang, pemeluk agama Hindu menempati urutan terakhir dengan jumlah 1.586 orang. Total Sarana ibadah yang ada di Kabupaten Jayapura terdiri dari 270 bangunan gereja Protestan, 146 bangunan masjid, 44 bangunan mushola, 13 bangunan gereja Katolik, 45 bangunan kopel, 3 bangunan wihara dan 1 pura.

Berdasarkan data tahun 2012 pada Badan Pusat Statistik Kabupaten Jayapura, pencari kerja yang belum berpengalaman yang mendaftarkan diri di disnaker Kabupaten Jayapura berjumlah 7.408 orang, tidak tamat SD 526 orang, tamat SD 434 orang, tamat SMP 952 orang, tamat STLA 2.834 orang, tamat Sarjana Muda 1.763 orang, tamat Sarjana (S1) 874 orang dan tamat Pasca Sarjana 25 orang. Hal ini berpengaruh terhadap jumlah penduduk yang berada di garis kemiskinan.

Tabel 2. Fasilitas Pendidikan yang tersedia di Kabupaten Jayapura

No.	DISTRIK	JUMLAH SARANA PENDIDIKAN						
		UMUM				AGAMA		
		SD	SLTP	SMA	SMK	MI	MTs	MA
1	Sentani	13	4	1	-	13	9	7
2	Ebungfauw	2	-	-	-	2	-	-

No.	DISTRIK	JUMLAH SARANA PENDIDIKAN						
		UMUM				AGAMA		
		SD	SLTP	SMA	SMK	MI	MTs	MA
3	Sentani Timur	3	3	-	1	5	-	1
4	Sentani Barat	2	2	1	-	4	-	-
5	Waibu	2	1	-	-	7	1	1
6	Demta	3	3	1	-	2	-	-
7	Yokari	-	1	-	-	4	-	-
8	Depapre	3	2	-	1	5	-	-
9	Ravenirara	2	-	-	-	2	-	-
10	Kemtuk	3	2	-	-	2	-	-
11	Kemtuk Gresi	5	1	-	-	1	2	-
12	Gresi Selatan	-	-	-	-	2	-	-
13	Nimboran	2	-	1	1	3	1	-
14	Namblong	3	1	-	-	1	-	-
15	Nimbokrang	5	3	1	-	5	-	1
16	Unurum Guay	4	2	-	-	1	-	-
17	Kaureh	2	2	-	-	5	-	-
18	Yapsi	7	3	1	1	1	-	1
19	Airu	2	-	-	-	1	-	-
	JUMLAH	63	31	6	4	66	11	12

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Jayapura, 2012

Tabel 3. Jumlah Penduduk Miskin Per Distrik di Kabupaten Jayapura

No.	NAMA DISTRIK	JUMLAH KELUARGA MISKIN (KK)
1	Sentani	1,368
2	Ebungfauw	622
3	Sentani Timur	782
4	Sentani Barat	465
5	Waibu	1,055
6	Demta	579
7	Yokari	497
8	Depapre	518

No.	NAMA DISTRIK	JUMLAH KELUARGA MISKIN (KK)
9	Ravenirara	315
10	Kemtuk	704
11	Kemtuk Gresi	591
12	Gresi Selatan	283
13	Nimboran	560
14	Namblong	488
15	Nimbokrang	1,080
16	Unurum Guay	452
17	Kaureh	756
18	Yapsi	818
19	Airu	243
	JUMLAH	12,176

Sumber: Dinas Kependudukan, Capil Kab. Jayapura Tahun 2011

Tabel 4. Jumlah Rumah Per Distrik Tahun 2012

No.	NAMA DISTRIK	JUMLAH RUMAH
1	Sentani	10.429
2	Ebungfauw	484
3	Sentani Timur	1.636
4	Sentani Barat	878
5	Waibu	1.509
6	Demta	608
7	Yokari	415
8	Depapre	766
9	Ravenirara	247
10	Kemtuk	842
11	Kemtuk Gresi	757
12	Gresi Selatan	169
13	Nimboran	749
14	Namblong	735
15	Nimbokrang	1.688
16	Unurum Guay	499
17	Kaureh	1.558
18	Yapsi	1.579
19	Airu	207
	JUMLAH	25.755

Sumber: BPS Kabupaten Jayapura, 2012

D. Kondisi Pemberdayaan Perempuan di Propinsi Papua

Berdasarkan tradisi, para perempuan di Papua merupakan kelompok yang memiliki akses terhadap sumber daya alam serta pasar tradisional. Jadi, setiap konflik yang berhubungan dengan sumber daya alam dan akses terhadap pasar membawa dampak yang berarti terhadap kehidupan perempuan dan anak-anak. Pendekatan Gender dan Pembangunan (*Gender and Development* atau GAD) perlu dilaksanakan untuk memberikan partisipasi yang setara, akses dan kontrol atas proses pembangunan di Papua. Pada tahun 1999 hanya 0,06% partisipasi perempuan di dalam badan perwakilan rakyat di pelbagai kota, kabupaten dan propinsi. Pendekatan gender dan Hak Asasi Manusia (HAM) juga perlu dilakukan dalam melaksanakan program sosial apapun di Papua termasuk yang berhubungan dengan HIV/AIDS. Pendekatan gender ini perlu untuk memastikan pembentukan kebijakan yang peka terhadap gender.

Peningkatan pelbagai sumber daya yang ditawarkan oleh Otsus seiring dengan meningkatnya kekerasan terhadap perempuan dan anak-anak termasuk kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) di Papua yang tidak diikuti dengan meningkatnya pengenalan terhadap UU KDRT (Undang-undang mengenai kekerasan dalam rumah tangga). Suara Perempuan Papua melaporkan bahwa dalam tahun pertama Otsus 2002, tercatat 13 kasus kekerasan dalam rumah tangga, dan pada tahun 2005 mencapai 65 kasus. Di sisi lain, tercatat pula peningkatan angka kekerasan berupa kasus pemerkosaan terhadap anak-anak di bawah usia. PN Papua mencatat bahwa pada periode 2002-2004 kasus pemerkosaan meningkat 85%. Dalam tahun 2006, PN Klas I Jayapura menyelesaikan 245 kasus kejahatan, 97 di antaranya adalah kekerasan dalam rumah tangga dan 57 kasus adalah pemerkosaan dan pelanggaran norma-norma. Unicef menambahkan temuannya pada bulan November 2007 bahwa selain para istri, anak-anak perempuan juga seringkali menjadi target kekerasan dalam rumah tangga.

Beberapa akar penyebab dari kekerasan rumah tangga adalah ketergantungan alkohol dan emas kawin. Perihal pertama di atas dilakukan oleh para suami yang mabuk terhadap istri atau anak-anak mereka; sedangkan yang kedua merupakan tekanan yang diberikan oleh keluarga istri terhadap para suami mengenai emas kawin yang harus dibayarkan sehingga para suami melampiaskan amarahnya dengan melakukan kekerasan terhadap para istrinya.

Dalam skala yang lebih besar, konflik terbuka yang berlangsung selalu menyebabkan perempuan dan anak-anak menjadi korban atau pihak yang dirugikan. Tingginya angka kekerasan terhadap perempuan menunjukkan perlunya tindakan tegas dan nyata (*affirmative action*) mengenai perempuan dan anak-anak termasuk program

yang sesuai untuk mereka yang selamat dari kekerasan tersebut. Akan tetapi, selain dari para korban atau yang selamat dari kekerasan, perempuan juga merupakan pembangun perdamaian yang aktif. Beberapa pemimpin perempuan penting di Papua telah mendapatkan reputasi dan pengakuan baik secara lokal, nasional maupun internasional atas kerja keras mereka dalam membangun perdamaian. Dalam skala makro, beberapa pemain penting lokal penting yang berkecukupan dalam pelbagai masalah yang berhubungan dengan gender misalnya tabloid lokal Jurnal Perempuan Papua yang berfokus terhadap permasalahan gender; perwakilan perempuan di Majelis Rakyat Papua (MRP); Badan Pemberdayaan Perempuan (BPP); organisasi masyarakat madani; serta komisi F-DPRD yang menangani permasalahan gender.

Koordinasi antar pelbagai lembaga yang bekerja dalam permasalahan gender ini perlu dikembangkan sehingga tercapai sinergi dalam rangka meraih hasil-hasil yang paling efektif dalam melindungi hak-hak perempuan sebagai kelompok yang terdampak di wilayah konflik. Di tingkat akar rumput, banyak perempuan telah memulai jaringan lokal untuk terlibat secara aktif di dalam perubahan sosial. Misalnya, JPM (Jaringan Perempuan Mimika) yang melaksanakan demonstrasi damai terhadap distribusi alkohol yang dianggap sebagai salah satu pemicu kekerasan di Papua. Inisiatif dan jaringan berbasis masyarakat lokal harus diteruskan dan didukung.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Tahun 2013-2018 mencantumkan bahwa urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak termasuk ke dalam Bidang Kesejahteraan Rakyat dan dengan mempertimbangkan kapasitas riil kemampuan keuangan daerah serta arah kebijakan pembangunan daerah pada lima tahun kedepan, maka ditetapkan Rencana Kebutuhan Indikatif pendanaan selama periode 2013-2018 untuk urusan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak mendapat proporsi alokasi sampai dengan sebesar 7 persen dari total kapasitas riil pendanaan daerah.

Berdasarkan sumber data dari BPS, persentase partisipasi perempuan di lembaga pemerintah, menggambarkan kondisi yang belum maju, dari data yang tersedia rata-rata masih sekitar 10,34% perempuan yang masuk dan terlibat dalam organisasi pemerintahan.

Kualitas hidup perempuan dan anak ditentukan dengan mencermati indikasi rasio partisipasi sekolah, kualitas kesehatan perempuan dan anak serta komparasi upah antar gender. Demokratisasi telah mendorong peran perempuan dan peningkatan pemberdayaan perempuan (*gender empowerment*) dalam dunia kerja, partisipasi sosial, dunia politik, ekonomi dan dalam pengambilan, namun demikian tradisi dalam hubungan

sosial antara laki-laki-perempuan dalam keluarga dan masyarakat belum berpihak pada kepentingan kaum perempuan.

Diskusi dengan Ibu Yosi (Kabid Pengarusutamaan Gender Bidang Ekonomi) dan Ibu Anike Rawar (Kepala) - Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak/BPP & PA Provinsi Papua, diperoleh gambaran kondisi pemberdayaan perempuan di Papua. Pembagian wilayah kultur/kawasan pembangunan untuk pemberdayaan perempuan yang diterapkan oleh Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak di provinsi Papua sebanyak 6 (enam) kawasan yakni: Mamta, Saereri, Hanim Ah, Mee Pago, La Pago I, La Pago II. Tujuan pendekatan kawasan adalah memiliki kesamaan sehingga mudah untuk berbagi (*sharing*) informasi untuk keseluruhan kawasan di provinsi Papua yang memiliki 28 Kabupaten/Kota dengan 275 suku yang masing-masing punya bahasa dan budaya yang berbeda.

1. Kelompok Mamta:
 - Kota Jayapura
 - Kabupaten Jayapura
 - Kabupaten Keerom
 - Kabupaten Sarmi
 - Kabupaten Mamberamo Raya
2. Kelompok Saereri:
 - Kabupaten Biak Numfor
 - Kabupaten Supiori
 - Kabupaten Kepulauan Yapen
 - Kabupaten Waropen
3. Kelompok Hanim Ah:
 - Kabupaten Merauke
 - Kabupaten Boven Digoel
 - Kabupaten Asmat
 - Kabupaten Mappi
4. Kelompok Mee Pago:
 - Kabupaten Nabire
 - Kabupaten Paniai
 - Kabupaten Deiyai
 - Kabupaten Dogiyai
 - Kabupaten Intan Jaya
 - Kabupaten Mimika
5. Kelompok La Pago I:
 - Kabupaten Tolikara
 - Kabupaten Jayawijaya
 - Kabupaten Mamberamo Tengah
 - Kabupaten Lanni Jaya
 - Kabupaten Yalimo

6. Kelompok La Pago II:

- Kabupaten Yahukimo
- Kabupaten Puncak
- Kabupaten Puncak Jaya
- Kabupaten Nduga
- Kabupaten Pegunungan Bintang

Meskipun kawasan yang maju ada di 3 (tiga) kawasan pantai/darat yakni Kelompok Mamta, Saereri, Hanim Ah, namun karakteristik kaum perempuan di daerah pegunungan di Kelompok Mee Pago, La Pago I dan La Pago II dikenal lebih ulet dan mampu bersaing dibanding dengan daerah pantai dan rawa di Kelompok Mamta, Saereri, Hanim Ah. Salah satu bukti keuletan perempuan di daerah pegunungan adalah biasa turun naik gunung sambil menggendong anak membawa pikulan sayuran, buah, atau kopi, sementara suami hanya membawa parang, panah, atau tombak. Atau biasanya laki-laki hanya membuka lahan, selanjutnya yang mengolah lahan adalah perempuan termasuk juga mengurus semua urusan rumah tangga. Di daerah pegunungan jabatan Kepala Suku diperebutkan (bersaing) sementara di daerah pantai jabatan Kepala Suku dilaksanakan secara turun temurun.

Indikator kemajuan pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi: Kemampuan menyekolahkan anak, Tabungan di bank lebih banyak, dan Pinjaman dari bank atau pihak ketiga mampu dikembalikan dengan lancar.

Karakteristik lainnya di Papua adalah kepemilikan aset usaha dianggap juga menjadi aset kepemilikan keluarga besar (aset kolektif) sehingga menyulitkan mengatur pengeluaran usaha yang banyak diambil untuk kebutuhan keluarga besar misalnya membiayai budaya pemasangan anting, membiayai budaya membantu kedukaan, biaya gotong royong dan lain-lain. Perlu adanya figur contoh pengusaha setempat (*role model*) yang telah berhasil yang dapat dijadikan contoh untuk perubahan pengaturan kepemilikan aset usaha. Perempuan pengusaha Orang Asli Papua (OAP) dapat juga tumbuh karena adanya perkawinan dengan orang non Papua (Jawa, Sulawesi), contoh Ibu Agustina seorang pengusaha penjual nasi kuning di Distrik Nimbokrang Kabupaten Jayapura. Perempuan Papua selalu berada dalam komunitas kelompok dengan tempat pertemuan bisa saja berada di pasar, puskesmas, tempat ibadah, sekolah, dan arisan, namun untuk urusan usaha lebih banyak individual.

Pelatihan peningkatan keterampilan kepada kaum perempuan atau kepada calon pengusaha perempuan:

- Ajakan melalui tokoh (*key person*) setempat yang bisa saja bukan kepala suku

- Konten pelatihan menyesuaikan dengan kebutuhan lokal (ditanyakan langsung) atau pelatihan yang benar-benar dibutuhkan seperti pelatihan dompet usaha dan rumah tangga karena banyak yang belum mampu memisahkan urusan keuangan usaha dan rumah tangga
- Menggunakan peralatan dan bahan lokal yang dibawa sendiri oleh peserta pelatihan
- Perlu role model pengusaha yang sudah berhasil
- Trainer lokal
- Perlu motivator/pendamping
- Pelatihan diselenggarakan dengan menggunakan bahasa Indonesia yang sederhana (tidak ruwet).

Diskusi dengan Ibu Dr. Suryani Surbakti (Ketua) dan Ibu Flora Yvonne de Quelyoe, MSc (Anggota) - Pusat Studi Wanita/PSW Universitas Cendrawasih, juga diperoleh informasi dan pemikiran mengenai budaya perempuan Papua dalam keterlibatannya pada program-program pengentasan kemiskinan.

Budaya Papua yang patriarki menimbulkan efek sangat sensitif membicarakan kepemimpinan oleh kaum perempuan meskipun secara ekonomi rumah tangga bisa saja ditopang oleh pihak pengusaha perempuan. Dengan demikian yang bisa digunakan adalah istilah kontribusi atau partisipasi kaum perempuan dalam ekonomi rumah tangga. Mental OAP masih belum berkembang karena antara lain:

- Perubahan budaya dari subsisten ke era modern, banyak yang sudah punya handhone (HP) canggih namun masih belum mengenakan pakaian (hanya memakai kulit kayu untuk melapisi tubuh dan tidak bersepatu).
- Proses pemberdayaan yang tidak tepat karena banyaknya bantuan sosial atau bantuan pembangunan desa (Bangdes), sehingga sering menganggap Bank Papua adalah milik orang Papua sehingga kalau meminjam tidak usah mengembalikan. Contoh lain kadang-kadang ketidak-tepatan atau asal membantu tanpa mendiskusikan terlebih dahulu kebutuhan riil pihak masyarakat yang dibantu, misalnya ditemukan adanya peralatan mangkrak sejak tahun 2007 di Pulau Asei yang merupakan bantuan sosial dari Kementerian Perindustrian berupa peralatan pelebaran dan press kulit kayu untuk bahan baku kerajinan yang tidak sesuai.
- Ketidaktepatan pengambilan kebijakan implementatif untuk pemberdayaan perempuan karena adanya perubahan birokrasi yang cepat (rotasi jabatan) dan

penggantian personel yang tidak memenuhi kualifikasi di Badan atau Dinas terkait yang berurusan dengan pemberdayaan perempuan.

Diskusi dengan Ibu Maria Banu (Kepala Badan Pemberdayaan, Perlindungan Anak, dan keluarga Berencana Kabupaten Jayapura) dan Kunjungan ke Pulau Asei Distrik Sentani Kabupaten Jayapura, terlihat profil industri rumahan di daerah tersebut. Festival Danau Sentani (FDS) di Kabupaten Jayapura menjadi ajang promosi wisata yang diselenggarakan setiap bulan Juni, dengan atraksi pertunjukan budaya dan pameran Usaha Mikro Kecil yang sebagian besar diikuti oleh kaum ibu-ibu yang tergabung dalam kelompok IPAS (Ikatan Perempuan Asli Sentani) yang memamerkan produk kerajinan noken dan kerajinan kulit kayu.

Kunjungan ke Pulau Asei di tengah Danau Sentani, Distrik Sentani, Kabupaten Jayapura dan berdiskusi dengan Ibu Delila Kaigere (salah satu Ketua Kelompok) menunjukkan ada 5 (lima) kelompok KUB Nembanye (Kebersamaan) Perempuan yang terdiri dari pengrajin noken dan kulit kayu yang sudah dibina oleh Badan Pemberdayaan, Perlindungan Anak, dan Keluarga Berencana Kabupaten Jayapura sejak tahun 2009. Setiap kelompok terdiri dari 15-20 orang pengrajin.

Kerajinan noken berupa tas dihargakan berkisar Rp. 100.000 s/d 300.000, sedangkan kerajinan kulit kayu bervariasi dari Rp. 250.000 s/d 500.000. Saat ini dibutuhkan 2 alat untuk kerajinan kulit kayu berupa alat untuk melebarkan dan press kulit kayu, sedangkan untuk kerajinan noken berupa alat pemintal benang.

Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (BPPPA & KB) Kabupaten Jayapura memberikan bantuan sosial setiap tahun senilai Rp. 3 juta kepada masing-masing pengrajin untuk modal usaha, dengan anggaran bansos mencapai Rp 1 miliar per tahun (dari keseluruhan anggaran Rp 4 miliar) sehingga mampu memberikan bansos kepada 30-40 pengrajin setiap tahunnya. Dari bantuan yang diberikan diperkirakan 60% industri rumahan (IR) berhasil mengalami peningkatan usaha.

5

MODEL PENANGGULANGAN KEMISKINAN

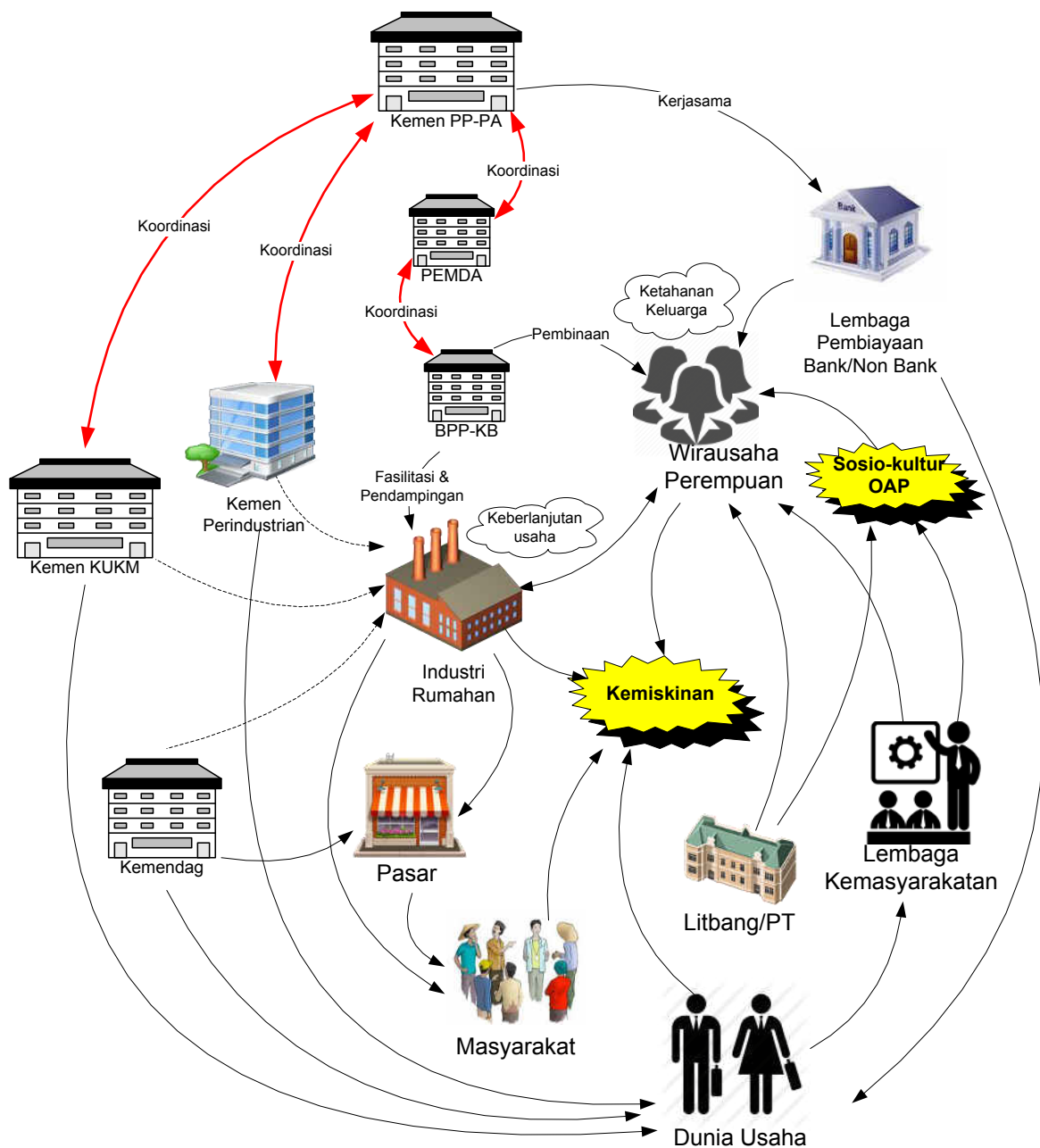
A. Pendekatan Sistem Penanggulangan Kemiskinan Melalui IR

Penanggulangan kemiskinan sampai saat ini belum mampu dicarikan solusi yang paling tepat. Program-program yang ada bersifat sektoral dan jarang yang saling terkait. Masing-masing pihak mengembangkan program dalam jangka pendek. Hubungan antar stakeholder juga mulai tertata, meski masih terdapat silo-silo dalam kebijakan maupun koordinasinya. Hal ini menjadikan persoalan kemiskinan semakin kompleks, dengan demikian dibutuhkan keterlibatan, kontribusi serta tanggung jawab bersama seluruh pihak yang terkait. Melalui pendekatan sistem dapat digambarkan kompleksitasnya dalam bentuk rich picture (Gambar 1).

Stakeholder yang ada dalam sistem penanggulan kemiskinan melalui IR, memiliki kebutuhan sesuai dengan komitmennya.

- (a) **Pemerintah/Pemerintah Daerah**, membutuhkan partisipasi masyarakat dalam program-program yang telah ditetapkan dalam kebijakan maupun isu-isu strategis yang menjadi fokus pembangunan sumber daya manusia. Pemerintah mengarahkan program pemberdayaan perempuan dalam upaya implementasi fokusnya, seperti yang tertuang dalam **Three Ends**, khususnya terkait keadilan akses ekonomi bagi perempuan.
- (b) **Dunia usaha**, menjadikan IR sebagai mitra dalam penguatan bisnisnya, sehingga keberadaannya perlu mendapatkan perhatian. Dunia usaha dapat memperkuat matra-matra pembangunan IR, seperti perkuatan infrastruktur melalui program CSR, pendampingan usaha melalui pemagangan atau perkuatan kewirausahaan perempuan dengan perkuatan tata kelola usahanya serta memberikan contoh praktis pengelolaan usaha
- (c) **Lembaga kemasyarakatan**, berpartisipasi dalam berbagai kebijakan pemerintah maupun implementasinya pada program-program penanggulangan kemiskinan di daerah. Lembaga kemasyarakatan yang tumbuh dan mengakar di masyarakat menjadi pengawal kebijakan serta mendekatkan pemerintah dengan masyarakat, serta menjadi jembatan transformasi sosio-kultur dalam pembangunan di daerah.

- (d) **Lembaga Pembiayaan**, memberikan perkuatan pembiayaan usaha produktif melalui skema khusus sesuai kebutuhan IR serta mendapatkan dukungan kebijakan dari pemerintah. Selain itu, melalui program aksi pembangunan IR, dapat bekerjasama dengan pemerintah dalam pengelolaan dana-dana khusus yang dibutuhkan masyarakat untuk pemberdayaan perempuan di daerah.
- (e) **Lembaga Litbang atau Perguruan Tinggi**, membina IR melalui program pengabdian serta diseminasi hasil-hasil riset untuk dimanfaatkan IR, dunia usaha maupu masyarakat pada umumnya.



Gambar 1. Rich picture pengembangan IR berbasis budaya di Papua

Sistem penanggulangan kemiskinan di Papua melalui pengembangan IR diformulasi berdasarkan situasi perempuan AOP, sosio-kultur Papua serta kebijakan daerah seperti yang tertuang dalam kebijakan Otonomi Khusus, yang memberikan kewenangan daerah untuk mengalokasikan anggaran pembangunan yang fokus pada pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Dengan pemikiran tersebut dapat diformulasikan Root Definition sistem Pengembangan IR untuk Penanggulangan Kemiskinan, sebagai berikut:

“Pemerintah Daerah mengoptimalkan anggaran otonomi khusus dalam pemberdayaan perempuan, dengan pembangunan rumah niaga bagi industri rumahan yang berbasis sosio-kultur perempuan Papua, untuk meningkatkan pendapatan keluarga serta peningkatan produktivitas wirausaha perempuan”

Untuk memperkuat kebutuhan para stakeholder dalam sistem yang kembangkan, juga dilakukan analisis **CATWOE**, berikut ini.

C (Customers) : Industri Rumahan (IR)

A (Actor) : Wirausaha Perempuan

T (Transformation) : pembangunan rumah niaga sebagai pusat pengembangan IR berbasis budaya dan peningkatan pendapatan keluarga

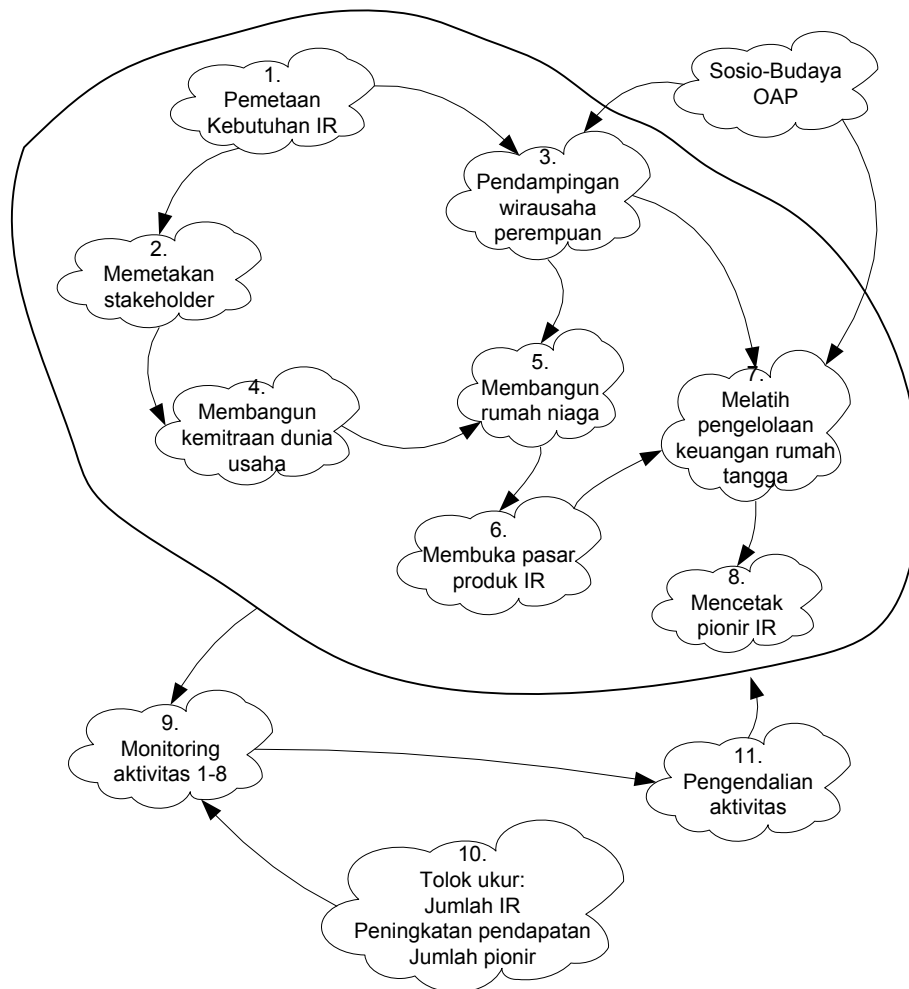
W (World view) : Rumah niaga yang dikelola dengan baik melalui pendampingan dan koordinasi pihak terkait

O (Owner) : Pemerintah Daerah/OPD PP-PA

E (Environment) : Ketentuan UU Otonomi Khusus, Sosial-budaya perempuan Papua, dan Partisipasi dunia usaha dan lembaga kemasyarakatan

Berdasarkan analisis CATWOE tersebut yang diperkaya dengan studi lapang dan wawancara yang mendalam dengan para pelaku IR di Papua, maka dapat disusun peta aktivitas yang bertujuan memberdayakan wirausaha perempuan. Dengan masukan para pelaku usaha mikro yang berlatar-belakang OAP, dapat dipahami bahwa budaya keluarga (household) lebih dominan dari pada budaya kerja kelompok (group) serta kegiatan ekonomi yang dilakukannya. Oleh karena itu, untuk menjamin keberhasilan pengembangan IR di Papua, faktor budaya kerja dan etika bisnis khas OAP harus

diperhatikan sebagai elemen strategis pada proses pengembangan bisnis melalui IR. Dengan demikian aktivitasnya dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 2. Purposively Activity Map (PAM) pengembangan IR di Papua

B. Model Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Industri Rumahan

Kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui pengembangan industri rumahan dilakukan pada berbagai aspek, yaitu.

1) Aspek Pengembangan Bisnis

Untuk merumuskan kebijakan pada suatu sektor pembangunan perkonomian tertentu, diperlukan analisa parapihak (*stakeholder analysis*) sebagai upaya menjangring aspirasi dan inspirasi semua pelaku yang terlibat, terutama dari institusi serta lembaga masyarakat. Naskah ini dilengkapi dengan kajian akademik, melalui survei pakar dengan teknik AHP yang bertujuan untuk verifikasi ilmiah tentang kebutuhan sistemnya. Sistem pengembangan ekonomi rumah tangga dengan prioritas sebagai berikut

- a) Faktor yang dipentingkan adalah kewirausahaan dan motivasi
- b) Aktor yang perannya dominan adalah wirausaha perempuan
- c) Tujuan yang paling diprioritaskan adalah perluasan lapangan kerja serta peningkatan kualitas hidup perempuan dan anak
- d) Kebijakan yang segera diperlukan adalah dalam bentuk Peraturan Presiden tentang koordinasi Pembangunan Industri Rumahan.

Analisa kebutuhan setiap aktor (parapihak) yang terlibat dalam pengembangan Industri Rumahan melalui pemberdayaan perempuan diuraikan dengan rinci pada Tabel 2.

Tabel 5. Analisa Kebutuhan Para Pihak

No	Para Pihak (Aktor)	Kebutuhan Utama
1	Pemilik Industri Rumahan (Wirausaha perempuan)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keberlanjutan usaha (<i>sustainable</i>) ▪ Kelayakan bisnis (<i>profitable</i>) ▪ Pendapatan yang stabil ▪ Permintaan produk yang terjamin ▪ Perlindungan HAKI
2	Tenaga Kerja Industri Rumahan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pendapatan keluarga naik ▪ Keberlanjutan kerja ▪ Beban domestik yang seimbang
3	Konsumen/Pembeli	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kualitas produk yang konsisten ▪ Produk yang khas dan unik ▪ Harga terjangkau
4	Pedagang	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Margin yang tinggi ▪ Ketersediaan stok ▪ Biaya transaksi murah
5	Masyarakat Lokal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lapangan pekerjaan tersedia ▪ Limbah industri rendah ▪ Kesejahteraan keluarga meningkat
6	Pemerintah	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pengangguran menurun ▪ Kemiskinan berkurang ▪ Kesetaraan gender
7	Lembaga Sosial Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemberdayaan perempuan ▪ Kesetaraan gender ▪ Lingkungan yang sehat
8	Lembaga Ekonomi Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pertumbuhan ekonomi daerah ▪ Meningkatkan investasi ▪ Akses ke lembaga keuangan

Setiap aktor mempunyai kebutuhan yang berbeda-beda sesuai dengan fungsi dan perannya dalam pengembangan IR melalui pemberdayaan perempuan, dimana setiap kebutuhan tersebut mempunyai derajat kepentingan yang berbeda namun satu sama lain saling terkait membentuk suatu diagram sebab-akibat.

Kebijakan publik yang berorientasi pada solusi permasalahan yang rumit umumnya diawali dengan Analisa Kebutuhan para pihak yang kemudian disinkronkan dengan temuan lapang (Survei Industri Rumahan) sehingga menghasilkan identifikasi Hambatan dan Daya Penggerak (*driving force*) dari program pengembangannya. Berdasarkan studi kasus berbagai contoh Industri Rumahan, baik yang kategori pemula sampai yang maju, dapat disampaikan konklusinya sebagai berikut:

- 1) Hambatan Pengembangan IR, meliputi Konsistensi Mutu Produk, Pemasaran/Promosi Produk, Permodalan Usaha, Manajemen Keuangan, Transfer Keahlian dan Akses Informasi Kebijakan/Perizinan.
- 2) Daya Penggerak Bisnis IR, meliputi Kepercayaan Konsumen/Pelanggan, Motivasi, Jiwa Kewirausahaan, Inovasi dan Kreativitas, Keterampilan Khusus, Manfaat IR untuk Pengurangan Urbanisasi/Arus TKI dan Pengembangan Diri (*Self Improvement*).

Dari kumpulan perihal hambatan dan daya penggerak tersebut, disusunlah Rumusan Kebijakan Publik yang juga terfokus pada peran dan fungsi KemenPP dan PA serta berbagai pengalaman birokrasi sebelumnya.

Kebijakan pemberdayaan ekonomi rumah tangga melalui pemberdayaan usaha ibu-ibu rumah tangga umumnya dalam sektor industri kreatif dan berbasis sumberdaya lokal misalnya industri kerajinan, dan makanan. Dalam pengertian disebutkan bahwa industri kreatif adalah industri yang berasal dari pemanfaatan kreativitas, keterampilan serta bakat individu untuk menciptakan kesejahteraan serta lapangan pekerjaan dengan menghasilkan dan memberdayakan daya kreasi dan daya cipta individu tersebut.

2) Aspek Ketenagakerjaan

Sebagian besar lapangan kerja di perusahaan pada tingkat organisasi yang rendah dan tidak membutuhkan ketrampilan yang khusus lebih banyak memberi peluang bagi tenaga kerja wanita. Tuntutan ekonomi yang mendesak, dan berkurangnya peluang serta penghasilan di bidang pertanian yang tidak memberikan suatu hasil yang tepat dan rutin, dan adanya kesempatan untuk bekerja di bidang industri telah memberikan daya tarik yang kuat bagi tenaga kerja wanita. Tidak hanya pada tenaga kerja wanita yang sudah dewasa yang sudah dapat di golongankan pada angkatan kerja, tetapi sering juga wanita yang belum dewasa yang selayaknya masih harus belajar di bangku sekolah.

Oleh karena itu, perlu adanya peraturan perlindungan tenaga kerja perempuan. Dalam peraturan yang disusun seyogyanya dapat mencegah kekerasan terhadap perempuan serta perspektif terutama dalam persoalan Tenaga Kerja Indonesia yang di

satu sisi mendatangkan devisa dan pendapatan daerah yang bersumber dari retribusi, akan tetapi menimbulkan tuntutan adanya aturan perlindungan di luar negeri. Kepekaan gender akan membuat pemerintah lebih teliti melihat persoalan tenaga kerja dan mampu mengidentifikasi jenis kekerasan spesifik yang terjadi terhadap perempuan.

Dalam upaya mencegah terjadinya ketidak-adilan hak tenaga kerja perempuan, maka pengaturan industri rumahan yang sebagian besar dikelola oleh kaum perempuan menjadi sangat penting, dengan tidak menghilangkan hak dan kewajibannya sebagai pengelola rumah tangga. Dengan pendapatan tambahan dari industri rumahan, perempuan yang bekerja di rumah secara tidak langsung akan mengurangi pengangguran, khususnya pengangguran perempuan terselubung dan tentunya meningkatkan kesejahteraan keluarga.

Perempuan umumnya bergerak di sektor primer dan tertier, dimana status pekerjaan terbanyak sebagai buruh sektor informal (55%), termasuk menjadi pedagang kecil-kecilan, bahkan cukup banyak sebagai pekerja keluarga tanpa upah. Kondisi buruh perempuan di sektor formal tidak selalu lebih baik dari perempuan yang berkecimpung di sektor informal. Buruh yang bekerja di sektor industri, meskipun sejumlah hak-hak perempuan telah dilindungi melalui UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, sebagian besar perusahaan hampir tidak memperhatikan masalah-masalah yang spesifik yang dialami buruh perempuan, seperti masalah cuti haid, cuti melahirkan, tunjangan untuk kehamilan dan menyusui, dan fasilitas tempat penitipan anak. Perusahaan tidak memberikan hak-hak tersebut di atas karena dianggap mengganggu produktivitas kerja perusahaan dan menyebabkan biaya produksi besar.

Dalam kaitan perlindungan ketenagakerjaan, Undang-undang Nomor 13 tahun 2003 memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja untuk menjamin hak-hak dasar pekerja, dan menjamin kesamaan kesempatan serta perlakuan tanpa diskriminasi atas dasar apapun untuk mewujudkan kesejahteraan pekerja/buruh dan keluarganya dengan tetap memperhatikan perkembangan kemajuan dunia usaha. Undang-undang tersebut secara jelas memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja wanita khususnya diatur dalam pasal 76-84. Perlindungan tenaga kerja wanita untuk menghindarkan berbagai pengaruh buruk yang mungkin timbul akibat keterlibatannya dalam lapangan kerja yang kondisinya membahayakan kesehatan dan keselamatan serta berbagai aturan lainnya diantaranya meliputi waktu kerja, waktu cuti melahirkan, perlindungan dari jenis pekerjaan terburuk, dsb.

Sumberdaya manusia merupakan komponen input penting dalam suatu usaha, termasuk industri rumahan. Industri rumahan menggunakan anggota rumah tangga

sebagai pekerja, maka salah satu kelemahannya adalah kurangnya keahlian dan keterampilan. Pengembangan sumber daya manusia IR difokuskan pada pengembangan kapasitas manusia IR dan pembangunan kapasitas kelembagaan melalui pendidikan non formal. Program-program untuk pengembangan ketenagakerjaan adalah sebagai berikut:

a) Penysadaran kewirausahaan

Penyuluhan kewirausahaan diarahkan untuk meningkatkan jiwa wirausaha, minat berusaha, dan kemampuan berbisnis bagi kaum perempuan dan juga para pemuda (laki-laki dan perempuan). Dengan penyadaran diharapkan usaha rumahan yang sudah ada dapat berjalan lebih berkembang dan akan tumbuh usaha-usaha rumahan baru yang tidak hanya dapat meningkatkan perekonomian keluarga tetapi juga masyarakat sekitar.

b) Pelatihan teknis produksi

Pelatihan teknis produksi dilakukan sesuai dengan kondisi sumberdaya atau potensi lokal dan kebutuhan masyarakat. Pelatihan ini juga mencakup bagaimana berproduksi dengan kualitas yang baik dan menggunakan bahan-bahan yang aman dikonsumsi khususnya bagi produk makanan. Dalam melaksanakan pelatihan ini membutuhkan pelatih, fasilitator atau narasumber yang kompeten dan menguasai teknis produksi sesuai kebutuhan. Oleh karena itu kerjasama dengan instansi teknis terkait sangat diperlukan.

c) Pelatihan manajemen keuangan

Pelatihan manajemen keuangan tidak hanya terbatas pada keuangan perusahaan tetapi juga keuangan keluarga. Para pengusaha rumahan, khususnya ibu rumah tangga perlu ditekankan bahwa keuangan usaha harus terpisah dari keuangan rumah tangga.

Pengembangan kapasitas baik dari aspek bisnis maupun aspek sosial lain seperti pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan terhadap pengambilan keputusan, dan lain-lain. Program ini dapat berupa pendidikan non formal seperti kejar paket untuk meningkatkan kapasitas perempuan dalam hal membaca, menulis dan menghitung yang sangat dibutuhkan untuk mengelola kegiatan usahanya. Selain itu kesadaran akan pentingnya kesehatan serta kesadaran akan pentingnya gender juga perlu disampaikan.

Menghadapi kenyataan permasalahan ketenagakerjaan nasional ini maka pilihannya terletak bagaimana menemukan langkah kebijakan yang dapat memperbaiki iklim ketenagakerjaan. Tentunya melalui upaya peningkatan standar kompetensi sumber daya manusia yang ada, termasuk menjaga harmonisasi hubungan industrial dan peningkatan pengawasan ketenagakerjaan. Penciptaan lapangan pekerjaan pada sektor informal

masih merupakan solusi alternatif yang tepat dan memiliki kekuatan dalam membangun kesejahteraan masyarakat diantaranya melalui pembinaan dan pendampingan industri rumahan secara berkelanjutan.

3) **Aspek Kelembagaan**

Kelembagaan adalah mekanisme dan wahana peran serta kaum perempuan dalam kegiatan produktif melalui Industri Rumahan. Tujuan pembinaan kelembagaan adalah membangun kebersamaan dan kemitraan bisnis dalam bentuk koperasi maupun Lembaga Swakarsa Masyarakat. Kelembagaan disini tidak saja mencakup struktur pengorganisasian tapi juga sistem nilai dan etika kerjanya.

a) **Koperasi Wanita**

Koperasi wanita di Indonesia memiliki peranan yang cukup berarti dilihat dari beberapa hasil studi kasus tentang koperasi yang menunjukkan bahwa keberadaan koperasi tidak saja menguntungkan pada anggota koperasi tetapi juga telah berperan dalam penyerapan tenaga kerja dan memberikan tingkat kesejahteraan yang lebih baik untuk komunitas dimana koperasi tersebut berada. Keberadaan dan perkembangan koperasi khususnya koperasi yang dikelola wanita di Indonesia menarik perhatian Pemerintah maupun para pembina karena koperasi-koperasi tersebut menunjukkan perkembangan kinerja yang baik. Hal ini dapat dilihat dari sisi manajemen organisasi maupun diversifikasi usaha.

Koperasi wanita pada umumnya memiliki kegiatan yang diorientasikan kepada pemenuhan kebutuhan dan pemecahan persoalan wanita baik yang bersifat konsumtif, produktif maupun kesehatan reproduksi. Namun juga mulai bergerak di sektor Jasa Keuangan (KSP), dan Industri Rumahan seperti yang dipraktekkan di Koperasi Wanita Setia Bhakti di Surabaya.

Koperasi menciptakan peluang bagi wirausaha perempuan untuk membantu diri sendiri. Lebih dari 800 juta orang diseluruh dunia sudah menjadi anggota koperasi. Meskipun koperasi lebih memberi fokus untuk memenuhi kebutuhan lokal para anggotanya, mereka juga bisa bekerjasama dan terkait secara nasional. Basis demokrasi dan kombinasi tujuan sosial ekonomi yang unik menempatkan koperasi sebagai lembaga ideal yang berperan untuk meningkatkan kelayakan bisnis di pasar regional.

Untuk menghadapi era persaingan pasar bebas pengembangan peran perempuan melalui **koperasi wanita** (Kopwan), akan menjadi salah satu titik tumbuh sebagai perluasan kesempatan bagi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) untuk menunjukkan eksistensi dalam kancah perekonomian dunia.

Program pemanfaatan koperasi wanita sebagai upaya pemberantasan kemiskinan berjalan dari tingkat nasional sampai pada tingkat kabupaten/kota. Pemerintah melaksanakan beberapa program yang ditujukan untuk dapat menstimulus perkembangan koperasi tersebut. Salah satu program Kementerian KUKM yang cukup efektif dilakukan adalah memberikan perkuatan modal kepada koperasi wanita yang telah berjalan dengan baik.

Karakter industri rumahan umumnya tersebar di suatu wilayah perkampungan atau pedesaan. Hal ini menyulitkan pengelompokan sebagai upaya efisiensi bisnis, karena kesulitan komunikasi maupun transportasi. Jalan keluar guna membangun kelompok usaha adalah mendorong para pelaku IR, paling tidak berjumlah 20 orang, untuk bergabung dalam **Koperasi Wanita**. Proses ini dapat difasilitasi oleh Kementerian PP dan PA dengan Dinas KUKM setempat.

b) Lembaga Swakarsa Masyarakat

Perkembangan Industri Rumahan tidak bisa terlepas dari Lembaga Swakarsa Masyarakat seperti pada gerakan Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) yang kelembagaannya dibentuk pada tahun 1972 dengan lahirnya tim penggerak PKK. Yang dimaksud dengan Swakarsa adalah kelembagaan yang diprakarsai masyarakat dimana peran pemerintah adalah sebagai motivator dan fasilitator.

PKK adalah suatu gerakan pembangunan yang tumbuh dari bawah, dikelola oleh, dari dan untuk masyarakat menuju terwujudnya keluarga yang sejahtera. PKK adalah lembaga sosial kemasyarakatan yang independen non profit dan tidak berafiliasi kepada suatu partai politik tertentu.

Gerakan PKK bertujuan memberdayakan keluarga untuk meningkatkan kesejahteraan menuju terwujudnya keluarga yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia dan berbudi luhur, sehat sejahtera, maju dan mandiri, kesetaraan dan keadilan gender serta kesadaran hukum dan lingkungan.

Dalam hal kebutuhan pangan, PKK menggalakkan penyuluhan untuk pemanfaatan pekarangan, antara lain dengan menanam tanaman yang bermanfaat, seperti sayuran, ubi-ubian, buah-buahan dan bumbu-bumbuan. Bahkan juga dianjurkan memelihara unggas dan ikan serta cara pemeliharaannya di lahan pekarangan mereka sendiri. Hasilnya dimanfaatkan untuk kepentingan keluarga, dan selebihnya dapat dijual untuk menambah pendapatan keluarga dan meningkatkan penganekaragaman pangan lokal.

Perhatian khusus ditujukan pada kesehatan ibu dan anak, pasangan usia subur, ibu hamil dan ibu menyusui. Untuk mendekatkan sistem pelayanan kesehatan kepada

golongan ini, dibentuk **Pos Pelayanan Terpadu (POSYANDU)**, dengan kader Posyandu yang terlatih.

Ada 5 Pelayanan Dasar di Posyandu, yaitu : Imunisasi, Gizi, Keluarga Berencana, Kesehatan Ibu dan Anak (KIA), dan Penanggulangan Diare. Secara teratur ibu hamil memeriksakan diri di Posyandu, dan membawa anak balitanya untuk pemeriksaan kesehatan (penimbangan anak dan imunisasi). Penyuluhan tentang kesehatan, gizi dan keluarga berencana diadakan di Posyandu, bahkan diadakan pula pemberian makanan tambahan serta demonstrasi tentang makanan bergizi.

PKK menganjurkan pembentukan **koperasi** sebagai upaya pemberdayaan keluarga dengan meningkatkan pendapatan. Koperasi juga merupakan jalur yang baik dalam melatih mewujudkan prinsip kehidupan demokratis dan kerjasama antar-manusia. **Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga (UP2K)** di beberapa daerah ditingkatkan menjadi **koperasi**. Selain manfaat bagi peningkatan ekonomi keluarga, koperasi juga dapat menjadi jalur menciptakan lapangan kerja setempat.

Proses belajar program kursus berdasarkan jenis pekerjaan yang dibutuhkan peserta kursus. Selesai kursus kelompok belajar diikutkan dalam kursus keterampilan kerja, dan selanjutnya kelompok diberi modal usaha. Selain dari itu, PKK juga menggalakkan pelatihan atau kursus untuk membuat berbagai kerajinan tangan, produk-produk makanan dan minuman yang hasilnya dapat dijual. Ini membantu meningkatkan pendapatan keluarga.

Setelah menelaah “*best practice*” dari kelembagaan swakarsa masyarakat yang berbentuk gerakan PKK, maka tindak lanjutnya adalah bagaimana strategi pembangunan IR dapat dimasukkan sebagai bagian Program Pokok PKK di masa mendatang. Apalagi terdapat kemungkinan bermitra kerja dengan program PNPM-khusus bagi perempuan yang dikelola oleh Kementerian Koordinator Perekonomian. Sinergi dari kegiatan PKK dengan dukungan dana PNPM-Mandiri akan menumbuhkembangkan IR-Pemula yang lebih banyak di daerah, terutama daerah perbatasan dan pulau-pulau terpencil. Selain itu sinergi tersebut juga akan memperluas jaringan pasar dan memperbanyak diferensiasi pendukung bagi IR-Berkembang. Karena operasionalisasi berada di daerah-daerah, maka peran PEMDA dalam aplikasi koordinasi sangat penting, terutama oleh Bappeda dan Badan Pemberdayaan Perempuan di daerah.

4) **Aspek Pembiayaan Usaha**

Tujuan dari pembiayaan IR adalah untuk meningkatkan Keberlanjutan Bisnis (*Business Sustainability*) IR. Masalah Utama pembiayaan IR bukan pada ketersediaan dana

untuk investasi atau modal kerja IR tetapi pada (1) Mekanisme penyampaian ke IR (*delivery mechanism*) dan (2) Identifikasi dan penetapan sasaran IR (*targetting*).

a) Lembaga Keuangan Mikro

Sumber pembiayaan untuk Industri Rumahan terdiri dari Non Formal, Semi Formal dan Formal. Sumber pembiayaan non formal di fokuskan untuk IR tipe 1 (pemula) yang dananya dapat berasal dari modal sendiri, pelepas uang/ rentenir, pedagang/ pembeli produk, keluarga/ angel investor dan gadai.

Pembiayaan semi formal bersumber dari APBN (PNPM Mandiri Kemendagri, KUBE Kemensos dan lain-lain), APBD (dana berbantuan) dan Dana Swasta (CSR atau PKBL), melalui Lembaga Keuangan Mikro diberikan kepada IR Pemula atau langsung diberikan kepada IR Berkembang.

b) Kredit Usaha Mikro Industri Rumahan

Penerapan Kredit Usaha dengan skim KUR-Mikro dari Bank Pembangunan Daerah perlu dirancang khusus untuk Industri Rumahan Maju (IR-M) yang berpotensi meningkatkan kapasitasnya serta mempunyai track record baik namun tidak mempunyai anggaran guna pengembangan bisnisnya. Dari kajian lapang pada bermacam IR-Maju di Bogor, Bukittinggi, Makassar dan Mataram, dapat disimpulkan bahwa akses ke perbankan masih membutuhkan insentif khusus terutama dalam penjaminan yang tidak melibatkan aset rumah dan tanah milik keluarga. Selain itu, prosedur dan persyaratan yang mudah diurus akan menghilangkan hambatan psikologis pelaku IR-Maju untuk berurusan dengan birokrasi perbankan.

5) Aspek Infrastruktur

Banyak faktor yang memiliki peran sebagai faktor penghambat maupun faktor pendukung terhadap peningkatan keberhasilan dalam pemberdayaan dan pengembangan industri rumahan. Faktor-faktor tersebut antara lain adalah hasil pembangunan infrastruktur. Ketika capaian pembangunan infrastruktur tidak optimal serta tidak merata, maka pemberdayaan dan pengembangan industri rumahan tidak akan berjalan secara efektif, efisien dan tepat sasaran. Dengan demikian pada hasil akhirnya, belum mampu secara optimal mencapai outcome/dampak berupa peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat maupun sekitarnya.

a) Infrastruktur Pendukung Pengembangan IR

Infrastruktur fisik dan sosial dapat didefinisikan sebagai kebutuhan dasar fisik pengorganisasian sistem struktur yang diperlukan untuk jaminan ekonomi sektor publik

dan sektor privat sebagai layanan dan fasilitas yang diperlukan agar perekonomian dapat berfungsi dengan baik. Istilah ini umumnya merujuk kepada hal infrastruktur teknis atau fisik yang mendukung jaringan struktur seperti fasilitas antara lain dapat berupa jalan, kereta api, air bersih, bandara, kanal, waduk, tanggul, pengolahan limbah, perlistrikan, telekomunikasi, pelabuhan. Secara fungsional, infrastruktur selain fasilitasi dapat pula mendukung kelancaran aktivitas ekonomi masyarakat, distribusi aliran produksi barang dan jasa sebagai contoh jalan dapat melancarkan transportasi pengiriman bahan baku sampai ke pabrik kemudian untuk distribusi ke pasar hingga sampai kepada masyarakat. Dalam beberapa pengertian infrastruktur termasuk pula infrastruktur sosial kebutuhan dasar seperti antara lain termasuk sekolah dan rumah sakit.

Sesuai pengertian tersebut, Infrastruktur yang mendukung pengembangan industri rumahan berupa infrastruktur fisik yang meliputi air bersih dan industri, listrik, transportasi serta pengolahan limbah. Infrastruktur tersebut juga sebagai bagian pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat di wilayah pengembangan industri rumahan.

b) Analisa Sistem Infrastruktur IR

Diagram sebab akibat berguna untuk mengidentifikasi suatu sistem yang akan dibangun. Identifikasi sistem merupakan suatu rantai hubungan antara pernyataan-pernyataan dari kebutuhan dengan pernyataan khusus dari masalah yang harus dipecahkan untuk mencukupi kebutuhan tersebut (Eriyatno, 1999).

Ketersediaan dan keterjangkauan infrastruktur air bersih, listrik, transportasi dan pengolahan limbah yang memadai diharapkan akan meningkatkan indeks kinerja IR. Peningkatan indeks kinerja IR akan berpengaruh positif terhadap kualitas produk yang dihasilkan sehingga akan meningkatkan penjualan yang merupakan faktor penting dalam peningkatan pendapatan IR. Peningkatan pendapatan IR berdampak pada pengembangan usaha dan peningkatan kesejahteraan keluarga. Dengan hal ini maka IR akan mampu membayar iuran penyediaan infrastruktur dengan baik dan lancar. Dana inilah yang selanjutnya akan menunjang peningkatan fasilitas penyediaan infrastruktur. Agar berdampak positif terhadap usaha, lingkungan dan sosial, maka diperlukan fasilitas penanganan limbah dengan pengolahan dan pembuangan yang tepat sehingga akan menurunkan biaya dan resiko lingkungan. Hal ini diharapkan juga dapat meningkatkan pendapatan IR, dengan tujuan IR akan mampu membayar iuran yang akan digunakan untuk peningkatan fasilitas infrastruktur.

c) Kebijakan Infrastruktur IR

Model Umum Sistem Infrastruktur untuk Mendukung Pengembangan Industri Rumahan melibatkan berbagai pihak baik di pusat dan di daerah. Dalam pelaksanaan sistem infrastruktur di tingkat pusat perlu dilakukan koordinasi antara Kementerian BUMN, Kementerian Perindustrian, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian PU dengan Kementerian PP dan PA sebagai koordinator.

Kementerian BUMN selain berkoordinasi dengan Kementerian PP dan PA, juga dapat memberikan arahan ke BUMN untuk memberikan pelayanan infrastruktur terkait penyediaan air, listrik, transportasi dan pengolahan limbah untuk mendukung usaha IR. Dalam kaitan kewenangan pembinaan dan pengawasan industri di daerah terkait IR dan fasilitasi infrastruktur, Kementerian PP dan PA juga berkoordinasi dengan Kementerian Perindustrian di Dinas Perindustrian. Didukung untuk menyusun program fasilitasi infrastruktur pendukung bagi IR. Sementara itu Badan Pemberdayaan Perempuan di daerah kota atau kabupaten berkoordinasi langsung dengan Kementerian PP dan PA untuk evaluasi pelaksanaan program fasilitasi infrastruktur.

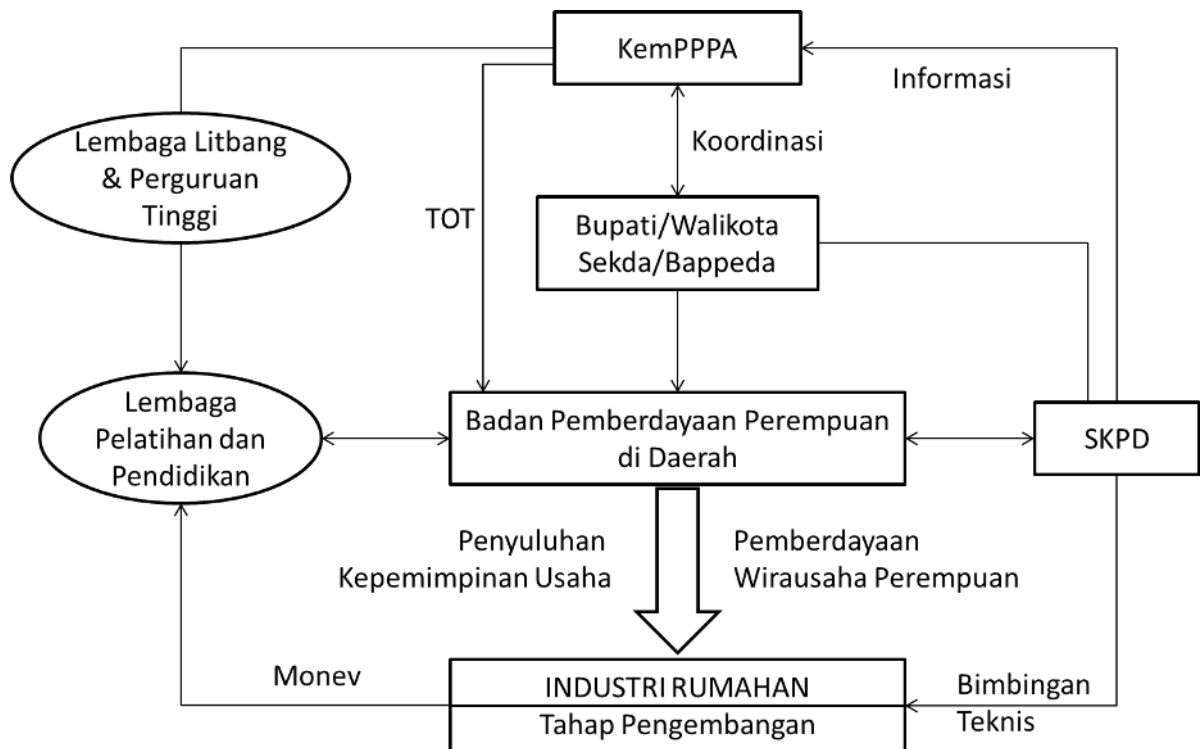
Selain berkoordinasi dengan Kementerian PP dan PA, Kementerian Dalam Negeri sesuai dengan tugas dan pokok fungsinya berkoordinasi langsung dengan Pemerintah Daerah (Pemda). Dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemda dalam pengawasan berkoordinasi dengan Bappeda, Badan Pemberdayaan Perempuan dan dinas terkait di daerah seperti Dinas Perindustrian, Dinas Binamarga dan pengairan, Dinas Koperasi dan UKM, Dinas Kesehatan, Dinas Lingkungan Hidup maupun BUMD untuk memberikan fasilitasi terkait infrastruktur untuk mendukung usaha IR.

C. Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Peran pemerintah melalui Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana untuk mengembangkan Industri Rumahan menghadapi beberapa tantangan, yaitu 1) Meningkatkan partisipasi dan keswadayaan masyarakat dalam pembangunan; 2) Meningkatkan akses masyarakat dalam pengembangan usaha ekonomi masyarakat. Sementara peluangnya diantaranya: (1) Modal kultural gotong royong terbukti masih cukup memberikan andil bagi masyarakat dalam melakukan pembangunan di desa/kelurahan; (2) Banyaknya sektor informal yang tumbuh di masyarakat; serta (3) Mewujudkan kemandirian masyarakat.

Peluang yang diuraikan tersebut dapat ditindaklanjuti oleh Badan PP di daerah yang terkait pengembangan usaha ekonomi masyarakat dengan perkuatan industri rumahan. Kekhasan wirausaha perempuan merupakan titik tolak keberhasilannya. Dengan keuletan

perempuan dalam pengelolaan potensinya, dapat menjadi modal untuk peningkatan produktivitasnya.



Gambar 3. Skema peran Badan Pemberdayaan Perempuan untuk Pengembangan IR

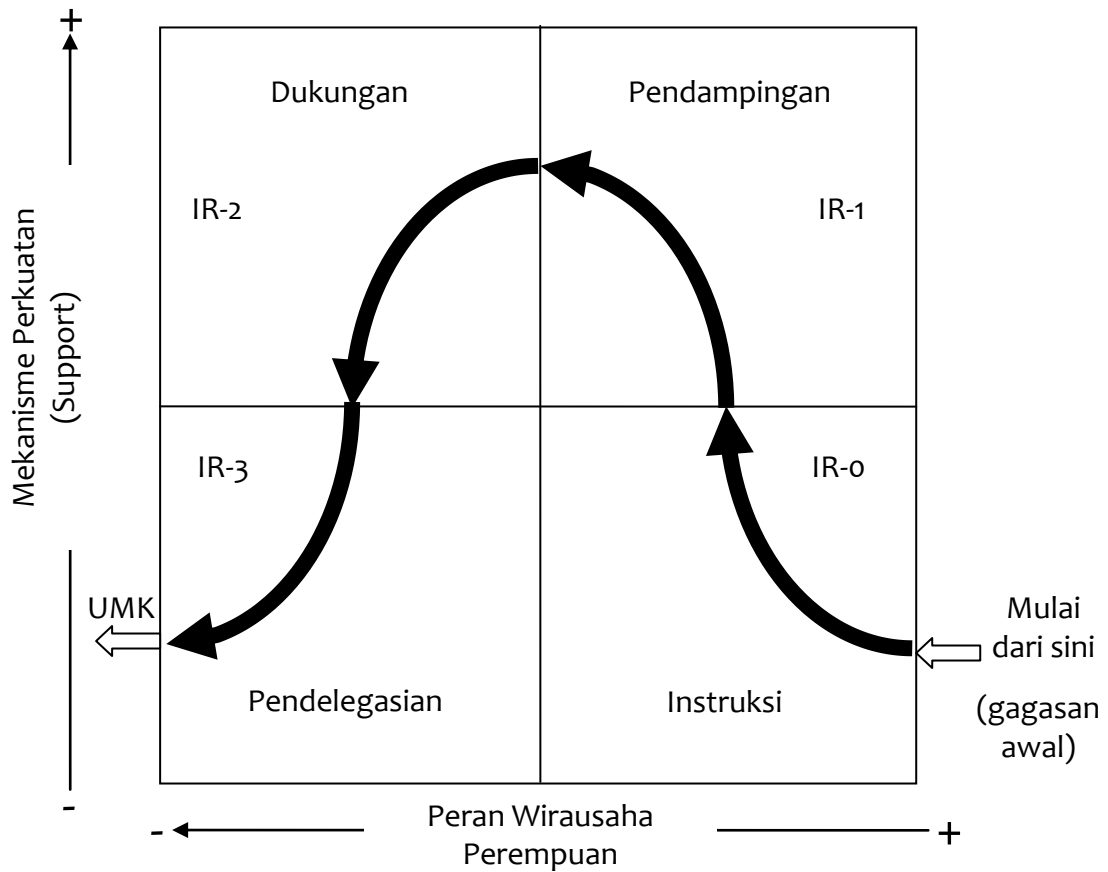
Peran pemerintah juga dilakukan dengan penguatan kewirausaha perempuan melalui penguatan kapabilitas perempuan sesuai tahap perkembangan IR. Wirausaha perempuan paling penting adalah adaptasi terhadap perubahan situasi yang dihadapinya. Dalam kajian terdahulu, diperoleh Model Hersey-Blanchard yang sesuai bagi menumbuhkembangkan industri rumahan yang umumnya dikelola kaum perempuan. Menurut tim studi, maka model tersebut terdiri dari empat mekanisme yaitu:

- (a) **Instruktif** atau pemberian perintah kerja. Mekanisme cocok pada saat karyawan yang baru mulai kerja, dimana mereka membutuhkan pemimpin yang tegas dan berwibawa pada saat mulai kerja, pada karyawan umumnya mempunyai tingkat komitmen yang tinggi, namun keterampilannya masih rendah. Oleh karena itu mereka butuh pemberian perintah dan instruksi yang jelas.
- (b) **Pendampingan (coaching)**. Pada saat kemampuan karyawan meningkat, umumnya karena tekanan pekerjaan dan kehilangan semangat awal yang berkobar, kemudian motivasi dan tingkat komitmen menjadi menurun. Mereka mulai bertanya-tanya dan mencari jawaban sendiri. Disinilah fase pendampingan

oleh para pemimpin dibutuhkan, yaitu belajar sambil terus bekerja, menasehati dengan memberikan contoh serta memahami kegalauan pada karyawan tersebut.

- (c) **Dukungan (*supporting*)**. Pada tahap ini kemampuan karyawan akan naik secara cepat, namun tingkat motivasi bisa dua arah. Sekelompok karyawan makin jatuh motivasinya sampai banya yang putus kerja, atau sebagian lagi justru semakin tinggi motivasinya sejalan dengan pemberian kebebasan kerja yang meningkat. Hal ini terjadi bila karyawan didukung untuk menunjukkan ide dan kreativitasnya. Pada saat ini pemimpin harus cerdas mendukung karyawan untuk lebih mandiri dan berprestasi, serta tidak segan untuk menyampaikan gagasan inovatif. Kalau terjalin kekompakan yang positif antara pemimpin dan karyawan, maka kinerja usaha akan meningkat tajam.
- (d) **Pendelegasian wewenang** yang berarti tahap kematangan organisasi tercapai dimana karyawan mengendalikan secara penuh tata kerjanya sehingga timbul motivasi yang meraih puncaknya. Para karyawan diberikan kewenangan untuk menentukan proyek masing-masing dan memilih anggota tim-nya. Pada tahap ini pemimpin lebih cenderung menjadi koordinator atau cukup dengan memberikan arahan strategis dan kebijakan umum saja. Pada konteks usaha mikro seperti industri rumahan, tahap ini jarang terjadi karena dominasi keahlian maupun kemampuan pemasaran produk umumnya masih dimiliki para wirausaha perempuan sebagai pemimpin usahanya. Tahap ini tercapai bila IR sudah menjadi UKM formal.

Keempat tahap proses tersebut sejalan dengan perkembangan kompetensi dan etos kerja. Pemerintah perlu menerapkan kebijakan pada masing-masing proses sesuai kondisi perempuan serta sosial budaya masyarakat setempat. Bentuk-bentuk program aksi penguatan IR juga diarahkan untuk penumbuhan wirausaha perempuan yang baru.



Keterangan:

- IR-0 : Start-up; perwujudan gagasan awal bisnis dari wirausaha IR
- IR-1 : IR Pemula
- IR-2 : IR Berkembang
- IR-3 : IR Maju
- UMK : Usaha Mikro-Kecil; yang sudah formal

Gambar 4. Tahap pengembangan IR sesuai perkembangan kapabilitas perempuan

6

KESIMPULAN & REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Kajian kebijakan daerah yang mendukung pengembangan Industri Rumahan untuk penanggulangan kemiskinan di Propinsi Papua ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

- (1) Pemerintah daerah melalui amanat Undang-Undang mengenai Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua memiliki komitmen untuk mendukung program penembangan industri rumahan. Bentuk dukungannya adalah dengan memberikan permodalan awal sebesar 3 juta rupiah bagi industri rumahan pemula. Selain itu, juga diberikan bantuan sosial untuk penguatan ekonomi keluarga dengan bantuan biaya hidup.
- (2) Dunia usaha belum banyak berperan dalam pengembangan industri rumahan. Persoalan sosial budaya masih menghambat kebijakan dunia usaha untuk berpartisipasi. Meskipun pendampingan sudah banyak dilakukan, tetapi beban modal sosial yang tinggi menghambat program-program dunia usaha untuk pengembangan bisnisnya. Hal ini juga berdampak pada perannya untuk memberdayakan masyarakat
- (3) Organisasi kemasyarakat juga belum banyak yang bergerak untuk memobilisasi gerakan industri rumahan. Organisasi masyarakat sering berperan untuk menyuarakan tuntutan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah yang tidak atau belum sesuai dengan keinginan masyarakat, sehingga untuk mengelola potensi sumber daya yang dimiliki masyarakat masih terbatas.
- (4) Masyarakat Papua yang memiliki sosio budaya komunal (bersama-sama dalam kelompok) menjadi modal sosial yang penting untuk mengimplementasi kebijakan pemerintah. Pola pendekatan budaya harus didukung dengan *best practices* yang bisa menjadi model dan dapat dicontoh oleh masyarakat.
- (5) Keberhasilan implementasi kebijakan pembangunan industri rumahan di Papua sangat tergantung pada pola pendekatan dan penumbuhan *focal point*, yang tumbuh dari masyarakat Papua. Keberhasilan industri rumahan di luar Papua

tidak dapat secara langsung diterapkan, tetapi perlu penyesuaian dan persiapan rekayasa sosial budayanya, sehingga *focal point* sebagai pionir menjadi *driver powernya*.

- (6) Pengembangan industri rumahan disesuaikan dengan kesiapan masyarakat dan potensi di wilayah. Tidak dapat diterapkan pola-pola di luar wilayah Papua, sehingga kebijakannya juga dibangun bersama masyarakat dan didukung peraturan dan perundangan yang ada, terutama terkait optimalisasi program-program turunan dari Undang-Undang Otonomi Khusus.

B. Rekomendasi

Melalui pembentukan Tim Fasilitasi pemberdayaan ekonomi Perempuan berbasis adat melalui IR (Industri Rumahan)dalam rangka peningkatan pengurangan Kemiskinan khusus bagi OAP di Papua maka dapat ditetapkan model model pemberdayaan ekonomi perempuan yang sesuai dengan kawasan pembangunan yang ditetapkan oleh Pemerintah Papua. Kawasan tersebut memiliki karakteristik sebagai kawasan pegunungan, daratan, pantai maupun rawa. Ke 5 wilayah budaya yang di cirikan oleh karakteristik masing masing kawasan dan potensi komoditi maupun industri yang di hasilkan adalah:

- a. Kawasan Saereri yang mencakup kabupaten-kabupaten di Teluk Cenderawasih,
- b. Kawasan Mamberamo Tabi (Mamta) meliputi pantai utara Papua,
- c. Kawasan La Pago mencakup wilayah Pegunungan Tengah sisi Timur.
- d. Kawasan Animha di pantai Selatan Papua, dan
- e. Kawasan Mee Pago-Bomberai di Pegunungan Tengah sisi Barat dan Mimika.

Pembagian kawasan ini berdasarkan kedekatan budaya, teritorial, serta disesuaikan dengan indikator pembangunannya.

Dalam Kerangka pengembangan model pemberdayaan ekonomi perempuan berbasis budaya melalui Industri Rumahan (IR), maka pada tahap pertama dapat dipilih kampung di setiap distrik dan kabupaten mewakili potensi produksi dan hasil industri rakyat untuk membangun sosial budaya terlebih dahulu dalam mengurangi kesenjangan gender. Budaya patriaki saat ini masih sangat kental terutama dalam dalam peran dan kedudukan laki-laki dan perempuan. Bentuk-bentuk partisipasi perempuan dan pentingnya mendorong keterlibatan laki-laki melalui setiap tahapan kegiatan baik sejak kegiatan hulu sampai hilir. Di dalam proses produksi, pemberdayaan ekonomi perempuan hendaknya juga dimulai pada tahapan pertama kegiatan agar perempuan mempunyai "***kemampuan bersaing dalam berprestasi***" misalnya dalam memelihara rumah tinggalnya, sanitasi lingkungan, kesehatan

dan gizi keluarga dan keberhasilan usahanya seperti masyarakat pendatang serta dalam melakukan kegiatan atau tugas yang diberikan oleh pendampingnya. Pendamping dari perorangan atau lembaga masyarakat harus diciptakan atau direkrut dari masyarakat yang berasal dari satu suku atau memanfaatkan kepala suku dan pemuka agama OAP. Disamping itu di perlukan pula mentor pendidikan vokasional serta tenaga pendamping bidang medis.

Memperhatikan hasil analisis sosial dari berbagai penelitian terdahulu, maka diusulkan agar anggaran kegiatan dalam rangka pengembangan model kegiatan pemberdayaan ekonomi perempuan berbasis adat melalui IR pemula dialokasikan untuk:

- b. Pendidikan, pelatihan keterampilan dengan pendampingan pendidikan bagi keluarga sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen);
- c. kesehatan dan perbaikan gizi ibu, balita dan anak sekolah sekurang-kurangnya 20 % (duapuluh persen);
- e. kegiatan ekonomi keluarga dan pengentasan kemiskinan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen);
- a. bantuan sosial dan peralatan sesuai harapan masyarakat bagi anggota kelompok 40% (empat puluh persen);

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi tim yang dibentuk di tingkat provinsi maupun kabupaten hendaknya sejalan dengan program pembangunan kampung yang mendapat anggaran 6% bagi kegiatan pemberdayaan perempuan. Secara khusus tim yang ditunjuk dengan tugas fungsi dimaksud berkewajiban mengawasi dan membina dalam pemafaatan anggaran kegiatan. Pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan pendekatan wilayah kampung, melalui:

- a. identifikasi persoalan dan pemetaan potensi sumberdaya,
- b. pendampingan dan pemberdayaan para mama papua dan masyarakat,
- c. penguatan kelembagaan Kelompok yang dibangun untuk mendukung sistem hulu- hilir produksi IR di kawasan, dan
- d. koordinasi untuk sinkronisasi dan integrasi program lintas sektor dan sub sektor baik di provinsi maupun di kabupaten sesuai tahapan dalam anggaran tahunan.

Pemanfaatan dana perbankan maupun non perbankan dengan skim khusus pada kelompok masyarakat perkotaan khususnya pedagang pasar OAP yang ternyata berhasil di kota jayapura dapat dikembangkan pula, ketika kelompok binaan telah menjadi kelompok berkembang sesuai kriteria IR. Khususnya di daerah pesisir maupun kawasan perkebunan rakyat yang secara khusus diperuntukkan bagi perempuan.

Menjelang Penyusunan RKA SKPD satu tahun sebelum kegiatan dilakukan perlu diagendakan pelatihan perencanaan penganggaran bagi institusi terkait di propinsi dan kabupaten kota sejalan dengan tema penanggulangan Kemiskinan agar *responsive gender* yang tidak terbatas pada pelatihan penggunaan **GAP** saja tetapi juga dapat menggunakan instrument analisis **Pro base Analisis** maupun **Goal Analisis Sistem Approach (GOSA)** dan lain lain instrument yang lebih relevan dengan persoalan di lapangan namun tetap dengan isu prioritas **THREE ENDS**. Hal tersebut ditujukan dalam rangka peningkatan pemahaman persoalan dan solusi yang perlu dilakukan dalam mengurangi kemiskinan.

Rekomendasi model pengembangan IR berbasis budaya dari tim studi adalah sebagai berikut:

- (1) Pengembangan industri rumahan disesuaikan dengan kesiapan masyarakat dan potensi di wilayah, dikarenakan tidak dapat diterapkannya pola-pola di luar wilayah Papua, sehingga kebijakannya harus dibangun bersama masyarakat OAP dan didukung peraturan dan perundangan yang ada, terutama terkait optimalisasi program-program turunan dari Undang-Undang Otonomi Khusus.
- (2) Dari keseluruhan lini bisnis IR, maka yang paling mudah dipakai sebagai pintu masuk pemberdayaan perempuan OAP adalah melalui kegiatan perniagaan atau jual beli yang sudah umum diproduksi masyarakat setempat. Faktor pembangunan dan teknologi tepat guna merupakan kegiatan susulan setelah jalur tata niaga terbentuk dan operasional.
- (3) Kontek IR berbasis budaya dapat mencakup produk kerajinan rakyat seperti noken dan batik khas Papua, makanan lokal sampai ke kebutuhan untuk aktivitas religi. Badan Pemberdayaan Perempuan tingkat propinsi harus mampu mengidentifikasi prospek pasar, baik lokal, domestik maupun ekspor.
- (4) Pendekatan peningkatan produktivitas ekonomi perempuan melalui IR perlu dimodifikasi, dari proses pendekatan kelompok menjadi pendekatan keluarga (household). Teknik komunikasi dan diseminasi pengetahuan tentang IR harus disesuaikan menjadi mekanisme penyuluhan keluarga dan disebar dengan mekanisme ketuk-tular (konektiviti).

REFERENSI

- Badan Pusat Statistik. 2016. Kabupaten Jayapura Dalam Angka tahun 2016. Jayapura
- Darmanto, Sucipto Y. Kajian kebijakan penanggulangan kemiskinan perempuan melalui pemberdayaan ekonomi. ASPPUK, Jakarta
- Eriyatno dan M. Nadjik. 2012. Solusi Bisnis Untuk Kemiskinan. PT Elex Media Komputindo. Jakarta
- Eriyatno. 2012. Membangun Ekonomi Komparatif: Strategi Meningkatkan Kemakmuran Nusa dan Resiliensi Bangsa. PT Elex Media Komputindo. Jakarta
- KPPPA. 2011. Analisa Pemangku Kepentingan (Stakeholder Analysis) Kebijakan Pengembangan Industri Rumahan dalam Pembangunan Responsif Gender. Laporan Studi. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Center for Policy Reform Indonesia.
- KPPPA. 2011. Baseline Survey Industri Rumahan (Cottage Industry). Laporan Studi. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan (PSP3) IPB.
- KPPPA. 2008. Modul Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional di Indonesia: Teori dan Aplikasi.
- KPPPA, BKKBN dan UNFPA. 2005. Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender.
- Mulyadi, M. 2008. Pengaruh program pemberdayaan Masyarakat terhadap Penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Timika, Propinsi Papua: Studi pada Suku Kamoro di Kabupaen Mimika. Kajian Vol 15, No 1.
- Nguyen, T. P. 2006. The Household Economy and Decentralization of Forest Management in Vietnam. *Forest Policy and Economist*. Vol. 8, 409:420.
- Sugandi, Y. 2008. Analisis konflik dan rekomendasi kebijakan mengenai Papua. Frederich Ebert Stiftung. Jakarta
- World Bank. 2006. Era baru dalam pengentasn kemiskinan di Indonesia. Jakarta.