

JURNAL STUDI ILMU POLITIK

<http://jurnal.radenfatah.ac.id/index.php/JSIPO>

Published by :
Faculty of Social and Political Sciences
Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang



JSIPO
JURNAL STUDI ILMU POLITIK

VOLUME 4, (ISSUE 4, OKTOBER, 2025)

JURNAL STUDI ILMU POLITIK

**DEGRADASI SUNGAI LEMATANG DAN KETIDAKADILAN EKOLOGI
DI KABUPATEN LAHAT: ANALISIS POLITIK EKOLOGI DAMPAK PLTU BATUBARA**

Najmi Muhammad Fadli, Nila Ertina, Wahyu Wulandari, Sahwan, Ardiansyah, 194 - 206

**PENGATURAN PENGELOLAAN KETENAGAAN PERGURUAN
TINGGI NEGERI BADAN HUKUM**

Yunita, 207 - 214

**EKSPLOITASI BURUH GARMEN DI BANGLADESH
OLEH KORPORASI MULTINASIONAL**

*Fathira Rachma, Calista Sahlah Purwanto, Andhila Rizkia Fanita,
Haifa Marsya Luthfia, Jerry Indrawan, 215 - 227*

**STRATEGI EKONOMI POLITIK UMKM TEMPE HB DALAM MENGHADAPI
KEBIJAKAN LEGALITAS DAN STRUKTUR SOSIAL LOKAL**

Najdin Lana Altsa, Yulion Zalpa, Siti Anisyah, 228 - 237

**KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIROKRASI:
STUDI KASUS PEMERINTAH KOTA SUKABUMI**

Fathira Rachma, Syallika Nurussyahadah, Naufal Rafi'i Nufus, 238 - 254

VOLUME 4

ISSUE 4

PAGE
194 - 254

OKTOBER
2025

PUBLISH BY :

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI RADEN
FATAH PALEMBANG**

DEGRADASI SUNGAI LEMATANG DAN KETIDAKADILAN EKOLOGI DI KABUPATEN LAHAT: ANALISIS POLITIK EKOLOGI DAMPAK PLTU BATUBARA

Najmi Muhammad Fadli¹, Nila Ertina², Wahyu Wulandari³, Sahwan⁴, Ardiansyah⁵

Program Studi Ilmu Politik, Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang¹, Prodi Jurnalistik FDK UIN Raden Fatah², Program Studi Ilmu Politik, Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang³, Peneliti di Yayasan Padi Lematang⁴, STISIPOL Candradimuka⁵

E-mail Coresponden : najmimuhammadfadli_uin@radenfatah.ac.id¹

ABSTRAK

Kabupaten Lahat merepresentasikan paradoks pembangunan ekstraktif di Indonesia, di mana ekspansi pertambangan batubara dan keberadaan PLTU Keban Agung (2×135 MW) yang diklaim sebagai motor penggerak ekonomi justru menimbulkan degradasi ekologis yang signifikan terhadap Sungai Lematang. Penelitian ini menggunakan pendekatan metode campuran (mixed-methods) melalui pengujian laboratorium, observasi lapangan, dan wawancara mendalam untuk mengidentifikasi hubungan antara aktivitas industri dan penurunan kualitas lingkungan perairan. Hasil analisis menunjukkan terjadinya acidifikasi ekstrem pada Sungai Pole (pH 4,33–4,48) yang berpotensi mencemari Sungai Lematang, sumber air bagi 5.892 jiwa di tiga desa terdampak. Pola penurunan pH dari hulu ke muara mengindikasikan adanya pemasukan asam berkelanjutan (continuous acid loading) dari limbah Fly Ash dan Bottom Ash (FABA) PLTU. Dampak sosial-ekologis terukur meliputi penurunan hasil panen petani sebesar 60–70%, penurunan hasil tangkapan nelayan 50–60%, serta penurunan Indeks Kualitas Air (IKA) dari 85,7 (2021) menjadi 76,8 (2024). Melalui kerangka ekologi politik (political ecology), penelitian ini menyoroti bagaimana komunitas lokal bertransformasi menjadi zona pengorbanan (sacrifice zones) yang menanggung eksternalitas negatif tanpa memperoleh pembagian manfaat (benefit sharing) yang adil. Temuan ini juga mengungkap adanya penangkapan regulasi (regulatory capture) dan kegagalan negara (state failure) yang melanggengkan ketimpangan kekuasaan dan ketidakadilan lingkungan. Secara konseptual, studi ini memperkaya kajian mengenai hubungan antara industri ekstraktif dan degradasi sumber daya air bersama (water commons degradation) serta memberikan dasar empiris untuk reformasi kebijakan dan advokasi keadilan lingkungan di tingkat lokal.

Keywords: Politik Ekologi Acidifikasi Sungai, PLTU Batubara, Ketidakadilan Lingkungan, Sungai Lematang

ABSTRACT

Lahat Regency exemplifies the paradox of extractive development in Indonesia, where the expansion of coal mining and the operation of the Keban Agung coal-fired power plant (2×135 MW)—often promoted as drivers of regional economic growth—have instead produced systematic ecological degradation of the Lematang River. This study employs a mixed-methods approach, combining laboratory testing, field observation, and in-depth interviews, to examine the link between industrial activities and water quality deterioration. The findings reveal severe acidification in the Pole River (pH 4.33–4.48), posing a direct threat to the Lematang River, the primary water source for 5,892 residents in three affected villages. The declining pH gradient from upstream to downstream indicates continuous acid loading originating from Fly Ash and Bottom Ash (FABA) discharge of the power plant. Documented socio-ecological impacts include a 60–70% decline in agricultural yields, a 50–60% reduction in fish catch, and a decrease in the Water Quality Index (WQI) from 85.7 (2021) to 76.8 (2024). Using the framework of political ecology, this research demonstrates how local communities have become “sacrifice zones”, bearing the negative externalities of extractive operations without equitable benefit sharing. The study identifies regulatory capture and state failure as structural mechanisms that perpetuate environmental injustice and asymmetric power relations. Conceptually, this work contributes to the literature on extractive industries and water commons degradation, while empirically providing a foundation for policy reform and environmental justice advocacy in Indonesia’s coal-producing regions.

Keywords: Political Ecology, River Acidification, PLTU Batubara, Environmental Injustice, Lematang River

PENDAHULUAN

Kabupaten Lahat merepresentasikan kontradiksi mendasar dalam model pembangunan Indonesia: upaya mengejar pertumbuhan ekonomi melalui ekstraksi sumber daya alam yang menciptakan kekayaan bagi segelintir aktor, sekaligus mengeksternalisasi biaya ekologis kepada komunitas yang secara sosial dan ekonomi termarginalkan. Pada tahun 2023, tercatat sebanyak 171 Izin Usaha Pertambangan (IUP) aktif, didominasi oleh sektor batubara, serta beroperasinya PLTU Keban Agung dengan kapasitas 2×135 MW. Kombinasi ini membentuk citra Lahat sebagai “lambung energi Sumatera Selatan”. Namun, di balik narasi yang penuh kebanggaan tersebut tersembunyi kenyataan yang lebih suram: degradasi lingkungan berskala besar yang mengancam Sungai Lematang, sumber kehidupan ekologis dan sosial bagi ribuan penduduk di wilayah ini.

Berbagai studi tentang dampak PLTU batubara di tingkat global telah mendokumentasikan ragam bahaya lingkungan, antara lain emisi udara (SO_2 , NO_x , partikulat halus), kontaminasi air akibat pembuangan abu batubara (coal ash), serta degradasi ekosistem perairan. Di Indonesia, penelitian Resosudarmo et al. (2013) mengidentifikasi adanya kesenjangan signifikan antara regulasi lingkungan dan implementasinya, yang disebabkan oleh lemahnya penegakan hukum dan fenomena penangkapan regulasi (regulatory capture). Namun, sebagian besar penelitian masih berfokus pada aspek kesehatan manusia atau emisi udara, sementara pencemaran air terutama proses pengasaman (acidification) pada anak sungai yang berdampak terhadap sungai utama masih kurang mendapat perhatian.

Literatur ekologi politik (political ecology) terkait industri ekstraktif di Indonesia (McCarthy & Cramb, 2009; Aspinall, 2013) banyak membahas konflik agraria dan deforestasi akibat ekspansi perkebunan dan pertambangan. Akan tetapi, degradasi kualitas air sebagai bentuk ketidakadilan lingkungan (environmental injustice) belum banyak dieksplorasi. Kerangka yang ditawarkan oleh Peluso & Lund (2011) tentang “new frontiers of land control” pun belum sepenuhnya menyoroti air sebagai commons yang menjadi arena perebutan baru dalam ekonomi ekstraktif. Studi kasus Sungai Lematang berupaya mengisi kekosongan ini dengan menunjukkan bagaimana pencemaran anak sungai memicu ancaman berantai terhadap sungai utama yang menjadi sumber kehidupan masyarakat, sekaligus membongkar mekanisme penangkapan regulasi di tingkat lokal yang menciptakan impunitas struktural.

Kesenjangan penelitian kedua terletak pada minimnya bukti ilmiah empiris yang menghubungkan kesaksian masyarakat dengan data laboratorium dalam konteks PLTU batubara di Indonesia. Meskipun masyarakat sering melaporkan adanya pencemaran air, ketiadaan verifikasi

ilmiah seringkali dimanfaatkan oleh otoritas untuk menyangkal atau menyepelekan keluhan tersebut sebagai “tidak berdasar”. Penelitian ini berupaya menutup celah tersebut dengan menyediakan bukti ilmiah yang tak terbantahkan melalui uji pH dan analisis kimia air, yang membenarkan kesaksian masyarakat serta memperkuat dasar ilmiah untuk advokasi hukum dan reformasi kebijakan lingkungan.

Sungai Lematang, yang menjadi sumber air bagi 365 desa di Kabupaten Lahat, kini menghadapi ancaman nyata dari pencemaran Sungai Pole anak sungai yang menerima aliran limbah dari PLTU Keban Agung. Warga di tiga desa terdampak utama, Kebur (2.567 jiwa), Telatang (1.658 jiwa), dan Muara Maung (1.667 jiwa) yang melaporkan perubahan mencolok: air Sungai Pole menjadi keruh dan berwarna coklat kekuningan, terutama saat hujan, dan kini Sungai Lematang mulai menunjukkan tanda-tanda penurunan kualitas air. Kesaksian masyarakat secara konsisten mengindikasikan bahwa PLTU membuang limbah Fly Ash dan Bottom Ash (FABA) ke badan air tanpa pengolahan yang memadai.

Penelitian ini menganalisis tiga hal utama; 1. Bagaimana proses pengasaman (acidifikasi) Sungai Pole mengancam keberlanjutan Sungai Lematang dan mata pencaharian masyarakat sekitar; 2. Kesenjangan antara janji pembangunan ekonomi dengan realitas degradasi ekologis di tingkat lokal; dan 3. Mekanisme penangkapan regulasi (regulatory capture) yang memungkinkan terjadinya pencemaran tanpa akuntabilitas. Kerangka ekologi politik digunakan untuk mengungkap asimetris kekuasaan, distribusi manfaat dan kerugian yang tidak adil, serta kegagalan institusional yang berkontribusi terhadap ketidakadilan lingkungan. Studi ini memiliki signifikansi ilmiah dan praktis, karena memperkaya literatur tentang hubungan antara industri ekstraktif dan degradasi sumber daya air bersama (water commons), sekaligus menyediakan dokumentasi empiris untuk mendukung advokasi dan reformasi kebijakan lingkungan di Indonesia.

KERANGKA TEORI

Pendekatan ekologi politik (*political ecology*) memandang persoalan lingkungan sebagai produk dari relasi kekuasaan dan proses politik. Menurut Robbins (2012), degradasi lingkungan secara inheren bersifat politis karena melibatkan distribusi yang tidak merata atas sumber daya, risiko, dan kekuasaan dalam pengambilan keputusan. Dalam konteks industri ekstraktif, Bryant dan Bailey (1997) menegaskan bahwa negara-negara di Global South sering berperan sebagai perantara (broker) yang memfasilitasi ekstraksi sumber daya alam dengan akuntabilitas yang terbatas terhadap masyarakat yang menanggung dampak negatifnya.

Konsep “zona pengorbanan” (*sacrifice zones*) yang dikemukakan oleh Lerner (2010) menggambarkan wilayah-wilayah yang dianggap “layak dikorbankan” demi pertumbuhan ekonomi, di mana biaya lingkungan dan sosial dibebankan kepada kelompok masyarakat yang tidak memiliki kekuatan politik. Dalam kerangka keadilan lingkungan (*environmental justice*), komunitas berpenghasilan rendah secara tidak proporsional menanggung beban dari bahaya lingkungan, sementara kelompok berkuasa menikmati manfaat ekonomi.

Hipotesis kutukan sumber daya (*resource curse*) menjelaskan paradoks bahwa kelimpahan sumber daya alam justru sering berkorelasi dengan kinerja pembangunan yang buruk. Mekanismenya meliputi ketergantungan fiskal, perilaku rent-seeking, dan pelemahan institusi publik. Dalam konteks ini, *regulatory capture* sebagaimana dijelaskan oleh Stigler (1971) terjadi ketika lembaga pengawas justru terdominasi oleh kepentingan industri yang diawasinya, sehingga menghasilkan pengawasan yang lemah. Di Indonesia, fenomena ini tercermin dalam penyusunan AMDAL yang bersifat formalitas dan penegakan hukum yang selektif.

Lebih lanjut, Ostrom (1990) menunjukkan bahwa tanpa tata kelola yang efektif, sumber daya bersama (*common pool resources*) cenderung mengalami degradasi. Namun, pengelolaan berbasis komunitas (*community-based management*) dapat berhasil bila diberikan ruang partisipasi dan pengakuan kelembagaan yang memadai. Kerangka ini menjadi penting untuk memahami mengapa degradasi lingkungan tetap terjadi meskipun sudah ada regulasi formal, serta untuk mengidentifikasi peluang transformasi menuju tata kelola partisipatif dan berkeadilan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan campuran (*mixed-methods*) dengan desain *explanatory sequential*, di mana pengumpulan data kuantitatif dilakukan terlebih dahulu melalui pengujian laboratorium dan analisis statistik, kemudian diikuti dengan data kualitatif untuk memberikan konteks sosial dan interpretasi terhadap hasil kuantitatif. Lokasi penelitian berada di tiga desa dalam Zona I PLTU Keban Agung, Kecamatan Merapi Barat, Kabupaten Lahat, yang memiliki total populasi 5.892 jiwa (terdiri atas 2.983 laki-laki dan 2.909 perempuan). Wilayah ini dipilih secara purposif karena memiliki tingkat keterpaparan tertinggi terhadap aktivitas PLTU dan pertambangan.

Data primer diperoleh melalui pengujian laboratorium terhadap sampel air yang diambil pada 15 September 2025 dan dianalisis di Laboratorium FMIPA Universitas Sriwijaya pada 18–22 September 2025 dengan mengacu pada SNI 6989.11:2019 untuk parameter pH dan SNI 6989.5:2019 untuk parameter tembaga (Cu). Selain itu dilakukan observasi lapangan terhadap kondisi fisik sungai,

sistem pembuangan limbah, serta fasilitas pengelolaan Fly Ash dan Bottom Ash (FABA) milik PLTU. Untuk melengkapi data kuantitatif, dilakukan wawancara semi-terstruktur dengan 25 petani, nelayan, dan tokoh masyarakat guna menggali pengalaman langsung terkait perubahan kualitas air, produktivitas pertanian, dan dampak sosial ekonomi. Peneliti juga menyelenggarakan Focus Group Discussion (FGD) untuk memahami persepsi kolektif masyarakat mengenai degradasi lingkungan dan relasi kekuasaan antara komunitas, pemerintah, serta korporasi.

Data sekunder diperoleh dari Statistik BPS Kabupaten Lahat tahun 2024, Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) 2021–2024, dokumen AMDAL serta RKL/RPL PLTU Keban Agung, berbagai laporan media, dan dokumen regulasi terkait kebijakan lingkungan dan energi. Analisis data dilakukan menggunakan statistik deskriptif dengan membandingkan hasil laboratorium terhadap standar mutu air PP No. 22 Tahun 2021, analisis deret waktu (time-series) untuk menelusuri tren penurunan IKLH, analisis tematik untuk menafsirkan hasil wawancara dan FGD, serta analisis ekonomi-politik untuk mengungkap struktur kepemilikan dan bentuk regulatory capture dalam tata kelola lingkungan. Keseluruhan hasil dianalisis secara triangulatif, baik antar-metode maupun antar-sumber, guna menjamin validitas, reliabilitas, dan kredibilitas temuan penelitian ini..

HASIL DAN DISKUSI

Konteks Ekonomi Politik dan Ancaman Sungai Lematang

Pada tahun 2023, Kabupaten Lahat memiliki 171 Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang aktif, dengan sektor batubara sebagai dominasi utama. Sektor ekstraktif ini telah menjadi tulang punggung (backbone) perekonomian daerah. PLTU Keban Agung dengan kapasitas 2×135 MW menggunakan pasokan batubara lokal, yang secara langsung menciptakan ketergantungan fiskal pemerintah daerah. Sekitar 40–50% Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Lahat bersumber dari aktivitas sektor ekstraktif tersebut. Ketergantungan ekonomi ini berimplikasi terhadap melemahnya fungsi pengawasan lingkungan, sebagaimana telah diprediksi dalam teori kutukan sumber daya (resource curse), di mana ketergantungan pada komoditas primer sering beriringan dengan penurunan kapasitas institusi dan pengawasan lingkungan.

Tiga desa yang berada dalam zona dampak langsung yakni Desa Kebur, Telatang, dan Muara Maung merupakan komunitas pertanian yang sangat bergantung pada Sungai Lematang sebagai sumber utama untuk irigasi pertanian, kebutuhan domestik, dan aktivitas perikanan. Sungai Lematang tidak hanya menyediakan air bagi 365 desa di wilayah Kabupaten Lahat, tetapi juga menopang produktivitas pertanian serta menjadi habitat bagi berbagai spesies ikan lokal seperti patin, baung,

dan semah, yang berperan penting sebagai sumber protein hewani masyarakat. Namun, ekspansi kegiatan pertambangan dan PLTU telah mengubah rezim hidrologi (hydrological regimes) di wilayah ini.

Secara lebih luas, Provinsi Sumatera Selatan mengalami penurunan tutupan hutan yang signifikan, dari 45% pada tahun 1990 menjadi hanya 22% pada tahun 2020, seiring dengan ekspansi besar-besaran izin pertambangan. Perubahan ini meningkatkan kerentanan ekosistem daerah aliran sungai (DAS) dan mengganggu kemampuan alami lingkungan dalam menjaga keseimbangan air dan kualitas ekosistem perairan.

Ancaman berantai (cascading threats) terhadap Sungai Lematang kini muncul melalui beberapa mekanisme utama:

1. Pencemaran Sungai Pole yang membawa beban asam (acid loading) ke aliran Sungai Lematang;
2. Perubahan rezim sedimen yang meningkatkan kekeruhan (turbidity) air; dan
3. Kerusakan ekosistem riparian yang mengurangi kapasitas penyangga (buffer capacity) alami sungai.

Dampak ekologis ini berimplikasi langsung terhadap keberlanjutan mata pencaharian nelayan. Dalam tiga tahun terakhir, nelayan setempat melaporkan penurunan hasil tangkapan sebesar 50–60%, terutama untuk spesies ikan sensitif seperti semah, yang kini hampir punah (virtually absent) di perairan Sungai Lematang. Salah satu nelayan menyampaikan kesaksian berikut:

“Dulu ikan semah banyak di Sungai Lematang, sekarang hampir tidak ada. Ikan patin juga berkurang drastis. Kami takut airnya sudah tercemar.”

Keterangan empiris tersebut menggambarkan keterhubungan erat antara degradasi ekologis dan kerentanan sosial-ekonomi masyarakat, sekaligus memperkuat argumen bahwa model pembangunan berbasis ekstraksi sumber daya tanpa tata kelola lingkungan yang kuat menghasilkan biaya sosial-ekologis yang tinggi dan tidak merata.

Bukti Scientific: Acidifikasi Ekstrem dan Ancaman Biota

Table 1. Pengujian Laboratorium

Lokasi	pH	Cu (mg/L)	Status
Hulu Sungai Pole	4,48	<0,0322*	Tercemar Berat
Muara Sungai Pole	4,33	<0,0322*	Tercemar Berat
S. Pendian kolam	7,22	<0,0322*	Optimal
Muara S. Pendian	7,39	<0,0322*	Optimal

Acidifikasi Ekstrem menunjukkan bahwa tingkat keasaman air di Sungai Pole mencapai pH 4,33–4,48, jauh di bawah batas minimum bahkan untuk kelas IV menurut Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 115 Tahun 2003, yang berarti masuk dalam kategori “tercemar berat.” Air dengan pH di bawah 4,5 bersifat toksik bagi sebagian besar spesies ikan, menghambat proses reproduksi, serta dapat menyebabkan kematian massal (fish kill) ketika gelombang air asam (acid slug) mengalir menuju Sungai Lematang. Kondisi pH di bawah 5,0 juga menyebabkan kerusakan insang (gill damage) dan mengganggu osmoregulasi, menjelaskan secara ilmiah testimoni para nelayan yang melaporkan penurunan tajam hasil tangkapan dan hilangnya spesies ikan sensitif. Kondisi perairan yang terlalu asam juga meningkatkan mobilitas logam berat seperti aluminium, mangan, dan besi, yang kemudian dapat terakumulasi dalam jaringan tubuh ikan (bioakumulasi) dan menimbulkan risiko terhadap keamanan pangan (food safety concerns) bagi masyarakat yang mengonsumsi ikan dari sungai tersebut.

Pola Anomali Hidrodinamika yang mana distribusi spasial pH menunjukkan pola anomali hidrodinamika, yaitu penurunan pH dari hulu (4,48) ke muara (4,33)—sebuah fenomena yang bertentangan dengan ekspektasi ilmiah tentang proses dilusi alami. Dalam kondisi normal, konsentrasi polutan akan menurun seiring bertambahnya jarak ke arah hilir akibat pencampuran air.

Namun, pola sebaliknya justru menunjukkan adanya pemasukan asam secara terus-menerus (continuous acid loading) di sepanjang aliran sungai. Hal ini mengindikasikan adanya beberapa sumber pencemar atau bentuk pencemaran yang meluas dan tidak terkendali. Temuan ini konsisten dengan kesaksian warga yang menyebutkan bahwa PLTU membuang limbah Fly Ash dan Bottom Ash (FABA) ke sungai terutama saat hujan, ketika volume aliran meningkat dan visibilitas pengawasan menurun.

Paradoks Absennya Tembaga (Cu) menunjukan konsentrasi tembaga (Cu) yang terdeteksi sangat rendah, yaitu $<0,0322$ mg/L, merupakan indikator penting. Dalam proses alami pelapukan mineral sulfida (natural weathering) yang menyebabkan acid mine drainage (AMD), biasanya terjadi pelepasan logam berat seperti tembaga dalam jumlah signifikan. Ketidadaan Cu dalam sampel air menunjukkan profil pencemaran yang tidak lazim, yang kemungkinan besar tidak semata berasal dari AMD alami, melainkan dari lindi abu batubara (FABA leachate) yang umumnya kaya senyawa sulfat dan asam namun rendah kandungan Cu.

Komposisi kimia abu batubara didominasi oleh silika (SiO_2), aluminium oksida (Al_2O_3), dan besi oksida (Fe_2O_3), dengan senyawa sulfat yang mudah terlarut dan menciptakan kondisi asam di air permukaan. Hal ini memperkuat argumen bahwa acidifikasi bersifat antropogenik, berasal dari

aktivitas PLTU, dan sebenarnya dapat dicegah melalui pengelolaan limbah serta pengawasan lingkungan yang tepat.

Implikasi terhadap Sungai Lematang meskipun belum dilakukan uji laboratorium komprehensif pada aliran utama Sungai Lematang, berbagai kesaksian warga menunjukkan bahwa degradasi kualitas air tengah berlangsung secara progresif. Masyarakat yang tinggal di wilayah hilir melaporkan bahwa air Sungai Lematang berubah warna menjadi keruh kekuningan saat hujan, terutama setelah bercampur dengan aliran Sungai Pole. Salah satu testimoni menyebutkan:

“Kalau hujan, air Sungai Lematang jadi keruh kekuningan seperti Sungai Pole. Kami tidak berani pakai untuk masak, harus beli air galon.”

Kesaksian ini menunjukkan bahwa plume pencemaran (pollution plume) dari Sungai Pole telah menyebar dan memengaruhi kualitas air Sungai Lematang, menandakan meluasnya dampak ekologis akibat pencemaran yang bersumber dari aktivitas PLTU dan pertambangan.

Degradasi Sistemik: Tren IKLH 2021-2024

Tabel 2. Data IKLH Kabupaten Lahat Memberikan Konfirmasi Tingkat Makro Degradasi Sistematis

Tahun	IKA	IKU	ITL	IKLH
2021	85,7	62,4	46,8	65,0
2022	81,3	63,1	44,2	62,9
2023	78,9	62,7	41,6	61,1
2024	76,8	61,5	48,3	62,2

Penurunan Indeks Kualitas Air (IKA) menunjukkan tren yang konsisten dari 85,7 pada tahun 2021 menjadi 76,8 pada tahun 2024, yang berarti terjadi penurunan sebesar 10,4% dalam kurun waktu empat tahun³⁶. Penurunan ini memiliki korelasi kuat dengan intensifikasi operasi PLTU Keban Agung serta kegiatan pertambangan di sekitar wilayah tangkapan air, sehingga menunjukkan adanya hubungan kausal antara ekspansi sektor ekstraktif dan memburuknya kualitas air permukaan.

Degradasi kualitas air ini tidak hanya terjadi di Sungai Pole sebagai lokasi penerima langsung limbah industri, tetapi juga mencerminkan degradasi ekologis yang lebih luas pada sistem Sungai Lematang secara keseluruhan. Proses transfer beban asam (*acid loading*) dan sedimen tercemar melalui konektivitas hidrologis menyebabkan penurunan kualitas air secara bertahap di seluruh aliran sungai.

Jika tren ini terus berlanjut, proyeksi Indeks Kualitas Air diperkirakan akan turun di bawah angka 70 dalam lima tahun ke depan, yang menurut klasifikasi nasional akan masuk dalam kategori “tercemar” (polluted) dan secara regulatif menuntut adanya intervensi wajib (*mandatory intervention*) dari pemerintah³⁷. Temuan ini menegaskan bahwa kerusakan ekologis di wilayah tersebut bukan fenomena alamiah, melainkan konsekuensi dari tekanan antropogenik yang meningkat akibat aktivitas industri ekstraktif.

Dampak Ekonomi: Keruntuhan Mata Pencarian Pertanian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 25 petani di wilayah terdampak mengalami penurunan produktivitas hasil panen sebesar 60–70%. Sebelum beroperasinya PLTU Keban Agung, produktivitas rata-rata mencapai sekitar 360 kg per musim tanam, sedangkan setelah PLTU beroperasi, hasil panen menurun drastis menjadi hanya 144 kg per musim tanam. Kondisi ini menyebabkan kerugian ekonomi antara Rp 5–8 juta per petani per tahun.

Para petani melaporkan bahwa penurunan produktivitas tersebut berkaitan erat dengan penurunan kualitas tanah akibat penggunaan air irigasi yang tercemar. Air dengan tingkat keasaman tinggi (acidic water) menyebabkan kerusakan struktur tanah, pelindian unsur hara (nutrient leaching), serta peningkatan kelarutan aluminium (Al^{3+}) yang bersifat toksik bagi tanaman. Hal ini tidak hanya menurunkan hasil pertanian, tetapi juga mengganggu keseimbangan ekologis lahan basah dan produktivitas jangka panjang.

Salah seorang petani menyampaikan kesaksian berikut:

“Dulu panen bisa 6–7 karung, sekarang hanya 2 karung. Air dari Sungai Pole tidak bisa dipakai lagi, tanaman langsung mati. Air dari Sungai Lematang pun mulai bermasalah.”

Dampak serupa juga dirasakan oleh sektor perikanan tangkap. Para nelayan Sungai Lematang melaporkan penurunan hasil tangkapan harian dari 8–10 kg menjadi hanya 3–4 kg, atau sekitar penurunan sebesar 60%. Selain penurunan kuantitas, terjadi pula penurunan keanekaragaman spesies ikan (species diversity). Ikan semah, yang dulunya merupakan indikator kualitas air dan sumber protein utama masyarakat, kini hampir punah (virtually absent), sedangkan populasi ikan patin mengalami penurunan drastis (severely depleted).

Seorang nelayan menggambarkan situasi tersebut dengan pernyataan:

“Dulu Sungai Lematang banyak ikannya, sekarang sepi. Ikan semah sudah tidak ada, patin pun jarang. Pendapatan kami turun lebih dari separuh.”

Penurunan produktivitas pertanian dan perikanan ini secara langsung berimplikasi pada krisis ketahanan pangan (food insecurity) dan meningkatnya kemiskinan bagi sekitar 5.892 jiwa di wilayah terdampak. Sektor pertanian dan perikanan sendiri menyerap sekitar 65–70% rumah tangga sebagai sumber mata pencaharian utama. Oleh karena itu, keruntuhan produktivitas tidak hanya mencerminkan kerugian ekonomi, tetapi juga disintegrasi sosial, karena tergerusnya sistem penghidupan tradisional (traditional livelihoods) yang telah menopang komunitas selama beberapa generasi.

Dalam kerangka keadilan lingkungan (*environmental justice*), fenomena ini mencerminkan bentuk ketidakadilan distributif (*distributive injustice*), di mana manfaat ekonomi—seperti pasokan listrik bagi pusat-pusat perkotaan, keuntungan korporasi, dan pendapatan pajak—tidak terdistribusi kepada masyarakat yang menanggung beban ekologis dan sosial dari kegiatan industri. Paradoks yang disebut masyarakat sebagai “Lumbung Energi” semakin menegaskan ironi tersebut. Meskipun PLTU berkapasitas 270 MW berdiri di wilayah mereka, 87% responden melaporkan masih mengalami pemadaman listrik bergilir setiap hari selama 2–6 jam.

Seorang warga menyampaikan keluhannya:

“PLTU besar, asapnya terus keluar, tapi listrik malah sering mati. Katanya untuk kesejahteraan, tapi kami dapat apa? Sawah rusak, ikan habis, listrik pun tidak lancar.”

Kenyataan ini menggambarkan esensi dari “kutukan sumber daya” (resource curse): sumber daya dieksploitasi untuk kepentingan aktor eksternal, sementara komunitas lokal menanggung seluruh biaya sosial, ekonomi, dan ekologis tanpa memperoleh manfaat yang sepadan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa keberadaan PLTU Keban Agung dan aktivitas pertambangan di sekitarnya telah menimbulkan ketidakadilan lingkungan yang bersifat sistematis dan mengancam keberlanjutan Sungai Lematang. Bukti ilmiah yang tidak terbantahkan memperlihatkan terjadinya pengasaman serius di Sungai Pole, dengan nilai pH antara 4,33 hingga 4,48—jauh di bawah ambang batas baku mutu air nasional. Kondisi ini menandakan pelanggaran berat terhadap standar kualitas lingkungan dan menimbulkan ancaman langsung terhadap Sungai Lematang melalui keterhubungan sistem hidrologi antar-sungai. Pola anomali yang terdeteksi memperkuat dugaan adanya pemasukan asam secara terus-menerus dari limbah FABA (Fly Ash dan Bottom Ash), sejalan dengan kesaksian masyarakat sekitar yang telah lama mengeluhkan perubahan warna air dan dampak kesehatan.

Dampak yang ditimbulkan bersifat multidimensional dan terukur. Para petani melaporkan penurunan hasil panen hingga 60–70%, sementara nelayan sungai mengalami penurunan tangkapan sebesar 50–60%. Tak kurang dari 5.892 jiwa kini kehilangan akses terhadap air bersih untuk kebutuhan sehari-hari. Indeks Kualitas Air (IKA) pun menurun tajam dari 85,7 pada tahun 2021 menjadi 76,8 pada tahun 2024, atau terjadi penurunan sebesar 10,4%. Situasi ini mencerminkan paradoks besar: wilayah yang disebut “lumbung energi” justru mengalami kutukan sumber daya (resource curse) dan ketimpangan spasial (spatial injustice). Energi dihasilkan untuk kawasan industri dan perkotaan, namun masyarakat di sekitar sumber daya harus menanggung beban lingkungan yang berat.

Analisis ekologi politik (*political ecology*) mengungkap bahwa persoalan ini tidak sekadar masalah teknis lingkungan, tetapi masalah politik yang mendalam. Ketergantungan fiskal daerah terhadap sektor tambang dan energi—yang menyumbang 40–50% Pendapatan Asli Daerah (PAD) telah menciptakan penangkapan regulasi (regulatory capture) dan ketundukan lembaga pengawas terhadap kepentingan ekonomi jangka pendek. Pelanggaran lingkungan terjadi secara sistematis tanpa sanksi yang tegas, sementara masyarakat tidak pernah dilibatkan secara bermakna dalam proses pengambilan keputusan.

Krisis di Sungai Lematang bukanlah konsekuensi yang tak terelakkan, melainkan tragedi yang dapat dicegah. Ini bukan “harga yang harus dibayar” untuk pembangunan, melainkan hasil dari ketimpangan kekuasaan, kegagalan institusi, dan pengabaian prinsip keberlanjutan serta keadilan sosial. Kerusakan lingkungan ini mengancam tidak hanya biota sungai, tetapi juga mata pencaharian, tradisi, dan kehidupan budaya masyarakat lokal. Biaya sosial dan ekologisnya justru paling besar ditanggung oleh kelompok yang paling rentan, sementara keuntungan ekonomi terkonsentrasi di pusat-pusat kota dan korporasi besar.

DAFTAR PUSTAKA

- Agrawal, A., & Gibson, C. C. (1999). Enchantment and disenchantment: The role of community in natural resource conservation. *World Development*, 27(4), 629-649.
- Auty, R. M. (2001). *Resource abundance and economic development*. Oxford: Oxford University Press.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Badan Pusat Statistik Lahat. (2024). *Kabupaten Lahat dalam Angka 2024*. Lahat: BPS Kabupaten

Lahat.

- Baker, J. P., & Schofield, C. L. (1982). Aluminum toxicity to fish in acidic waters. *Water, Air, and Soil Pollution*, 18(1), 289-309.
- Berkes, F. (2012). *Sacred ecology* (3rd ed.). New York: Routledge.
- Bryant, R. L., & Bailey, S. (1997). *Third world political ecology*. London: Routledge.
- Bullard, R. D. (1990). *Dumping in Dixie: Race, class, and environmental quality*. Boulder: Westview Press.
- Chapra, S. C. (2008). *Surface water-quality modeling*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2017). *Designing and conducting mixed methods research* (3rd ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Driscoll, C. T., Lawrence, G. B., Bulger, A. J., Butler, T. J., Cronan, C. S., Eagar, C., et al. (2001). Acidic deposition in the northeastern United States. *BioScience*, 51(3), 180-198.
- Irwin, A. (1995). *Citizen science: A study of people, expertise and sustainable development*. London: Routledge.
- Johnson, D. B., & Hallberg, K. B. (2005). Acid mine drainage remediation options: A review. *Science of the Total Environment*, 338(1-2), 3-14.
- Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 115 Tahun 2003 tentang Pedoman Penentuan Status Mutu Air.
- Laboratorium Kimia Analisa dan Instrumentasi Pengujian FMIPA Universitas Sriwijaya. (2025). Laporan hasil pengujian yang disederhanakan No.188-LHU-2025-LKAIP-FMIPA. Inderalaya: LKAIP FMIPA Unsri.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifice zones: The front lines of toxic chemical exposure in the United States*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Margono, B. A., Turubanova, S., Zhuravleva, I., Potapov, P., Tyukavina, A., Baccini, A., et al. (2012). Mapping and monitoring deforestation and forest degradation in Sumatra (Indonesia) using Landsat time series data sets from 1990 to 2010. *Environmental Research Letters*, 7(3), 034010.
- Martinez-Alier, J. (2002). *The environmentalism of the poor: A study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mattigod, S. V., Rai, D., Eary, L. E., & Ainsworth, C. C. (1990). Geochemical factors controlling the mobilization of inorganic constituents from fossil fuel combustion residues. *Journal of Environmental Quality*, 19(2), 188-201.

- McCarthy, J. F., & Cramb, R. A. (2009). Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. *The Geographical Journal*, 175(2), 112-123.
- McDonald, D. G., Reader, J. P., & Dalziel, T. R. (1989). *The combined effects of pH and trace metals on fish ionoregulation. In R. Morris et al. (Eds.), Acid toxicity and aquatic animals (pp. 221-242). Cambridge: Cambridge University Press.*
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.*

PENGATURAN PENGELOLAAN KETENAGAAN PERGURUAN TINGGI NEGERI BADAN HUKUM

Yunita¹

Universitas Sriwijaya¹

E-mail Coresponden : yunita@fh.unsri.ac.id

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk menelusuri landasan yuridis pengaturan pengelolaan ketenagaan pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH) yang berkepastian hukum. Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya indikasi ketidaksesuaian ketidaksesuaian pengaturan pengelolaan nonakademik dalam bidang ketenagaan pada PTN BH. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan adanya ketidakharmonisan pengaturan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dan Peraturan Pemerintah tentang Statuta Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. Oleh karena itu, perlunya penerbitan peraturan perundang-undangan baru yang selaras dengan landasan yuridis dalam pengaturan pengelolaan nonakademik dalam bidang ketenagaan PTN BH yang berlandaskan otonomi perguruan tinggi.

Kata Kunci: Ketenagaan, Pengaturan, Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum

ABSTRACT

The purpose of this study was to explore the legal basis of the regulation of human resource management at Legal-Entity-State Universities (PTN BH). The background of this was the indication of the inconsistency of non-academic management regulations in the field of human resources at PTN BH. The research method used was a normative research method with a statutory approach. The results of the study indicated a disharmony in the regulations in the 1945 Constitution, Law Number 20 of 2003 concerning the National Education System, Law Number 12 of 2012 concerning Higher Education, Government Regulation Number 4 of 2014 concerning the Implementation of Higher Education and Management of Higher Education, Government Regulation Number 8 of 2020 concerning Amendments to Government Regulation Number 26 of 2015 concerning the Form and Mechanism of Funding for PTN BH and Government Regulations concerning the Statutes of PTN BH. Therefore, it is necessary to issue new laws and regulations that align with the legal basis for regulating non-academic management of human resources in PTN BH, based on university autonomy.

Keywords: Human Resources, Legal-Entity-State University, Regulation

PENDAHULUAN

Pendidikan tinggi memiliki peran penting terhadap kondisi ekonomi dan sosial masa depan suatu bangsa. Bagi bangsa Indonesia, hal ini sesuai dengan salah satu tujuan kemerdekaan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) bahwa kemerdekaan Indonesia ditujukan untuk kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut ditindaklanjuti pemerintah dengan menerbitkan Rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional (RUU Sisdiknas) yang

kemudian menjadi polemik di masyarakat. RUU Sisdiknas tersebut mengusulkan seluruh Perguruan Tinggi Negeri (PTN) menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH) dalam 8 tahun sejak RUU tersebut diundangkan. Sebagian menyatakan rencana ini sebagai peluang PTN menjadi unggul dan berdaya saing (Herlina, 2022); sedangkan sebagian lagi beranggapan usulan ini akan menaikkan biaya kuliah (Kardi, 2022). Sehingga, pengaturan hukum yang tepat diperlukan dalam mengelola PTN BH agar tujuan pendidikan dapat tercapai.

PTN dikelompokkan menjadi tiga kategori: PTN Satuan Kerja Kementerian (PTN Satker), PTN Badan Layanan Umum (PTN BLU) dan PTN Badan Hukum (PTN BH). Perbedaan tiganya terletak pada tingkat fleksibilitas internalnya dalam pengelolaan. PTN Satker mendapat pendanaan dari pendapatan yang telah disetor terlebih dahulu ke rekening kementerian, sedangkan, PTN BLU dapat untuk mengelola sendiri pendapatan non-pajaknya dan PTN BH diberi otonomi penuh dalam aspek keuangan dan sumber daya (*Mengenal Lebih Lanjut Status Perguruan Tinggi Negeri: PTN-BH, PTN-BLU Dan PTN Satker*, 2023). Pengaturan tersebut menunjukkan PTN BH berkuasa penuh atas manajemen internalnya.

Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan PTN BH (PP 26/2015) Pasal 1 Ayat (3) menyatakan PTN BH sebagai badan hukum publik yang otonom. Otonom dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bermakna berdiri sendiri, pemerintahan sendiri dan kelompok sosial yang berhak dan berkekuasaan dalam penentuan arah tindakannya (*Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, n.d.). Apabila dikaitkan dengan PTN BH, maka PTN BH seyogyanya berhak mengelola institusinya secara mandiri. Hal tersebut juga didukung PP 4/2014 bahwa PTN BH berwenang dalam urusan akademik, yakni pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat; dan non-akademik yang meliputi organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan dan sarana dan prasarana.

Meskipun otonom, pengelolaan nonakademik PTN BH terindikasi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Indikasi tersebut tampak dalam aspek ketenagaan dengan adanya dugaan tumpang tindih aturan. Hal ini menyebabkan bias karena otonomi pengelolaan ketenagaan yang diamanatkan PP 4/2014 tidak sepenuhnya dilaksanakan. PTN BH seharusnya memiliki hak penuh dalam mengangkat, membina dan memberhentikan sumber daya manusia (SDM) yang dimilikinya. Namun, di lapangan, PTN BH memiliki tiga jenis ketenagaan, yakni PNS yang dipekerjaan, pegawai tetap dan pegawai tidak tetap. Menurut penulis, pengaturan pengelolaan bidang nonakademik pada aspek ketenagaan penting untuk dilaksanakan sesuai dengan landasan yuridis pengaturan pengelolaan perguruan tinggi. Hal tersebut mendorong penulis untuk mengkaji pengaturan pengelolaan SDM PTN BH ini secara

dalam melalui sebuah karya tulis yang berjudul, “Pengaturan Pengelolaan Ketenagaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum”.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif dalam rangka menemukan ketentuan, prinsip dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi (Mahmud Marzuki, 2007). Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk mengumpulkan dan menelaah data sekunder yang berupa peraturan perundang-undang dan bahan-bahan non-hukum. Hasil temuan tersebut kemudian dianalisis secara deduktif.

HASIL DAN DISKUSI

Landasan Yuridis Pengaturan Pengelolaan Ketenagaan PTN BH

Landasan yuridis dalam pembuatan perundangan-undangan digunakan untuk memberi alasan mengapa peraturan yang akan dibuat dapat menyelesaikan masalah, memberi kepastian hukum dan keadilan atau mengisi kekosongan hukum yang perlu diubah atau dicabut (Laia & Daliwu, 2022). Artinya, landasan yuridis berkaitan dengan fondasi hukum peraturan perundang-undangan yang diusulkan dapat menjadi solusi yang mengatasi ketidakharmonisan persoalan hukum dan substansi yang diatur. Persoalan tersebut berupa peraturan yang sudah ada namun tidak sesuai dengan perkembangan zaman, tumpang tindih dengan peraturan lain sehingga daya berlaku lemah atau peraturannya belum ada sama sekali (Laia & Daliwu, 2022).

Pengaturan pengelolaan nonakademik di bidang ketenagaan pada PTN BH di Indonesia dilaksanakan sesuai Pancasila yang dijabarkan pada UUD 1945. Keduanya menjadi pedoman dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di bawahnya yang seharusnya sejalan dengan tujuan pendidikan supaya muncul keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Pengaturan pengelolaan ketenagaan tersebut tampak dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1 Hierarki Peraturan Ketenagaan PTN BH

Peraturan Perundang-undangan	Penjelasan
UUD 1945	Hak warga negara dalam kebutuhan dasar dan kewajiban negara untuk memenuhinya (Pasal 28 C dan Pasal 31 Ayat (1) sampai dengan Ayat (5))

Peraturan Perundang-undangan	Penjelasan
UU 20/2003	Pendidikan nasional dilaksanakan sesuai Pancasila dan UUD 1945 (Pasal 1 Angka (2)) yang dijalankan secara otonom (Pasal 50 Ayat (6), Pasal 53)
UU 12/2012	Pengelolaan pendidikan tinggi dalam bidang akademik dan nonakademik dilakukan secara otonom (Pasal 64 Ayat (1))
PP 4/2014	Pengelolaan ketenagaan yang meliputi menugaskan dan membina sumber daya manusia, serta menyusun target kerja dan jenjang karir (Pasal 23)
PP 26/2015 dan PP 8/2020	Bantuan biaya pegawai nonPNS baik dosen maupun tenaga kependidikan dalam bentuk gaji, uang makan dan tunjangan (Pasal 6)
PP Statuta ITB	1. Pegawai ITB terdiri atas PNS yang dipekerjakan, pegawai tetap dan pegawai tidak tetap (Pasal 36 Ayat (1)). PNS yang dipekerjakan sesuai persyaratan yang ditentukan ITB (Pasal 36 Ayat (3)) dan digaji sesuai perundang-undangan (Pasal 36 Ayat (4)) 2. Jenis dan jumlah pekerjaan, ukuran kinerja pekerjaan, prosedur penilaian kinerja dan prosedur penerimaan, pengangkatan, pembinaan, penjenjangan dan karir, serta pemberhentian pegawai dibangun dan dikembangkan oleh ITB 3. Rektor berhak mengangkat, memindahkan, memberhentikan, membina, dan mengembangkan pegawai ITB, dan dasar pemberian gaji pegawai sesuai keuangan ITB (Pasal 37 Ayat (3))
PP Statuta UGM	1. Rektor mengangkat dan memberhentikan dosen dan tenaga kependidikan (Pasal 31 Huruf m) 2. Pegawai terdiri dari PNS yang dipekerjakan, pegawai tetap dan pegawai tidak tetap (Pasal 50 Ayat (2)).

Peraturan Perundang-undangan	Penjelasan
	3. PNS digaji sesuai perundang-undangan (Ayat (3))
PP Statuta UI	1. Rektor mengangkat dan memberhentikan pegawai yang bukan PNS (Pasal 40 Ayat (1) Huruf e). 2. Pegawai UI terdiri atas aparatur sipil negara (ASN) atau pegawai UI dengan perjanjian kerja (Pasal 46)

Sumber: Diolah penulis berdasarkan data sekunder, 2024 (Yunita et al., 2024)

Table 1 di atas menunjukkan ada ketidaksesuaian dalam peraturan perundang-undangan, yakni PP 26/2015, PP 8/2020, PP Statuta PTN BH Institut Teknologi Bandung (ITB), Universitas Gadjah Mada (UGM) dan Universitas Indonesia (UI) terhadap UUD 1945, UU 20/2003, UU 12/2012, PP 4/2014 dalam aspek pengaturan pengelolaan ketenagaan. PP 26/2015, PP 8/2020, PP Statuta PTN BH ITB, UGM dan UI menerjemahkan otonomi secara sebagian. Hal ini ditandai dengan otonomi hanya berlaku pada ketenagaan yang berstatus non-Pegawai Negeri Sipil (PNS), baik berupa pegawai tetap maupun tidak tetap. Sedangkan, UUD 1945, UU 20/2003, UU 12/2012, PP 4/2014 menghendaki kemandirian dalam pengelolaan ketenagaan PTN BH.

Masuknya kategori PNS sebagai salah satu bentuk ketenagaan yang dipekerjakan oleh PTN BH menimbulkan tumpang tindih aturan dalam pengelolaan SDM PTN BH. Pasal 25 dan PP 65 Ayat (3) PP 4/2014 pemerintah menyatakan bahwa PTN BH berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan sendiri dosen dan tenaga kependidikannya. Namun, PNS pada PTN BH pengadaan dan pengelolaannya mengikuti aturan yang berlaku terkait PNS seperti PP 17/2020 dan PP 11/2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang dilaksanakan melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permen PAN RB) Nomor 41/2018 dan Permen PANRB Nomor 25/2016 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksana bagi PNS di Lingkungan Instansi Pemerintah. Pengaturan menyantumkan ketentuan bahwa Pejabat yang Berwenang (PyB) merupakan pejabat berwenang untuk mengangkat, memindahkan dan memberhentikan PNS sebagaimana ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga, PyB pada PTN BH seharusnya adalah rektor yang memiliki hak dan bertanggung jawab dalam pengelolaan pegawai.

Otonomi ketenagaan yang diberikan sebagian pada PTN BH terjadi karena adanya tumpang tindih aturan. Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini tidak mengatur secara penuh dan tidak menunjukkan secara jelas PyB PTN BH. Kondisi ini pada akhirnya akan menyulitkan rektor dalam pemberian *reward* dan *punishment* pada ketenagaan PTN BH baik dosen maupun tenaga

kependidikan (Utama, 2018). Selain itu, akan munculnya juga hambatan dalam penyusunan kebutuhan dan analisis jabatan yang diperlukan PTN BH (Utama, 2018). Hal ini tentu akan berakibat pada terganggunya usaha dalam peningkatan kompetensi dan daya saing SDM PTN BH.

Peraturan perundang-undangan atau norma hukum menurut asas *lex superior derogat legi inferiori* seharusnya berwujud pada keselaran antara peraturan hukum yang lebih tinggi terhadap peraturan hukum yang berada di bawahnya (Nurfaqih, 2020). Idealnya, PP 26/2015, PP 8/2020, PP Statuta PTN BH harus harmonis dengan UUD 1945, UU 20/2003, UU 12/2012, PP 4/2014. Sehingga, pengaturan pengelolaan nonakademik dalam aspek ketenagaan seharusnya menjadi hak PTN BH untuk menentukan sendiri bagaimana pengelolaannya dalam koridor yang diamanatkan dalam konstitusi. Dengan kata lain PNS yang dipekerjakan tersebut seharusnya dialihkan secara penuh pengelolaannya kepada PTN BH. Untuk menyelesaikan tumpang tindih ini, peraturan yang secara khusus mengatur pengelolaan ketenagaan PTN BH mutlak diperlukan.

KESIMPULAN

Ketidaksesuaian pengaturan dalam PP 8/2020 dan PP Statuta PTN BH universitas terhadap UUD 1945, UU 20/2003, UU 12/2012, PP 4/2014 menunjukkan tidak terpenuhinya asas hukum *lex superiori derogat legi inferiori*. Peraturan yang lebih rendah kedudukannya seharusnya harus selaras dengan peraturan yang lebih tinggi. Ketidaksesuaian tersebut mencul pada pengaturan ketenagaan yang tumpang tindih antara peraturan pengelolaan ketenagaan PTN BH dan peraturan manajemen PNS. Seharusnya, SDM berstatus PNS bukan hanya dipekerjakan, namun dialihkan status kepegawaiannya kepada PTN BH. Hal ini diperlukan agar memudahkan pengelolaan dan penyusunan kebutuhan dan analisis jabatan SDM di PTN BH.

DAFTAR PUSTAKA

- Herlina, N. (2022). *Transformasi PTN BH Menuju Kampus Unggul dan Berdaya Saing*. Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi. <https://dikti.kemdikbud.go.id/kabar-dikti/kabar/transformasi-ptn-bh-menuju-kampus-unggul-dan-berdaya-saing/>
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. (n.d.). Retrieved July 5, 2023, from <https://kbbi.web.id/otonom>
- Kardi, D. (2022, September 20). *Pakar Kritik RUU Sisdiknas: PTN Wajib Badan Hukum, Kuliah Makin Mahal*. CNN Indonesia. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220919131316-20-849727/pakar-kritik-ruu-sisdiknas-ptn-wajib-badan-hukum-kuliah-makin-mahal>.

- Laia, S. W., & Daliwu, S. (2022). Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis dalam Pembentukan Undang-undang yang Bersifat Demokratis di Indonesia. *Jurnal Education and Development*, 10(1). <https://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/3587>
- Mahmud Marzuki, P. (2007). *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Group.
- Mengenal Lebih Lanjut Status Perguruan Tinggi Negeri: PTN-BH, PTN-BLU dan PTN Satker. (2023). Itjen Kemdikbud. [https://itjen.kemdikbud.go.id/web/mengenal-lebih-lanjut-status-perguruan-tinggi-negeri-ptn-bh-ptn-blu-dan-ptn-satker/#:~:text=Status-status tersebut adalah adalah,Negeri sebagai Satuan Kerja Kementerian](https://itjen.kemdikbud.go.id/web/mengenal-lebih-lanjut-status-perguruan-tinggi-negeri-ptn-bh-ptn-blu-dan-ptn-satker/#:~:text=Status-status%20tersebut%20adalah%20adalah,Negeri%20sebagai%20Satuan%20Kerja%20Kementerian)).
- Nurfaqih, I. (2020). Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16(3). <https://doi.org/https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>
- Utama, K. W. (2018). Otonomi Pengelolaan Sumber Daya Manusia PTN-BH. *Masalah-Masalah Hukum*, 46(1), 92–99. <https://doi.org/10.14710/mmh.46.1.2017.92-99>
- Yunita, Y., Apriandi, M., & Samawati, P. (2024). *Konstruksi Hukum Pengaturan Pengelolaan Nonakademik Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH) Berdasarkan Otonomi Perguruan Tinggi*. Universitas Sriwijaya.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5336).
- Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 16, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5500).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2015 tentang Bentuk Dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 28).
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Institut Teknologi Bandung.
- Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2013 tentang Statuta Universitas Gadjah Mada.

Yunita, Pengaturan Pengelolaan Ketenagaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum , JSIPOL, Vol 4 Issue 4 No. 2, 31 Oktober 2025

Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2021 tentang Statuta Universitas Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 41 Tahun 2018 tentang Nomenklatur Jabatan Pelaksanaan Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Instansi Pemerintah.

EKSPLOITASI BURUH GARMEN DI BANGLADESH OLEH KORPORASI MULTINASIONAL

Fathira Rachma¹, Calista Sahlah Purwanto², Andhila Rizkia Fanita³, Haifa Marsya Luthfia⁴, Jerry Indrawan⁵

Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta ¹²³⁴⁵

E-mail Coresponden : 2310413132@mahasiswa.upnvj.ac.id

ABSTRAK

Industri garmen Bangladesh memegang peran penting dalam rantai pasok global industri *fast fashion*. Di balik keberhasilan ekonominya, tersembunyi eksploitasi sistematis terhadap buruh, khususnya perempuan. Penelitian ini bertujuan memahami mengapa praktik tersebut terus berlangsung meskipun telah ada reformasi dan program Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (CSR) dari korporasi multinasional. Dengan metode deskriptif kualitatif dan pendekatan teori kritis, termasuk Teori Ketergantungan dan teori keadilan sosial, ditemukan bahwa relasi kekuasaan antara korporasi global, pemilik pabrik lokal, dan pemerintah Bangladesh sangat timpang. Program CSR cenderung simbolis dan tidak menyentuh akar masalah. Eksploitasi buruh dilestarikan oleh ketimpangan struktural yang diperkuat oleh kapitalisme global. Artikel ini mengusulkan model tata kelola baru yang mengedepankan kewajiban *Human Rights Due Diligence* (HRDD), kerangka hukum internasional seperti CSDDD dari Uni Eropa, serta penguatan hak buruh melalui kebebasan berserikat dan mekanisme pengaduan yang transparan. Upaya ini diperlukan untuk menciptakan standar kerja yang etis dan adil dalam industri garmen global.

Kata Kunci: Buruh Garmen, Eksploitasi, Korporasi Multinasional, Bangladesh, CSR, Rantai Pasok Global, Keadilan Sosial

ABSTRACT

The garment industry in Bangladesh plays a significant role in the global supply chain of fast fashion. However, behind its economic success lies the systemic exploitation of workers, particularly women. This study explores why such exploitation persists despite reforms and Corporate Social Responsibility (CSR) programs by multinational corporations. Using a qualitative descriptive method and critical theoretical perspectives, including Dependency Theory and theories of social justice, this study finds that the power dynamics between global corporations, local factory owners, and the Bangladeshi government are deeply imbalanced. CSR initiatives often serve as symbolic tools for reputation management, rather than offering real improvements to labor conditions. The findings emphasize that the continuation of labor exploitation is rooted in structural inequalities reinforced by global capitalism. This article recommends a model of governance based on mandatory Human Rights Due Diligence (HRDD), international regulatory frameworks such as the EU CSDDD, and the strengthening of workers' rights through union freedom and transparent grievance mechanisms. These efforts are essential for ensuring ethical and equitable labor standards in the global garment industry.

Keywords: Garment Workers, Exploitation, Multinational Corporations, Bangladesh, CSR, Global Supply Chain, Social Justice

PENDAHULUAN

Industri garmen Bangladesh telah menjadi tulang punggung perekonomian negara, menyumbang sekitar 83 % dari total ekspor dan mempekerjakan lebih dari empat juta tenaga kerja, sebagian besar adalah perempuan dari daerah pedesaan. Meskipun kontribusinya terhadap PDB sangat signifikan, kondisi kerja di sektor ini sering kali memperlihatkan realitas yang suram: upah rendah, jam kerja panjang, serta praktik-praktik pelanggaran hak dasar pekerja yang masif.

Sejumlah penelitian terbaru menyoroti kesenjangan gender yang nyata dalam struktur pekerjaan sektor ini. Sebagai contoh, studi berdasarkan data 70 pabrik ekspor menemukan bahwa pekerja perempuan menerima upah sekitar 20 % lebih rendah dibandingkan pekerja laki-laki dan menghilang hingga 8 % bahkan dalam perbandingan jabatan yang sama. Kesenjangan sebagian besar disebabkan oleh norma sosial dan kendala mobilitas karier bagi perempuan, serta terbatasnya peluang promosi.

Selain itu, kepadatan jam kerja yang tinggi sering melebihi 10 jam per hari selama enam hari dalam seminggu membuat buruh berada dalam tekanan fisik dan psikologis signifikan. Potret ini diperparah lagi oleh pelanggaran atas hak pekerja perempuan: intimidasi, pelecehan seksual, dan hambatan dalam mengakses hak-hak dasar seperti cuti melahirkan, fasilitas kebersihan, dan perlindungan hukum. Apalagi, kombinasi sosial patriarki dan ketergantungan ekonomi membuat wanita cenderung diam dan takut melaporkan ketidakadilan.

Eksploitasi ini sebetulnya bukan fenomena baru. Pasca tragedi Rana Plaza (2013) yang menewaskan lebih dari 1.100 buruh, muncul berbagai inisiatif seperti *Bangladesh Accord* (2013–2021) dan *International Accord* (2021–sekarang) untuk memperbaiki aspek keselamatan dan kesehatan kerja. Meski berhasil mengurangi kecelakaan struktural, aspek yang lebih mendasar upah layak, jam kerja manusiawi, perlakuan adil jarang disentuh.

Secara teoritis, praktik-praktik ini dapat dipahami lewat lensa *responsible capitalism* dan pembangunan rantai pasok global. Uddin et al. (2023) menunjukkan bahwa eksistensi eksploitasi adalah hasil dari relasi kekuasaan yang timpang, keterkaitan antar aktor global-lokal, dan ketergantungan ekonomi tinggi yang mengekang tindakan pro pekerja. CSR yang diterapkan perusahaan multinasional seringkali bersifat simbolis, berfokus pada audit dan sertifikasi, namun tidak mengubah kondisi struktural. Dari sudut kepemilikan lokal, Fontana & Dawkins (2024) menambahkan bahwa *Multi-Stakeholder Initiatives* (MSI) membuat pemilik pabrik menghadapi beban yang tidak dibagi secara adil dengan buyer global memaksa mereka menekan biaya, sering dengan mengorbankan hak pekerja.

Regulasi global mulai menuntut tanggung jawab lebih besar dari korporasi. Contohnya, Undang-Undang *Modern Slavery* Inggris, *California Transparency in Supply Chains Act*, dan EU *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) memaksa perusahaan untuk memperhatikan kondisi kerja hingga ke tingkat pemasok tidak langsung. Namun, hasil evaluasi menunjukkan bahwa penerapan regulasi ini masih terbatas: sering hanya berhenti pada kewajiban laporan, tanpa menimbulkan efek nyata di lapangan.

Di sisi lain, tantangan baru muncul akibat perubahan iklim. Penelitian dari Cornell University (2024) mencatat kenaikan signifikan hari dengan suhu wet-bulb melebihi 30,5 °C tempat kerja berisiko tinggi untuk heat stress Meskipun regulasi UE mengharuskan brand turut membiayai perbaikan kondisi pabrik, realisasi di lapangan masih terbatas dan tidak merata .

Dengan latar kondisi diatas, penelitian ini bertujuan menggali mengapa eksploitasi buruh garmen tetap langgeng di Bangladesh meskipun telah terjadi reformasi pos-Rana Plaza, CSR, dan kerangka hukum internasional. Fokus utamanya terletak pada struktur kekuasaan dalam rantai global: posisi pekerja, pemilik pabrik, brand multinasional, dan pemerintah Bangladesh.

Studi ini menggunakan pendekatan deskriptif-kualitatif, mengandalkan analisis literatur dari artikel jurnal *peer-reviewed* dan laporan yang relevan dalam lima tahun terakhir. Pendekatan ini diharapkan dapat mengungkap hambatan struktural dan teori yang melingkupi eksistensi eksploitasi, sekaligus merekomendasikan strategi tata kelola yang lebih adil. Temuan diharapkan memperkuat argumen bahwa perbaikan kondisi kerja hanya dapat terjadi melalui perubahan mendalam dalam tata kelola korporasi global, transparansi rantai pasok, dan hukum yang menempatkan pekerja sebagai aktor utama

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan **kualitatif deskriptif** dengan metode studi literatur (*library research*) sebagai teknik utama dalam pengumpulan data. Studi literatur dipilih karena fokus penelitian ini adalah menelaah fenomena eksploitasi buruh garmen di Bangladesh melalui data sekunder yang bersumber dari jurnal ilmiah, laporan organisasi internasional, artikel ilmiah, dan regulasi resmi yang relevan dalam lima tahun terakhir. Tujuan dari metode ini adalah untuk memahami secara mendalam dinamika relasi kekuasaan antara korporasi multinasional, pemilik pabrik lokal, dan pemerintah Bangladesh dalam konteks praktik kerja eksploitatif, serta meninjau efektivitas reformasi dan kebijakan yang telah diterapkan selama ini.

Metode studi literatur dinilai paling sesuai mengingat kompleksitas topik dan keterkaitannya dengan aktor-aktor global, sehingga pendekatan lapangan tidak memadai untuk menangkap dimensi struktural dan transnasional dari fenomena yang dikaji. Studi literatur memungkinkan peneliti untuk melakukan pemetaan sistematis terhadap penelitian-penelitian terdahulu, baik dari bidang hubungan internasional, politik global, ekonomi politik, maupun studi pembangunan. Sumber data utama berasal dari jurnal-jurnal bereputasi seperti *Journal of Industrial Relations*, *Human Relations*, *International Journal of Law and Management*, serta laporan dari organisasi seperti *International*

Labour Organization (ILO), GoodWeave, Business & Human Rights Resource Centre, dan European Commission.

Proses analisis dilakukan melalui tahapan identifikasi, kategorisasi, dan interpretasi terhadap berbagai sumber yang telah dikumpulkan. Pertama, peneliti melakukan identifikasi terhadap literatur yang relevan dengan fokus eksploitasi buruh garmen, CSR, ketimpangan relasi global, serta regulasi internasional terkait rantai pasok. Kedua, data dikategorikan berdasarkan tema besar yang selaras dengan rumusan masalah, yaitu (1) dinamika relasi kekuasaan antara aktor global dan lokal, (2) efektivitas program reformasi dan CSR, dan (3) model kebijakan dan tata kelola yang ideal untuk perlindungan buruh garmen. Ketiga, data dianalisis menggunakan pendekatan interpretatif dengan mengacu pada kerangka teori eksploitasi Marx, keadilan sosial John Rawls, dan teori ketergantungan Andre Gunder Frank.

Dalam menganalisis isi literatur, penelitian ini menerapkan teknik analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*), yang berfokus pada isi substantif teks, argumentasi, dan temuan empiris yang relevan dengan isu eksploitasi buruh. Selain itu, teknik triangulasi teori digunakan untuk memperkuat validitas temuan dengan cara membandingkan dan menghubungkan perspektif dari berbagai sumber teori yang digunakan. Triangulasi ini tidak hanya berfungsi untuk mengurangi bias interpretasi, tetapi juga memungkinkan peneliti mengembangkan pemahaman yang lebih mendalam terhadap penyebab struktural dari eksploitasi buruh.

Lokasi penelitian tidak berada pada tempat fisik tertentu, karena studi literatur memanfaatkan sumber-sumber daring yang tersedia secara terbuka melalui portal akademik seperti *Google Scholar*, *ScienceDirect*, *Sage Journals*, *JSTOR*, serta laman resmi organisasi internasional dan lembaga kebijakan global. Seluruh proses penelusuran dan pengumpulan sumber dilakukan secara sistematis menggunakan kata kunci seperti “*garment labor exploitation in Bangladesh*,” “*CSR fast fashion*,” “*worker rights global supply chain*,” dan “*international labor regulation*.”

Keunggulan dari metode ini adalah kemampuannya menangkap kerangka makro dan keterhubungan antar aktor dalam sistem produksi global yang kompleks. Namun demikian, keterbatasannya terletak pada ketidakmampuan studi literatur untuk memberikan informasi primer dari pelaku langsung (buruh, manajer pabrik, atau regulator lokal). Oleh karena itu, validitas penelitian diperkuat melalui pemilihan sumber-sumber Dinamika Relasi Kekuasaan antara Korporasi Multinasional, Pemilik Pabrik Lokal, dan Pemerintah Bangladesh dalam Praktik Eksploitasi Buruh Garmen ilmiah yang kredibel dan *peer-reviewed*, serta mengacu pada analisis-berbasis data empiris dari penelitian lapangan terdahulu.

Dengan demikian, metode studi literatur dalam penelitian ini bertujuan tidak hanya untuk menjelaskan kondisi eksploitasi buruh secara deskriptif, tetapi juga menganalisis akar penyebab strukturalnya secara teoritis dan konseptual. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat ditemukan gagasan kritis dan rekomendasi kebijakan yang berdampak dalam membangun tata kelola rantai pasok global yang lebih adil dan manusiawi.

HASIL DAN DISKUSI

Representasi perempuan dalam jabatan strategis di pemerintah kota Sukabumi

Relasi kekuasaan dalam industri garmen di Bangladesh mencerminkan struktur hierarkis yang tidak setara antara aktor global (korporasi multinasional), aktor lokal (pemilik pabrik), dan negara (pemerintah Bangladesh). Dalam sistem ini, buruh garmen menempati posisi terlemah dalam rantai pasok global, sementara perusahaan fast fashion seperti H&M, Inditex (Zara), dan SHEIN memiliki kekuatan negosiasi tertinggi. Sistem relasi ini didorong oleh logika kapitalisme global, di mana efisiensi biaya dan kecepatan produksi menjadi orientasi utama.

Korporasi multinasional menekan harga pembelian dan waktu produksi pada pabrik lokal. Sebagai akibatnya, pemilik pabrik menerapkan strategi efisiensi biaya produksi melalui pengurangan upah, pemanjangan jam kerja, dan minimnya investasi pada keselamatan kerja. Hal ini dikonfirmasi dalam studi oleh Fontana & Dawkins (2024), yang menunjukkan bahwa tekanan dari program CSR justru memperbesar beban finansial pemilik pabrik lokal, tanpa dukungan dana yang cukup dari korporasi global, sehingga mereka terpaksa menekan pekerja untuk tetap kompetitif.

Pemerintah Bangladesh, dalam posisi ini, berperan ambigu. Di satu sisi, negara mendapatkan manfaat besar dari ekspor garmen, yang menyumbang 83% pendapatan ekspor nasional. Di sisi lain, regulasi ketenagakerjaan yang ditegakkan sangat lemah, dan seringkali dikompromikan demi menjaga iklim investasi yang “ramah bisnis”. Hal ini menciptakan bentuk kompromi struktural, di mana negara lebih berpihak pada korporasi global daripada pada buruhnya sendiri (Hossain & Fazi, 2024).

Dalam skema relasi ini, ketiga aktor saling berinteraksi dalam posisi kuasa yang tidak setara. Berikut ini disajikan sebuah tabel yang menggambarkan relasi tersebut secara struktural:

Tabel 1. Relasi Struktural

Aktor	Kepentingan Utama	Kekuatan Negosiasi	Dampak terhadap Buruh
-------	-------------------	--------------------	-----------------------

Korporasi Multinasional	Harga rendah, kecepatan produksi, citra CSR	Sangat tinggi	Menekan biaya produksi, memberlakukan CSR simbolik
Pemilik Pabrik Lokal	Bertahan dari tekanan global, efisiensi	Sedang	Menekan buruh, tidak bisa tawar-menawar harga
Pemerintah Bangladesh	Menjaga investasi, stabilitas ekonomi	Rendah	Minim regulasi dan pengawasan atas eksploitasi

Sumber: Diolah penulis berdasarkan hasil literatur

Studi yang dilakukan oleh Witarka et al. (2022) dengan pendekatan teori ketergantungan menegaskan bahwa kondisi ini bukan hasil dari kelemahan institusional semata, melainkan dari struktur relasi global yang secara sistemik menempatkan negara-negara seperti Bangladesh dalam posisi subordinat terhadap negara-negara pusat kapitalisme. Negara periferi seperti Bangladesh berfungsi sebagai lokasi produksi murah, sedangkan nilai tambah utama diserap oleh perusahaan dan konsumen di negara maju.

Selain itu, buruh perempuan menjadi kelompok paling terdampak dalam struktur kekuasaan ini. Mereka tidak hanya menerima upah rendah dan jam kerja panjang, tetapi juga mengalami diskriminasi berbasis gender, mulai dari pelecehan seksual, tidak adanya akses cuti hamil, hingga keterbatasan dalam berserikat. Realitas ini menunjukkan bahwa eksploitasi dalam industri garmen tidak hanya bersifat ekonomi, tetapi juga interseksional, memadukan ketidakadilan kelas dan gender

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dinamika relasi kekuasaan dalam industri garmen Bangladesh merupakan bentuk reproduksi eksploitasi struktural, di mana aktor global mendapatkan keuntungan ekonomi dengan mengorbankan hak-hak dasar buruh di negara berkembang. Upaya perbaikan hanya akan efektif jika struktur ini diintervensi secara sistemik melalui hukum internasional yang mengikat dan memperkuat posisi tawar buruh.

Mengapa Reformasi dan Program CSR Belum Mampu Mengatasi Akar Permasalahan Eksploitasi

Sejak tragedi Rana Plaza tahun 2013, berbagai reformasi telah diluncurkan untuk meningkatkan kondisi kerja buruh garmen di Bangladesh. Program seperti *Accord on Fire and Building Safety*, *RMG Sustainability Council (RSC)*, serta program CSR oleh perusahaan global

bertujuan memberikan jaminan keselamatan, peningkatan upah minimum, dan pengawasan rantai pasok. Namun, efektivitas dari reformasi ini patut dipertanyakan.

Pertama, sebagian besar reformasi tersebut bersifat teknokratis dan kosmetik, bukan struktural. Audit keselamatan bangunan memang meningkat, namun tidak diikuti dengan penyesuaian struktural terhadap beban kerja dan upah. Penelitian oleh Frenkel et al. (2022) menyebutkan bahwa banyak audit dilakukan oleh lembaga independen yang dibiayai oleh brand itu sendiri, sehingga terjadi konflik kepentingan. Banyak pabrik yang lolos audit, namun tetap mempekerjakan buruh dengan sistem lembur eksploitatif dan tanpa kontrak kerja.

Kedua, program CSR lebih banyak berfungsi sebagai alat legitimasi reputasi perusahaan. Fontana & Dawkins (2024) menyoroti bahwa mayoritas program CSR tidak menasar akar ketidakadilan dalam rantai pasok, melainkan hanya membentuk “etalase moral” untuk publikasi di negara-negara maju. Program pelatihan, lingkungan kerja ramah perempuan, atau bantuan kesehatan yang dilakukan oleh brand global seringkali hanya melibatkan sebagian kecil buruh dan tidak menyentuh praktik kerja mayoritas buruh di subkontraktor.

Ketiga, lemahnya pengawasan dan sanksi terhadap pelanggaran menjadi faktor kunci mengapa praktik eksploitasi tetap berlangsung. Dalam studi oleh Apsari et al. (2022), hanya 30% pabrik yang mematuhi standar Bangladesh Labour Act, bahkan setelah dilakukan amandemen. Hal ini terjadi karena sanksi administratif tidak ditegakkan secara konsisten, dan banyak pelanggaran yang tidak terpublikasi akibat lemahnya akses jurnalisme buruh dan intimidasi terhadap pelapor.

Keempat, ketimpangan beban dalam pelaksanaan CSR memperparah situasi. Banyak pemilik pabrik harus membayar untuk sertifikasi, audit, dan pengawasan mandiri, sementara buyer internasional tetap menekan harga beli. Akibatnya, untuk mengimbangi beban tersebut, mereka justru menurunkan upah pekerja atau meningkatkan target produksi. Situasi ini menciptakan paradoks: semakin tinggi tuntutan standar CSR, semakin berat beban buruh.

Berikut ini adalah tabel yang merangkum hambatan utama program reformasi:

Tabel 2. Hambatan utama program reformasi

Aspek Reformasi	Masalah Utama	Implikasi terhadap Buruh
Audit Keselamatan	Bersifat simbolik, tidak menyentuh beban kerja	Lembur tetap tinggi, kondisi kerja tetap buruk
Program CSR	Fokus pada pencitraan, tidak	Hanya sebagian kecil buruh

	menjangkau semua pekerja	yang mendapat manfaat
Regulasi Nasional	Penegakan hukum lemah, banyak pelanggaran tidak ditindak	Minim perlindungan hukum terhadap buruh

Sumber: Diolah penulis berdasarkan hasil literatur

Dengan demikian, program reformasi dan CSR tidak efektif karena tidak menantang akar struktural dari eksploitasi: ketimpangan dalam rantai nilai global, dominasi korporasi terhadap negara, serta ketidakseimbangan beban regulasi antara aktor global dan lokal. Tanpa pergeseran paradigma dari “CSR sukarela” ke “regulasi yang mengikat,” eksploitasi akan terus berlangsung dalam bentuk yang tersamarkan.

Model Kebijakan dan Tata Kelola yang Dapat Diusulkan untuk Meningkatkan Perlindungan Hak-Hak Buruh Garmen secara Nyata di Tengah Tekanan Globalisasi Ekonomi

Untuk mengatasi eksploitasi buruh garmen di Bangladesh secara nyata, dibutuhkan perubahan paradigma dalam tata kelola industri garmen global. Selama ini, sistem produksi *fast fashion* yang didorong oleh permintaan pasar internasional mengabaikan hak-hak pekerja dalam rantai pasok yang panjang dan kompleks. Oleh karena itu, model kebijakan dan tata kelola yang diusulkan dalam konteks ini harus mampu memperkuat posisi tawar buruh, mewajibkan akuntabilitas korporasi multinasional, serta menjamin implementasi dan pengawasan secara berkelanjutan.

Salah satu pendekatan yang dinilai paling efektif adalah penerapan *Human Rights Due Diligence* (HRDD) yang bersifat wajib bagi semua korporasi yang beroperasi dalam rantai pasok global. HRDD adalah proses sistematis untuk mengidentifikasi, mencegah, dan memitigasi dampak negatif terhadap hak asasi manusia yang muncul dalam kegiatan usaha, termasuk pada pemasok dan subkontraktor. Uni Eropa telah mengadopsi pendekatan ini dalam *EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD) yang mulai berlaku secara penuh pada 2024. Dalam ketentuan ini, perusahaan besar Eropa wajib mengaudit rantai pasok mereka, menetapkan peta risiko HAM, serta memberi akses ganti rugi bagi korban pelanggaran.

Studi dari Anti-Slavery International (2024) menunjukkan bahwa implementasi HRDD secara hukum dapat memperkuat perlindungan buruh jika disertai dengan sanksi administratif dan pidana yang efektif, serta mekanisme pengawasan independen. Bangladesh sebagai negara produsen dapat mengadopsi ketentuan ini dengan mewajibkan perusahaan global yang berinvestasi di wilayahnya

untuk mematuhi standar HRDD dan menyerahkan laporan berkala ke lembaga pengawasan tripartit yang terdiri dari pemerintah, serikat buruh, dan organisasi masyarakat sipil.

Kedua, penting untuk memperkuat kerangka tata kelola multi-pihak (*multi-stakeholder governance*) yang mengikat secara hukum. Contoh dari pendekatan ini adalah *International Accord on Health and Safety in the Garment and Textile Industry* yang menggantikan *Bangladesh Accord* pada 2021. Perjanjian ini mencakup komitmen brand internasional untuk membiayai inspeksi keselamatan secara independen, membentuk komite keselamatan pabrik yang melibatkan pekerja, serta menyediakan mekanisme pengaduan langsung dari buruh. Data dari RMG *Sustainability Council* (2023) menunjukkan bahwa lebih dari 1.600 pabrik telah diperiksa dan lebih dari 1.200 pengaduan telah ditangani secara formal.

Namun demikian, efektivitas model ini tetap tergantung pada representasi buruh yang memadai. Banyak lembaga pengawasan seperti RSC masih didominasi pemilik pabrik dan perwakilan brand, sementara serikat buruh hanya menjadi pelengkap simbolik. Oleh karena itu, penguatan peran buruh dan LSM internasional dalam struktur pengambilan keputusan harus menjadi bagian dari desain tata kelola baru. Model tripartit ini harus didukung oleh pendanaan bersama dari korporasi dan negara donor untuk menjamin keberlanjutan pengawasan tanpa tekanan dari pihak yang diawasi.

Ketiga, perlu dibangun kerja sama regional antara negara produsen utama seperti Bangladesh, Vietnam, dan Kamboja untuk menetapkan standar minimum upah layak dan perlindungan buruh yang harmonis. Strategi ini penting untuk menghindari kompetisi destruktif dalam bentuk *race to the bottom* di mana negara-negara bersaing menurunkan standar ketenagakerjaan demi menarik investor. Mekanisme kerja sama ini dapat difasilitasi oleh organisasi regional seperti ASEAN atau *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), yang dapat membentuk platform untuk harmonisasi regulasi ketenagakerjaan berbasis HAM.

Keempat, kebebasan berserikat harus dijamin secara hukum dan operasional. Data dari *Business and Human Rights Resource Centre* (2024) menunjukkan bahwa intimidasi terhadap aktivis buruh, pendirian serikat palsu, dan pemecatan sepihak terhadap anggota serikat masih menjadi praktik lazim di sektor garmen Bangladesh. Oleh karena itu, perlu diterapkan sistem perlindungan pelapor dan anti-represi (*anti-retaliation mechanisms*) di tingkat nasional dan internasional. Buruh yang melaporkan pelanggaran harus mendapatkan perlindungan hukum, termasuk perlindungan identitas, bantuan hukum, serta akses ke pengadilan tenaga kerja.

Kelima, mekanisme pengaduan dan pemulihan yang efektif harus tersedia tidak hanya di pabrik tetapi juga melalui saluran digital yang terhubung langsung ke lembaga independen. Pengalaman dari proyek *Worker Connect* yang didukung oleh *Open Society Foundations* menunjukkan bahwa buruh lebih nyaman menyampaikan keluhan melalui aplikasi ponsel yang anonim dibandingkan melalui manajemen pabrik. Teknologi ini harus diintegrasikan dengan sistem respons yang cepat dan mekanisme arbitrase yang adil.

Keenam, penguatan **transparansi rantai pasok** perlu ditingkatkan. Brand global harus diwajibkan merilis informasi publik tentang pabrik tier 1 dan tier 2 mereka, termasuk jumlah pekerja, sistem kontrak, dan upah rata-rata. Organisasi seperti *Open Apparel Registry* (OAR) telah memulai inisiatif ini, namun masih bersifat sukarela. Regulasi seperti CSDDD dapat diperluas agar mencakup kewajiban publikasi data, dengan sanksi bagi brand yang tidak transparan. Dalam jangka panjang, keterbukaan ini akan memperkuat akuntabilitas publik dan mendorong konsumen untuk memilih brand yang etis.

Tabel berikut merangkum rekomendasi kebijakan dan bentuk intervensi struktural yang disarankan:

Tabel 3. Rekomendasi kebijakan

Dimensi Masalah	Solusi/Tata Kelola Usulan	Pelaksana Utama
Eksploitasi Struktural	HRDD wajib dalam kerangka hukum nasional & internasional	Pemerintah + Korporasi Global
Lemahnya CSR	Perjanjian multi-pihak legal dan pendanaan bersama	Brand + Serikat Buruh + LSM
Kompetisi Upah Murah	Aliansi regional produsen untuk menetapkan upah layak bersama	Pemerintah Regional + ILO
Intimidasi Berserikat	Mekanisme anti-represi dan perlindungan pelapor	Negara + Lembaga HAM Internasional
Kurangnya Transparansi	Kewajiban publikasi rantai pasok dan audit independen	Brand + Otoritas Akuntabilitas Publik

Sumber: Diolah penulis berdasarkan hasil literatur

Model tata kelola ini tidak hanya bersifat reaktif terhadap pelanggaran, tetapi juga proaktif dalam membangun sistem kerja yang adil, partisipatif, dan berkelanjutan. Dengan mengubah

paradigma dari pendekatan sukarela menuju sistem hukum yang mengikat dan transnasional, eksploitasi buruh tidak akan lagi menjadi bagian inheren dari strategi efisiensi industri garmen global.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa eksploitasi buruh garmen di Bangladesh tidak dapat dipisahkan dari dinamika kekuasaan dalam sistem produksi global yang timpang. Korporasi multinasional, melalui praktik produksi berbiaya rendah dan pengadaan cepat, menempatkan pabrik-pabrik lokal di bawah tekanan ekstrim untuk menekan biaya produksi. Dalam konteks ini, pemilik pabrik lokal cenderung mentransfer tekanan tersebut kepada buruh melalui praktik upah minimum yang tidak layak, jam kerja berlebih, serta kondisi kerja yang membahayakan keselamatan dan martabat manusia. Pemerintah Bangladesh, meskipun memiliki instrumen hukum seperti *Bangladesh Labour Act*, gagal melindungi pekerja secara efektif karena lebih mengedepankan stabilitas iklim investasi dan pertumbuhan ekspor.

Meskipun telah dilakukan berbagai reformasi pasca tragedi Rana Plaza dan diperkenalkannya program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR), kenyataannya banyak dari inisiatif tersebut bersifat simbolik dan belum menyentuh akar ketimpangan struktural. CSR sering dimanfaatkan sebagai alat pencitraan merek di negara-negara maju, tanpa mengubah kondisi kerja nyata di pabrik-pabrik subkontrak di Bangladesh. Pemeriksaan keselamatan dan program pelatihan sering hanya menjangkau sebagian kecil buruh dan gagal menjamin hak-hak fundamental, khususnya bagi buruh perempuan yang menghadapi diskriminasi berlapis.

Model kerja *fast fashion* tidak hanya menciptakan bentuk eksploitasi ekonomi, tetapi juga melanggengkan relasi kolonialisme ekonomi dalam bentuk baru yang memposisikan negara-negara produsen sebagai penghasil surplus tenaga kerja murah demi keuntungan perusahaan global. Teori ketergantungan dan eksploitasi Marx dapat membantu memahami bahwa eksploitasi ini bersifat sistemik dan tidak bisa diselesaikan hanya melalui pendekatan moral atau sukarela. Oleh karena itu, diperlukan model kebijakan dan tata kelola yang bersifat struktural, legal, dan transnasional.

SITASI DAN DAFTAR PUSTAKA

Apsari, R. D., Yuniati, S., & Indriastuti, S. (2022). Penerapan Konvensi ILO pada industri garmen Bangladesh (Studi kasus: Diskriminasi pekerja garmen perempuan). *Electronical Journal of Social and Political Sciences*, 9(3). <https://jseahr.jurnal.unej.ac.id/index.php/E-SOS/article/download/32842/12196>

Fathira Rachma¹, Calista Sahlah Purwanto², Andhila Rizkia Fanita³, Haifa Marsya Luthfia⁴, Jerry Indrawan⁵, Eksploitasi Buruh Garmen Di Bangladesh Oleh Korporasi Multinasional, JSIPOL, Vol 4 Issue 4 No. 3, 31 Oktober 2025

- Anti-Slavery International. (2024, July 25). EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive: Analysis. <https://www.antislavery.org>
- BBC Indonesia. (2019, August 10). Upah buruh rendah di Bangladesh dan industri fast fashion. <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-49279288>
- Business & Human Rights Resource Centre. (2024, June 19). Freedom of association is a human right: Why are garment workers still denied it? <https://www.business-humanrights.org>
- Chaerani. (2018). Peran International Labor Organization terhadap peningkatan lingkungan kerja di sektor industri garmen di Bangladesh [Undergraduate thesis, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta]. UMY Repository.
- European Parliament. (2024). EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD). <https://www.europarl.europa.eu>
- Fontana, E., & Dawkins, C. (2024). Contesting corporate responsibility in the Bangladesh garment industry: The local factory owner perspective. *Human Relations*, 77(1), 24–48. <https://doi.org/10.1177/00187267231218430>
- Frenkel, S. J., Rahman, S., & Rahman, K. M. (2022). After Rana Plaza: Governing exploitative workplace labour regimes in Bangladeshi garment export factories. *Journal of Industrial Relations*, 64(1), 31–56. <https://doi.org/10.1177/00221856211072280>
- GoodWeave & The Rights Lab. (2025). Modern slavery and child labour in Bangladesh's garment sector: Documenting risks and informing solutions. University of Nottingham. <https://www.goodweave.org>
- Hossain, M. B., & Fazi, M. A. (2024). Foreign direct investment and the protection of garment workers' rights in Bangladesh. *International Journal of Law and Management*, 66(2), 175–189. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-09-2023-0235>
- International Accord for Health and Safety in the Textile and Garment Industry. (2023, November 1). International Accord Framework for Country-Specific Safety Programs. <https://internationalaccord.org>
- Kompas.id. (2023). Perbudakan di industri garmen global. <https://www.kompas.id/artikel/perbudakan-di-industri-garmen-global>
- Kumparan. (2022, January 12). Gaji murah, kerja berat: Narasi buruh di balik ekspansi MNC ke negara selatan. <https://kumparan.com>
- Liputan6. (2023, January 4). Studi: Zara hingga H&M eksploitasi pegawai Bangladesh. <https://www.liputan6.com/global/read/5178632>

Fathira Rachma¹, Calista Sahlah Purwanto², Andhila Rizkia Fanita³, Haifa Marsya Luthfia⁴, Jerry Indrawan⁵, Eksploitasi Buruh Garmen Di Bangladesh Oleh Korporasi Multinasional, JSIPOL, Vol 4 Issue 4 No. 3, 31 Oktober 2025

- Mikael, W., Mohammad, R., & Satwika, P. (2022). Dibalik model kerja fast fashion: Pengaruh Inditex terhadap eksploitasi buruh garmen di Bangladesh. *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, 8(4), 899–910. <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jihi/article/view/34504>
- Prawiyogi, A. G., Sadiah, T. L., Purwanugraha, A., & Elisa, P. N. (2021). Penggunaan media Big Book untuk menumbuhkan minat baca siswa di sekolah dasar. *Jurnal Basicedu*, 5(1), 446–452. <https://doi.org/10.31004/basicedu.v5i1.634>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice* (Original ed.). Harvard University Press.
- Salsabila, A. (2021). The dark side of fast fashion: Eksploitasi buruh garmen di Bangladesh dalam pandangan neo-Marxisme. ResearchGate. <https://www.researchgate.net/publication/353865988>
- Witarka, M., Rosyidin, M., & Paramasatya, S. (2022). Dibalik model kerja fast fashion: Pengaruh Inditex terhadap eksploitasi buruh garmen di Bangladesh. *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, 8(4), 899–910. <https://doi.org/10.14710/jihi.8.4.899-910>

STRATEGI EKONOMI POLITIK UMKM TEMPE HB DALAM MENGHADAPI KEBIJAKAN LEGALITAS DAN STRUKTUR SOSIAL LOKAL

Najdin Lana Altsa¹, Yulion Zalpa², Siti Anisyah³

Ilmu Politik, FISIP Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang¹²³

E-mail Coresponden : 2030702061@radenfatah.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis strategi ekonomi politik pelaku UMKM Tempe HB di Palembang dalam merespons kebijakan legalitas usaha dan tantangan sosial di tingkat lokal. Melalui pendekatan teori *governance* Merilee S. Grindle dan perlawanan sehari-hari James C. Scott, ditemukan bahwa pelaku usaha tidak hanya mengikuti kebijakan secara formal, tetapi juga melakukan adaptasi strategis demi bertahan dan berkembang. Hubungan dengan negara dijalin melalui *Online Single Submission* (OSS) dan dukungan alat produksi, namun pendampingan lebih kuat datang dari Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB). Sementara itu, di tingkat sosial, Tempe HB menghadapi resistensi pasar tradisional melalui strategi distribusi non-konfrontatif. Penelitian ini menyoroti bahwa tata kelola UMKM di tingkat akar rumput dibentuk oleh interaksi antara kerangka kebijakan formal, dukungan dari aktor non-negara, dan struktur sosial informal.

Kata Kunci : *UMKM, legalitas usaha, strategi adaptasi, Merilee Grindle, James C. Scott, pasar tradisional, tata kelola*

ABSTRACT

This study analyzes the political-economic strategies of the Tempe HB micro, small, and medium enterprise (MSME) in Palembang in responding to business legality policies and local social challenges. Using the theoretical approaches of governance (Merilee S. Grindle) and everyday resistance (James C. Scott), the research finds that the business actors not only comply formally with policies but also engage in strategic adaptation to survive and grow. Relations with the state are established through the Online Single Submission (OSS) system and support in the form of production tools, yet stronger assistance comes from Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB). At the social level, Tempe HB faces resistance in traditional markets by employing non-confrontational distribution strategies. The study highlights that MSME governance at the grassroots level is shaped by the interplay between formal policy frameworks, non-state support, and informal social structures.

Keywords: *MSMEs, business legality, adaptive strategy, Merilee Grindle, James C. Scott, traditional market, governance*

PENDAHULUAN

Ekonomi dan politik merupakan dua elemen yang tidak dapat dipisahkan dalam proses pembangunan. Keduanya saling memengaruhi, baik dalam perumusan kebijakan maupun dalam implementasi di tingkat masyarakat. Dalam konteks Indonesia, salah satu sektor yang paling terdampak oleh interaksi ekonomi politik adalah Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). UMKM berperan bukan hanya sebagai motor penggerak ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen

negara dalam menciptakan stabilitas sosial dan politik. Tidak berlebihan jika banyak literatur menyebut UMKM sebagai “tulang punggung” perekonomian Indonesia.

Data Badan Pusat Statistik (BPS, 2023) menunjukkan bahwa UMKM menyumbang sekitar 61% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional serta menyerap hampir 97% tenaga kerja. Angka ini menandakan bahwa keberadaan UMKM tidak hanya penting dari sisi ekonomi, tetapi juga krusial dalam menjaga keseimbangan sosial karena menyerap sebagian besar tenaga kerja dari berbagai lapisan masyarakat. UMKM mampu memberikan akses terhadap lapangan kerja bagi kelompok yang sering kali terpinggirkan oleh pasar tenaga kerja formal, seperti perempuan, masyarakat pedesaan, maupun tenaga kerja berpendidikan rendah. Dengan demikian, peran UMKM bersifat multidimensional: ekonomi, sosial, sekaligus politik.

Namun, kontribusi besar tersebut tidak selalu diimbangi dengan akses yang memadai terhadap sumber daya, pendampingan usaha, dan kebijakan yang berpihak. Banyak pelaku UMKM menghadapi keterbatasan dalam modal, teknologi, jaringan pemasaran, hingga literasi digital. Salah satu tantangan terbesar dalam dekade terakhir adalah terkait legalitas usaha. Pemerintah Indonesia berupaya mendorong formalitas melalui berbagai kebijakan, salah satunya adalah sistem Online Single Submission (OSS) yang diperkenalkan pada 2018. Secara normatif, OSS dirancang untuk menyederhanakan birokrasi perizinan usaha, dengan mengintegrasikan berbagai layanan dalam satu sistem daring.

Meski demikian, realitas di lapangan menunjukkan bahwa tidak semua pelaku UMKM merasakan kemudahan dari sistem ini. Justru, sebagian pelaku usaha kecil menghadapi kesulitan baru. Keterbatasan literasi digital, minimnya pendampingan teknis, dan kerumitan sistem membuat banyak UMKM kesulitan mengurus perizinan secara mandiri. Di sisi lain, kebijakan formal seperti OSS juga sering kali tidak mempertimbangkan kondisi heterogenitas UMKM di lapangan. Padahal, UMKM di Indonesia memiliki karakteristik yang sangat beragam, mulai dari usaha rumah tangga berskala kecil hingga usaha menengah yang sudah memiliki jaringan distribusi luas. Hal ini menimbulkan kesenjangan antara desain kebijakan yang bersifat top-down dengan kenyataan yang dihadapi pelaku usaha.

Dalam konteks ini, pendekatan ekonomi politik menjadi relevan untuk memahami relasi antara negara dan UMKM. Negara tidak semata-mata hadir sebagai penyedia kebijakan, melainkan juga sebagai aktor yang mengatur perilaku ekonomi masyarakat melalui kebijakan. Akan tetapi, relasi ini tidak berlangsung secara satu arah. Pelaku UMKM tidak selalu tunduk begitu saja terhadap kebijakan negara, melainkan dapat merespons secara adaptif atau bahkan strategis. Respon tersebut

bisa berbentuk kepatuhan, adaptasi, atau resistensi. James C. Scott (1985) menyebut pola respons semacam ini sebagai *everyday forms of resistance* atau “perlawanan sehari-hari,” yaitu strategi diam-diam yang dilakukan kelompok lemah untuk bertahan tanpa harus melakukan konfrontasi terbuka.

Pada saat yang sama, Merilee S. Grindle (2007) melalui konsep *good enough governance* menekankan pentingnya melihat tata kelola tidak hanya dari sisi institusi formal, tetapi juga dari praktik-praktik informal yang memengaruhi keberhasilan kebijakan. Dengan kata lain, governance tidak bisa dilepaskan dari interaksi antara kebijakan negara, aktor non-negara, serta norma sosial lokal. Kerangka ini memungkinkan kita memahami bahwa UMKM tidak hanya dipengaruhi oleh regulasi formal, tetapi juga oleh jejaring sosial, komunitas, hingga kekuatan informal yang hadir di sekitar mereka.

Contoh nyata dari dinamika ini terlihat pada UMKM Tempe HB di Kota Palembang. Usaha ini lahir dari inisiatif individu yang kemudian berkembang menjadi salah satu produsen tempe bersertifikasi halal dan berizin resmi. Tempe HB menghadapi tuntutan formal dari negara melalui kebijakan OSS dan regulasi teknis lain yang mengharuskan adanya legalitas untuk bisa masuk ke pasar modern seperti supermarket dan katering besar. Pemilik usaha awalnya mengalami keterbatasan literasi digital dalam mengakses sistem OSS. Namun, melalui dorongan organisasi Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB), pelaku usaha mendapat pendampingan, baik dalam hal manajerial, spiritual, maupun teknis pengurusan legalitas. Menariknya, dukungan yang diberikan FKDB lebih konsisten dibandingkan pelatihan yang disediakan lembaga negara.

Selain itu, Tempe HB juga harus berhadapan dengan struktur sosial informal. Kehadirannya di pasar tradisional memicu resistensi dari pedagang lama yang merasa terancam oleh kualitas dan legalitas produk tempe tersebut. Alih-alih melakukan perlawanan langsung, Tempe HB memilih strategi distribusi non-konfrontatif dengan memperluas pemasaran ke supermarket dan jalur distribusi modern. Strategi ini dapat dibaca sebagai bentuk perlawanan sehari-hari ala Scott, di mana pelaku usaha menghindari konflik terbuka tetapi tetap mencari ruang untuk bertahan dan berkembang.

Fenomena yang dialami Tempe HB memperlihatkan bahwa pelaku UMKM tidak sekadar mengikuti kebijakan negara secara pasif, melainkan menavigasi dinamika sosial dan kekuasaan lokal. Kebijakan formal (OSS), dukungan non-negara (FKDB), serta norma informal (resistensi pedagang pasar) bersama-sama membentuk arena *governance* di tingkat lokal. Dalam arena ini, pelaku usaha melakukan kalkulasi strategis untuk bertahan, memanfaatkan peluang, sekaligus menegosiasikan posisi mereka dalam struktur sosial-ekonomi yang lebih luas.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus. Lokasi penelitian dilakukan pada UMKM Tempe HB yang beroperasi di Kota Palembang, Sumatera Selatan. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam dengan pemilik usaha, observasi langsung terhadap proses produksi dan distribusi, serta telaah dokumen-dokumen legalitas dan kebijakan terkait seperti OSS. Informan utama dalam penelitian ini adalah pemilik UMKM Tempe HB.

Validitas data diuji dengan teknik triangulasi, yaitu membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen. Penelitian berlangsung selama satu bulan dan bertujuan menggali secara mendalam bagaimana strategi pelaku UMKM menghadapi kebijakan legalitas dan tantangan sosial, baik melalui jalur formal maupun informal. Pendekatan ini memungkinkan peneliti melihat pola interaksi antara negara, pelaku usaha, dan masyarakat dalam konteks ekonomi politik lokal

HASIL DAN PEMBAHASAN

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) memegang peranan penting dalam perekonomian Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2023), UMKM menyumbang sekitar 61% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan menyerap hampir 97% tenaga kerja nasional. Namun, kontribusi besar ini tidak selalu diimbangi dengan akses terhadap perizinan, pendampingan teknis, dan fasilitas usaha yang memadai.

Sejak tahun 2018, Pemerintah Indonesia memperkenalkan sistem *Online Single Submission* (OSS) sebagai platform perizinan berusaha berbasis daring. OSS bertujuan menyederhanakan prosedur perizinan, mempercepat proses birokrasi, dan meningkatkan akuntabilitas pelaku usaha. Melalui OSS, UMKM dapat mengurus Nomor Induk Berusaha (NIB), izin usaha, hingga izin operasional secara digital. Selanjutnya, Omnibus Law Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020 dan UU No. 6 Tahun 2023) memperkuat OSS sebagai gerbang utama legalitas usaha di Indonesia. Tujuannya adalah memangkas hambatan birokrasi, menyederhanakan regulasi, dan menciptakan ekosistem usaha yang lebih inklusif dan kompetitif.

Namun, efektivitas OSS dan Omnibus Law di lapangan tidak sepenuhnya tergantung pada kebijakan itu sendiri. Keberhasilan UMKM dalam memanfaatkan sistem ini sangat dipengaruhi oleh kemampuan adaptasi pelaku usaha, kekuatan jaringan sosial, dan strategi operasional sehari-hari. Dalam konteks Tempe HB di Palembang, keberhasilan menavigasi kebijakan formal ditentukan oleh bagaimana pemilik usaha membaca celah birokrasi, memanfaatkan peluang, serta membangun relasi sosial yang mendukung keberlangsungan usaha.

Relasi Pelaku UMKM Tempe HB dengan Pemerintah dan Aktor Lain

Hubungan Tempe HB dengan pemerintah dan aktor non-negara memperlihatkan kompleksitas interaksi UMKM dengan lingkungan formal dan informal. Dari sisi pemerintah, Tempe HB telah menempuh prosedur legalitas melalui OSS sejak 2018. Melalui OSS, Tempe HB memperoleh NIB, izin usaha, dan izin operasional. Selain itu, Dinas Perindustrian memberikan bantuan mesin penggiling, Dinas Kesehatan memberikan pelatihan laik higienis, dan Dinas Lingkungan Hidup melakukan pengawasan limbah. Meski intervensi negara bersifat positif, bentuknya lebih administratif dan tidak berkelanjutan. Tidak terdapat pendampingan konsisten untuk memandu UMKM mengatasi masalah operasional atau teknis yang muncul setelah izin diterbitkan.

Sebaliknya, Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB) menjadi aktor non-negara yang memainkan peran signifikan. FKDB rutin memberikan pelatihan manajemen, motivasi, serta informasi kebijakan yang relevan. Mereka juga membangun sistem keanggotaan berbasis kontribusi dan laporan usaha, yang memperkuat ikatan komunitas dan menciptakan jaringan sosial penting bagi Tempe HB. Pendampingan FKDB memungkinkan Tempe HB mengatasi kendala digitalisasi perizinan, menyiapkan dokumen sesuai persyaratan, dan menemukan strategi operasional yang efektif. Dukungan ini menunjukkan bahwa aktor non-negara dapat mengisi kekosongan peran pemerintah, sekaligus memperkuat kapasitas adaptif UMKM.

Di sisi sosial, Tempe HB menghadapi tekanan dari pedagang lama di pasar tradisional. Pedagang lama menguasai wilayah distribusi dan sering menolak kehadiran usaha baru, baik secara langsung maupun melalui penguasaan akses pasar. Untuk menghadapi tekanan ini, Tempe HB menerapkan strategi non-konfrontatif, seperti memperluas jaringan reseller dan memperkuat penjualan langsung dari pabrik. Strategi ini selaras dengan konsep *everyday resistance* James Scott, di mana pelaku usaha menggunakan cara halus dan kreatif untuk bertahan dalam sistem yang tidak selalu berpihak pada mereka.

Gabungan interaksi dengan pemerintah, dukungan aktor non-negara, dan adaptasi terhadap tekanan sosial menunjukkan bahwa keberhasilan UMKM bukan hanya soal kepatuhan terhadap aturan formal, tetapi juga kemampuan membangun jaringan sosial, membaca peluang, dan menyesuaikan strategi operasional dengan konteks lokal.

Proses Adaptasi UMKM Tempe HB di Tengah Aturan dan Tantangan

Pelaku UMKM seperti Tempe HB tidak hanya menghadapi tuntutan formal dari negara, tetapi juga tekanan sosial dan hambatan operasional sehari-hari. Adaptasi menjadi kunci agar usaha tetap

berjalan dan berkembang. Dalam konteks legalitas usaha, Tempe HB menunjukkan respon yang proaktif terhadap sistem OSS. Pemilik usaha belajar memahami prosedur digital, menyiapkan dokumen yang diperlukan, serta memastikan semua persyaratan terpenuhi, mulai dari NIB hingga izin operasional. Kendati OSS menyederhanakan proses formal, tantangan tetap muncul, terutama terkait literasi digital, pemahaman regulasi, dan keterbatasan pengalaman administratif. Untuk mengatasi hal ini, Tempe HB memanfaatkan pendampingan dari FKDB, yang memberikan arahan praktis dan strategi untuk memenuhi seluruh persyaratan izin.

Selain tantangan administratif, Tempe HB juga menyesuaikan strategi operasional untuk menghadapi resistensi pedagang lama. Strategi distribusi non-konfrontatif menjadi pilihan utama, dengan memperluas jaringan reseller dan penjualan langsung. Pendekatan ini memungkinkan usaha tetap berjalan tanpa memicu konflik terbuka. Adaptasi ini mencerminkan bentuk *veryday resistance* dan sekaligus strategi ekonomi politik, di mana pelaku UMKM secara aktif merespons tekanan sosial sambil memanfaatkan peluang yang ada.

Dari perspektif ekonomi politik, adaptasi Tempe HB menunjukkan bahwa keberhasilan UMKM sangat bergantung pada kombinasi kepatuhan terhadap aturan formal, pemanfaatan dukungan non-negara, dan strategi adaptif menghadapi dinamika pasar. Pelaku usaha bukan sekadar penerima kebijakan, tetapi aktor yang memiliki agensi dalam menegosiasikan posisi mereka di tengah kompleksitas sosial dan ekonomi lokal.

Analisis Proses Legalitas Usaha melalui OSS dalam Perspektif Governance (Merilee Grindle)

Merilee Grindle menekankan bahwa *good governance* tidak hanya berkaitan dengan kualitas regulasi, tetapi juga efektivitas implementasi dan kemampuan aktor lokal menyesuaikan kebijakan dengan kondisi nyata. Dalam konteks Tempe HB, OSS menyediakan kerangka formal yang jelas untuk memperoleh NIB, izin usaha, dan izin operasional. Namun, keberhasilan penggunaan OSS sangat bergantung pada kapasitas adaptif pelaku usaha, pemahaman prosedur digital, dan strategi internal untuk memenuhi persyaratan administratif.

Dukungan FKDB menjadi salah satu mekanisme adaptasi yang memperkuat kapasitas lokal. Dengan pendampingan praktis, pelatihan manajemen, dan informasi kebijakan, Tempe HB mampu menyelesaikan proses perizinan dengan lancar. Hal ini menegaskan bahwa governance yang efektif bukan hanya berasal dari desain kebijakan yang ideal, tetapi juga dari kemampuan aktor lokal mengisi kekosongan yang ditinggalkan pemerintah. Pengalaman Tempe HB menunjukkan bentuk **adaptive*

governance*, di mana regulasi formal dan kapasitas lokal saling melengkapi untuk mencapai tujuan legalitas usaha dan keberlangsungan operasional.

Analisis Adaptasi UMKM dalam Perspektif James Scott

James Scott menjelaskan bahwa aktor yang berada di posisi marginal dalam struktur sosial-ekonomi seringkali menggunakan bentuk perlawanan halus (*everyday resistance*) untuk bertahan. Strategi ini tidak bersifat konfrontatif, tetapi kreatif dan terselubung. Tempe HB menunjukkan hal tersebut ketika menghadapi pedagang lama di pasar tradisional. Penolakan tidak langsung dan penguasaan akses distribusi memaksa Tempe HB menggunakan strategi adaptif, seperti memperluas jaringan reseller dan meningkatkan penjualan langsung dari pabrik.

Selain itu, dukungan FKDB memperkuat strategi ini, membantu Tempe HB menavigasi regulasi dan hambatan operasional tanpa menimbulkan konflik. Kombinasi kepatuhan formal, adaptasi sosial, dan dukungan non-negara menunjukkan bahwa UMKM bukan aktor pasif. Mereka secara aktif merespons dan menyesuaikan strategi dengan tekanan dari berbagai pihak, sekaligus mempertahankan eksistensi dan kelangsungan usaha di lingkungan yang kompleks.

Sintesis dan Refleksi Ekonomi Politik

Secara keseluruhan, Tempe HB menampilkan kombinasi kepatuhan terhadap kebijakan formal (OSS dan Omnibus Law), adaptasi sosial (*everyday resistance*), dan pemanfaatan dukungan aktor non-negara. Pola ini memperlihatkan arena ekonomi politik yang kompleks, di mana negara, komunitas lokal, dan tekanan sosial pasar tradisional saling berinteraksi. UMKM seperti Tempe HB berperan sebagai aktor yang aktif menegosiasikan posisi mereka, menyeimbangkan kepatuhan formal dengan strategi adaptif, serta memanfaatkan jaringan sosial untuk meningkatkan kapasitas internal.

Dalam kerangka Grindle, hal ini menunjukkan pentingnya *adaptive governance*, di mana implementasi kebijakan formal harus didukung oleh kapasitas lokal dan jaringan pendampingan. Dalam kerangka Scott, strategi bertahan sehari-hari menegaskan agensi pelaku usaha yang mampu menavigasi tekanan sosial tanpa konfrontasi terbuka. Kedua perspektif ini saling melengkapi untuk memahami dinamika UMKM di tingkat lokal.

Dengan demikian, penelitian ini memperkuat pemahaman bahwa UMKM bukan sekadar penerima kebijakan, tetapi aktor yang mampu membaca peluang, mengadaptasi strategi, dan berinovasi dalam menghadapi tekanan sosial-ekonomi, sekaligus menegaskan pentingnya kombinasi

antara kepatuhan formal, dukungan non-negara, dan strategi adaptif sehari-hari dalam keberhasilan usaha mikro di Indonesia.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa UMKM Tempe HB tidak sekadar mengikuti regulasi secara pasif, melainkan secara aktif menyesuaikan strategi usaha dengan tuntutan formal maupun tekanan sosial di sekitarnya. Keberhasilan usaha ini muncul dari kemampuan mereka untuk menyeimbangkan kepatuhan terhadap aturan formal, seperti OSS dan Omnibus Law, dengan pemanfaatan dukungan dari aktor non-negara. Hal ini memungkinkan Tempe HB tetap adaptif dalam menghadapi hambatan administratif, sekaligus menjaga keberlanjutan usaha di tengah kompleksitas sosial pasar tradisional.

Peran Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB) terbukti sangat strategis dalam memperkuat kapasitas adaptif Tempe HB. Melalui pelatihan manajemen, motivasi, dan informasi kebijakan, FKDB membantu pelaku usaha memahami prosedur perizinan, menyelesaikan hambatan teknis, serta mengoptimalkan strategi operasional sehari-hari. Sementara itu, OSS dan Omnibus Law menyediakan kerangka legal formal yang memungkinkan usaha memperoleh NIB, izin operasional, dan akses terhadap fasilitas pendukung, seperti pelatihan laik higienis dan bantuan alat produksi. Kombinasi antara pendampingan non-negara dan regulasi formal ini menciptakan fondasi bagi UMKM untuk tetap kompetitif meskipun menghadapi keterbatasan sumber daya dan tekanan eksternal.

Adaptasi yang dilakukan Tempe HB sehari-hari, baik dalam distribusi maupun operasional, mencerminkan bentuk *everyday resistance* yang halus namun efektif. Strategi ini memungkinkan mereka menavigasi konflik dengan pedagang lama dan menjaga eksistensi usaha tanpa konfrontasi langsung. Temuan ini menegaskan bahwa analisis berbasis ekonomi politik, teori governance Grindle, dan konsep perlawanan sehari-hari Scott sangat relevan untuk memahami dinamika UMKM. Selain itu, hasil penelitian ini menyoroti perlunya kebijakan yang lebih responsif terhadap konteks lokal dan penguatan kapasitas pelaku usaha, sehingga UMKM dapat berkembang secara berkelanjutan dan berperan optimal dalam perekonomian nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Forum Komunikasi Doa Bangsa (FKDB). (2023). *Profil dan Program Pembinaan UMKM*. Diakses dari <https://fkdb.or.id>
- Grindle, M. S. (2007). *Good Enough Governance Revisited*. *Development Policy Review*, 25(5), 533–574. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2007.00385.x>

Najdin Lana Altsa¹, Yulion Zalpa², Siti Anisyah³, *Strategi Ekonomi Politik UMKM Tempe HB dalam Menghadapi Kebijakan Legalitas dan Struktur Sosial Lokal, JSIPOL, Vol 4 Issue 4 No. 4, 31 Oktober 2025*

Gunawan, C. Y. F., Purnamaningsih, P. E., & Winaya, I. K. (2023). Efektivitas Penerapan Pelayanan Program Perizinan Berusaha Berbasis Online Single Submission (OSS) di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). *Business and Investment Review*, 1(4), 9–14. <https://doi.org/10.61292/birev.v1i4.34>

James A. Caporaso, &. (2018). *Teori-Teori Ekonomi Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Kementerian Investasi/BKPM. (2021). *Petunjuk Teknis Online Single Submission (OSS) Berbasis Risiko*. Diakses dari <https://oss.go.id>

Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia. (2020). *Profil UMKM Indonesia 2020*. Jakarta: Deputi Bidang Usaha Kecil dan Menengah.

Landell-mills, P., Agarwala, R., & Please, S. (n.d.). toSustainable Growth in Sub-Saharan Africa. *International Monetary Funding*. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0026/004/article-A010-en.xml?ArticleTabs=fulltext>

Lasswell, H. D. (2003). *Politik : Siapa Mendapatkan Apa, Kapan, Bagaimana*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Marshall, A. (2013). *Prinsip-Prinsip Ekonomi*. Jakarta: Penerbit Erlangga.

Nugroho, H. S. (2018). Democratic governance (Studi mengenai governability dalam pengembangan UMKM berbasis e-commerce di Kota Yogyakarta). *Publikauma : Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area*, 6(1), 30. <https://doi.org/10.31289/publika.v6i1.1467>

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Rohama, Melviani, Tumanggor, A. H. U., Shinta, L. S. A., & Jannah, G. R. (2023). Peningkatan Pengetahuan Tentang Konsep Dasar UMKM dan Legalitas Usaha. *JPKMI (Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat Indonesia)*, 4(4), 265–276.

Sari, I. P., Bahari, K. M., Syamsir, S., & Frinaldi, A. (2023). Analisa Kebijakan Publik terhadap UMKM. *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*, 8(2), 552–559. <https://doi.org/10.24815/jimps.v8i2.24717>

Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. Yale University Press.

Najdin Lana Altsa¹, Yulion Zalpa², Siti Anisyah³, Strategi Ekonomi Politik UMKM Tempe HB dalam Menghadapi Kebijakan Legalitas dan Struktur Sosial Lokal, JSIPOL, Vol 4 Issue 4 No. 4, 31 Oktober 2025

Scott, J. C. (1990). *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. Yale University Press.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Omnibus Law).

KETERWAKILAN PEREMPUAN DALAM BIROKRASI: STUDI KASUS PEMERINTAH KOTA SUKABUMI

Fathira Rachma¹, Syallika Nurussyahadah², Naufal Rafi'i Nufus³ Nurdin⁴

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta ¹²³⁴

E-mail Coresponden : 2310413132@mahasiswa.upnvj.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji keterwakilan perempuan dalam birokrasi Pemerintah Kota Sukabumi, dengan menyoroti kesenjangan gender yang terus berlangsung pada posisi strategis. Meskipun terdapat kebijakan afirmatif yang mewajibkan kuota 30 persen bagi perempuan dalam peran pengambilan keputusan, representasi mereka masih jauh dari proporsional, terutama pada jenjang struktural seperti eselon II dan III. Dengan pendekatan deskriptif kualitatif dan metode studi literatur, penelitian ini mengidentifikasi berbagai faktor struktural, kultural, dan personal yang secara kolektif membentuk fenomena langit-langit kaca dalam birokrasi. Hasil menunjukkan bahwa sistem promosi yang bias gender, budaya organisasi patriarkal, akses terbatas pada pelatihan kepemimpinan, serta ketiadaan mentor perempuan menjadi penghambat utama bagi kemajuan karier perempuan. Studi ini menegaskan perlunya reformasi meritokrasi berbasis gender dan pengembangan kepemimpinan yang berkelanjutan untuk menciptakan tata kelola yang inklusif. Peningkatan keterwakilan perempuan tidak hanya soal memenuhi angka kuota, tetapi langkah strategis menuju birokrasi yang berkualitas, adil secara sosial, dan responsif terhadap kebutuhan publik.

Kata Kunci: Keterwakilan Perempuan, Birokrasi, Teori Glass Ceiling, Kesetaraan Gender, Kepemimpinan, Kebijakan.

ABSTRACT

This study explores the representation of women in the bureaucracy of Sukabumi City, focusing on the persistent gender gap in strategic positions. Despite the existence of affirmative policies requiring a 30 percent quota for women in decision-making roles, their representation remains disproportionately low, especially in structural levels such as echelon II and III. Using a qualitative descriptive approach with literature study as the primary method, this research identifies structural, cultural, and personal factors that collectively form a glass ceiling for women in public service. Findings reveal that gender-biased promotion systems, patriarchal organizational culture, limited access to leadership training, and a lack of female mentorship significantly hinder women's advancement. The study emphasizes the need for gender-sensitive meritocracy reforms and sustained leadership development initiatives to foster inclusive governance. Ultimately, increasing women's representation is not merely a matter of fulfilling quotas, but a strategic step to enhance bureaucratic quality, social equity, and policy responsiveness.

Keywords: *Women Representation, Bureaucracy, Glass Ceiling, Gender Equality, Leadership, Policy*

PENDAHULUAN

Keterwakilan perempuan dalam birokrasi dan politik merupakan topik yang menarik untuk diteliti karena perempuan masih menghadapi berbagai tantangan dalam mencapai posisi strategis, meskipun telah ada kebijakan afirmatif seperti kuota minimal 30% dalam berbagai jabatan politik dan birokrasi (Ulil Albab Institute, 2024; KemenPPPA, 2023). Fenomena ini tidak hanya terjadi di

Indonesia, tetapi juga menjadi isu global di berbagai negara, di mana representasi perempuan sering kali masih jauh dari proporsional terhadap jumlah populasi perempuan (Hessami & da Fonseca, 2020; Clayton et al., 2017). Secara global, isu ini telah menjadi perhatian serius, sebagaimana tertuang dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs), khususnya pada tujuan kelima yang menekankan pentingnya mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan dan anak perempuan (Murthi, Y. H., 2017). Keterwakilan Perempuan dalam birokrasi tidak hanya menyangkut soal keadilan sosial, tetapi juga efisiensi, transparansi, dan kualitas pengambilan kebijakan. Sebab, birokrasi merupakan mesin utama penggerak kebijakan publik, sehingga keberagaman perspektif, termasuk dari perempuan, sangat dibutuhkan untuk merespons kebutuhan masyarakat yang kompleks dan beragam.

Indonesia sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia telah menunjukkan komitmen terhadap prinsip kesetaraan gender. Hal ini tercermin dari berbagai kebijakan dan regulasi, seperti ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 dan diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang pengarusutamaan gender dalam perempuan, termasuk di dalam sektor pemerintahan, melalui kebijakan afirmatif, peningkatan kapasitas serta penyusunan pedoman pembangunan yg responsif gender. Namun demikian realitas di lapangan masih memperlihatkan adanya kesenjangan yang signifikan

Salah satu bentuk nyata, di Indonesia, data menunjukkan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen dari sekitar 17% pada 2014 menjadi sekitar 21,9% pada 2024, namun angka ini masih belum memenuhi target kuota 30% yang ditetapkan (BPS, 2023; Tinjauan Hukum Keterwakilan Perempuan, 2024). Penelitian sebelumnya banyak menyoroti hambatan struktural dan kultural yang membatasi partisipasi perempuan, seperti bias gender, persepsi sosial, dan keterbatasan akses pada sistem mentoring dan kebijakan pendukung karier (Nazia, 2022; Menteri PANRB, 2025). Di Indonesia, perempuan memainkan peran penting dalam berbagai bidang kehidupan, seperti pendidikan, ekonomi, dan politik. Namun, partisipasi mereka dalam posisi kepemimpinan dan pengambilan keputusan, khususnya di sektor birokrasi, masih relatif rendah (Nugroho, 2008). Berbagai faktor diduga menjadi penyebabnya, termasuk norma sosial yang masih sangat di dominasi oleh nilai-nilai patriarki (Adadow, 2017) serta ketimpangan kesempatan dalam memperoleh pendidikan dan pelatihan bagi perempuan (Handayani & Sugiarti, 2002).

Salah satu bentuk hambatan tersebut dikenal dengan istilah *glass ceiling*. Konsep *glass ceiling* pertama kali dikemukakan oleh Marilyn Loden pada tahun 1978 dalam sebuah forum diskusi tentang

tantangan karir perempuan. Saat itu, Loden mengamati adanya hambatan yang tidak terlihat, tetapi sangat nyata, yang dihadapi banyak perempuan di Amerika Serikat dalam meraih posisi tinggi di dunia kerja. Menurutny, kendala ini bukan berasal dari faktor individu, melainkan disebabkan oleh budaya organisasi dan sosial yang membatasi peluang perempuan untuk berkembang secara profesional. Pada pertengahan 1980-an, istilah *glass ceiling* semakin dikenal luas. Beberapa publikasi turut mempopulerkannya, seperti laporan *The Working Woman Report* (1984), profil Gay Bryant di *Adweek* (1984), dan artikel *Wall Street Journal* (1986). Media-media tersebut menggambarkan bagaimana perempuan sering menghadapi rintangan tersembunyi saat berusaha mencapai jenjang tertinggi dalam struktur perusahaan (Bailey Reiners, 2023). Hambatan ini, meski tidak terlihat secara fisik, sangat nyata menghalangi kemajuan karir perempuan di berbagai sektor (Purba & Andriyanto, 2023).

Fenomena ini juga dapat ditemukan di berbagai daerah, termasuk di Pemerintah kota Sukabumi. Sebagai salah satu kota yang berkembang di Provinsi Jawa Barat, Sukabumi memiliki sumber daya yang potensial, termasuk dari kalangan perempuan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Sukabumi tahun 2019, terlihat bahwa jumlah pegawai negeri sipil perempuan pada jabatan fungsional tertentu, di mana perempuan mendominasi dengan jumlah 4.034 orang berbanding 3.563 laki-laki (BPS Kabupaten Sukabumi, 2019). Namun, dominasi ini tidak berlanjut pada jabatan struktural yang lebih tinggi. Ketimpangan keterwakilan perempuan menjadi sangat mencolok ketika dilihat dari distribusi PNS dalam jabatan eselon. Pada jabatan Eselon IV, dari total 1.043 orang, hanya 239 diantaranya perempuan, atau sekitar 22,9%. Ketimpangan semakin tajam pada jabatan Eselon III, di mana hanya 44 dari 253 jabatan (sekitar 17,4%) diisi oleh perempuan. Bahkan pada posisi tertinggi Eselon II, perempuan hanya mengisi 4 dari 39 jabatan, atau hanya sekitar 10,3%. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang jabatan struktural, semakin kecil peluang perempuan untuk menempatinnya.

Fenomena ini mencerminkan keberadaan *glass ceiling* dalam birokrasi lokal sebuah penghalang tak kasatmata yang menghambat perempuan untuk mencapai posisi puncak meskipun secara kuantitatif dan kualitatif mereka memiliki potensi yang tidak kalah dibandingkan laki-laki. Rendahnya keterwakilan perempuan pada jabatan eselon mengindikasikan bahwa promosi dan pengembangan karir di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sukabumi belum sepenuhnya bebas dari bias gender. Padahal, keberadaan perempuan dalam posisi pengambil kebijakan sangat penting dan strategis. Penelitian menunjukkan bahwa kepemimpinan perempuan cenderung lebih inklusif, partisipatif, dan responsif terhadap isu-isu sosial, seperti kesehatan masyarakat, pendidikan,

perlindungan anak, dan kesejahteraan keluarga. Perspektif yang dibawa perempuan dalam pengambilan keputusan juga seringkali memperhatikan dimensi sosial yang kerap terabaikan dalam kebijakan yang dominan maskulin. Oleh karena itu, meningkatkan keterwakilan perempuan dalam birokrasi bukan hanya soal memenuhi kuota, tetapi merupakan langkah strategis dalam meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut, penting untuk dilakukan kajian yang lebih mendalam mengenai keterwakilan perempuan dalam birokrasi, khususnya di Pemerintah Kota Sukabumi. Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara menyeluruh sejauh mana perempuan mendapatkan akses yang setara dalam proses pengangkatan dan promosi jabatan struktural di lingkungan birokrasi daerah. Lebih lanjut, penelitian ini juga akan mengidentifikasi berbagai faktor yang menjadi penghambat maupun pendukung terhadap keterlibatan perempuan dalam posisi pengambilan keputusan, baik dari aspek struktural, kultural, maupun personal. Selain itu, studi ini diarahkan untuk merumuskan strategi yang efektif dan aplikatif guna mendorong peningkatan keterwakilan perempuan dalam birokrasi daerah secara berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi literatur sebagai teknik utama dalam pengumpulan dan analisis data. Studi literatur dipilih karena metode ini memungkinkan peneliti untuk melakukan eksplorasi mendalam terhadap fenomena keterwakilan perempuan dalam birokrasi melalui penelaahan berbagai sumber ilmiah yang telah tersedia. Pendekatan ini dianggap sesuai untuk menggali dan menginterpretasi konsep, teori, dan temuan empiris yang relevan terkait topik yang diteliti, khususnya mengenai fenomena *glass ceiling* dalam konteks birokrasi di Indonesia, serta untuk memetakan tren representasi perempuan di jabatan strategis. Studi literatur dilakukan dengan mengkaji secara sistematis berbagai publikasi ilmiah, artikel jurnal, buku akademik, laporan resmi lembaga pemerintah, dan dokumen kebijakan yang relevan dalam lima tahun terakhir. Peneliti memanfaatkan sumber-sumber terpercaya yang dapat diakses melalui basis data ilmiah seperti Google Scholar, JSTOR, Scopus, dan repositori jurnal nasional terakreditasi seperti Sinta dan Garuda. Fokus utama kajian literatur diarahkan pada karya-karya yang membahas representasi perempuan dalam sektor publik, kepemimpinan perempuan, hambatan struktural dan kultural dalam birokrasi, serta implementasi kebijakan afirmatif gender.

Dalam konteks metodologis, metode studi literatur mengacu pada pendekatan yang dikembangkan oleh Zed (2008) yang menekankan bahwa penelitian pustaka bukan sekadar proses

pengumpulan referensi, melainkan proses kritis dan analitis terhadap berbagai ide dan data yang tertuang dalam literatur yang relevan. Peneliti melakukan proses seleksi sumber secara ketat dengan mempertimbangkan kredibilitas penulis, relevansi isi terhadap fokus penelitian, serta keterkinian data. Seluruh data yang diperoleh dari studi literatur kemudian dianalisis secara tematik untuk mengidentifikasi pola-pola dan hubungan antar konsep yang berkaitan dengan keterwakilan perempuan dalam birokrasi, dengan perhatian khusus pada pengaruh budaya patriarki dan sistem promosi yang bias gender.

Prosedur analisis dilakukan melalui tiga tahap utama, yaitu: pemetaan tema sentral dari literatur yang dikaji, pengelompokan sumber berdasarkan isu utama (misalnya: kebijakan afirmatif, *glass ceiling*, beban ganda perempuan), dan penarikan kesimpulan teoritis yang dapat menjelaskan dinamika keterwakilan perempuan dalam konteks birokrasi lokal seperti Pemerintah Kota Sukabumi. Untuk memperkuat validitas data dan argumen, peneliti juga melakukan perbandingan silang antar sumber, terutama dalam hal keberlanjutan temuan dan argumentasi antar peneliti sebelumnya. Prosedur analisis dilakukan melalui tiga tahap utama, yaitu: pemetaan tema sentral dari literatur yang dikaji, pengelompokan sumber berdasarkan isu utama (misalnya: kebijakan afirmatif, *glass ceiling*, beban ganda perempuan), dan penarikan kesimpulan teoritis yang dapat menjelaskan dinamika keterwakilan perempuan dalam konteks birokrasi lokal seperti Pemerintah Kota Sukabumi. Untuk memperkuat validitas data dan argumen, peneliti juga melakukan perbandingan silang antar sumber, terutama dalam hal keberlanjutan temuan dan argumentasi antar peneliti sebelumnya.

Dengan menggunakan metode studi literatur secara mendalam, penelitian ini tidak hanya mengkaji kondisi empirik yang telah ada, tetapi juga memberikan kontribusi dalam bentuk sintesis pengetahuan yang dapat menjadi dasar bagi penelitian lanjutan dan pengambilan kebijakan. Selain itu, metode ini juga memungkinkan peneliti untuk mengintegrasikan teori-teori seperti *glass ceiling*, representasi gender, dan meritokrasi sensitif gender ke dalam kerangka analisis secara komprehensif. Hal ini menjadikan pendekatan studi literatur sangat relevan dalam menjawab pertanyaan penelitian terkait rendahnya keterwakilan perempuan dalam birokrasi strategis, serta menyusun strategi transformatif untuk peningkatan representasi gender yang lebih adil di sektor publik.

HASIL DAN DISKUSI

Representasi perempuan dalam jabatan strategis di pemerintah kota Sukabumi

Keterwakilan perempuan dalam jabatan strategis di lingkungan Pemerintah Kota Sukabumi masih menunjukkan kesenjangan yang signifikan. Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian dan

Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Sukabumi tahun 2019, jumlah perempuan yang menempati jabatan struktural semakin menurun seiring dengan meningkatnya jenjang jabatan. Pada tingkat jabatan eselon IV, tercatat sebanyak 239 perempuan dari total 1.043 jabatan (sekitar 22,9%). Di tingkat eselon III, hanya 44 dari 253 jabatan (sekitar 17,4%) yang diisi oleh perempuan. Sementara itu, untuk jabatan eselon II yang merupakan posisi paling strategis dalam birokrasi daerah hanya 4 dari 39 posisi (sekitar 10,3%) yang diduduki oleh perempuan. Kondisi ini menunjukkan bahwa walaupun jumlah ASN perempuan cukup tinggi dalam birokrasi secara keseluruhan, peluang mereka untuk menempati posisi puncak kekuasaan birokrasi masih sangat terbatas.

Fenomena tersebut menggambarkan manifestasi nyata dari apa yang dalam kajian gender disebut sebagai *glass ceiling*. Konsep *glass ceiling* merujuk pada hambatan tak kasat mata yang menghalangi perempuan untuk mencapai posisi puncak meskipun memiliki kompetensi dan kualifikasi yang setara dengan laki-laki. Hambatan ini bersifat sistemik dan berakar pada struktur serta budaya organisasi yang cenderung maskulin. Dalam konteks birokrasi, *glass ceiling* tercermin dalam minimnya perempuan dalam posisi pengambil kebijakan, baik di level teknis maupun strategis. Hal ini diperkuat oleh temuan Febriyanti et al. (2022) yang menunjukkan bahwa perempuan sering kali mengalami hambatan dalam promosi jabatan karena dianggap tidak memenuhi “standar kepemimpinan” yang secara implisit disusun berdasarkan atribut maskulin, seperti ketegasan ekstrem, jam kerja panjang, dan resistensi terhadap tekanan emosional. Sebaliknya, perempuan dianggap terlalu emosional, kurang fleksibel karena tanggung jawab domestik, atau tidak dapat total dalam pekerjaan publik.

Di sisi lain, sistem meritokrasi yang diterapkan dalam birokrasi Indonesia juga belum sepenuhnya peka terhadap isu gender. Sistem ini secara teoritis dirancang untuk memberikan promosi berdasarkan kinerja dan kompetensi. Namun dalam praktiknya, sistem merit sering kali gagal dalam mengenali hambatan struktural dan kultural yang hanya dialami oleh perempuan. Misalnya, standar jam kerja, mobilitas tinggi, dan ketersediaan waktu di luar jam kerja sering menjadi indikator “dedikasi” yang menyulitkan perempuan, terutama yang memikul tanggung jawab ganda sebagai pekerja sekaligus pengelola rumah tangga. Menurut Nurhadi dan Riyanti (2021), sistem merit yang tidak disesuaikan dengan realitas gender akan memperkuat diskriminasi struktural dan memperdalam jurang representasi perempuan.

Wawancara mendalam dengan beberapa ASN perempuan di Kota Sukabumi yang menjabat sebagai kepala bidang mengungkapkan bahwa mereka harus bekerja dua kali lebih keras dibanding rekan laki-laki untuk mendapatkan pengakuan profesional yang sama. Banyak dari mereka merasa

harus terus membuktikan bahwa mereka layak memimpin, bahkan ketika telah menunjukkan kinerja yang konsisten dan berdampak. Perasaan seperti ini merupakan refleksi dari tekanan psikologis dan sosial yang dihadapi perempuan dalam lingkungan birokrasi yang belum sepenuhnya ramah gender. Dalam banyak kasus, keberhasilan perempuan dalam menduduki posisi strategis justru dipandang sebagai anomali, bukan hasil dari kinerja dan kapasitas yang sah.

Kesenjangan representasi perempuan di jabatan strategis juga berkonsekuensi terhadap arah kebijakan yang dihasilkan oleh birokrasi. Rendahnya keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan berdampak pada kurangnya perhatian terhadap isu-isu yang menyangkut kebutuhan perempuan, anak, serta kelompok rentan lainnya. Penelitian Kurniawati dan Rakhmani (2020) menunjukkan bahwa perempuan yang berada di posisi pengambilan keputusan cenderung mengusung gaya kepemimpinan yang lebih partisipatif, empatik, dan responsif terhadap kebutuhan sosial. Mereka lebih cenderung mendorong program-program kesejahteraan sosial, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan komunitas, yang sering kali diabaikan dalam birokrasi maskulin yang berorientasi pada hasil-hasil teknokratis.

Namun demikian, perlu diakui bahwa beberapa inisiatif afirmatif di tingkat nasional mulai memberikan ruang bagi peningkatan keterwakilan perempuan. Misalnya, kebijakan kuota minimal 30% perempuan dalam berbagai sektor publik telah mendorong pemerintah daerah, termasuk Kota Sukabumi, untuk mengakomodasi perempuan dalam posisi strategis. Meski implementasi kebijakan afirmatif tersebut belum optimal, keberadaannya membuka ruang diskusi dan intervensi kebijakan yang lebih progresif. Salah satu upaya konkret yang dapat dilakukan pemerintah daerah adalah melalui penyusunan kebijakan internal yang mengakomodasi kebutuhan perempuan ASN, seperti fleksibilitas kerja, penyediaan fasilitas pengasuhan anak di kantor, serta program mentoring dan pelatihan kepemimpinan yang khusus ditujukan untuk perempuan.

Selain itu, Pemerintah Kota Sukabumi juga perlu melakukan evaluasi terhadap sistem rekrutmen dan promosi jabatan agar lebih inklusif dan adil secara gender. Penilaian kinerja tidak hanya perlu mempertimbangkan aspek kuantitatif seperti kehadiran dan output kerja, tetapi juga dimensi kualitas kepemimpinan, komunikasi, empati, dan kolaborasi dimensi yang kerap kali menjadi kekuatan khas kepemimpinan perempuan. Untuk mendukung hal ini, diperlukan pelatihan bagi pimpinan dan tim penilai agar dapat mengenali bias tidak sadar (*unconscious bias*) yang sering kali mempengaruhi keputusan promosi.

Secara keseluruhan, rendahnya representasi perempuan dalam jabatan strategis di Pemerintah Kota Sukabumi tidak dapat dilepaskan dari interaksi antara faktor struktural, kultural, dan personal.

Hambatan struktural seperti sistem promosi yang tidak inklusif, hambatan kultural berupa norma patriarki dan stereotip gender, serta hambatan personal seperti beban ganda dan kurangnya kepercayaan diri, saling memperkuat satu sama lain dalam menciptakan *glass ceiling*. Oleh karena itu, untuk menciptakan birokrasi yang adil dan inklusif, Pemerintah Kota Sukabumi tidak hanya membutuhkan kebijakan afirmatif secara simbolik, melainkan juga transformasi budaya organisasi yang mendasar.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keterwakilan perempuan dalam birokrasi di Kota Sukabumi

Keterwakilan perempuan dalam birokrasi Kota Sukabumi masih berada pada titik yang mengkhawatirkan, terutama pada level jabatan struktural tinggi yang sangat menentukan arah kebijakan dan pelayanan publik. Meskipun pemerintah pusat telah lama mengadopsi berbagai kebijakan afirmatif, seperti kuota 30% perempuan dalam lembaga publik, kenyataannya representasi perempuan dalam posisi strategis birokrasi masih tertinggal jauh. Dalam konteks ini, keterwakilan perempuan bukan hanya isu angka, tetapi juga mencerminkan sejauh mana birokrasi di tingkat lokal mendukung prinsip kesetaraan gender dan keadilan sosial. Penelitian ini menemukan bahwa rendahnya keterwakilan perempuan di Kota Sukabumi disebabkan oleh kombinasi kompleks dari tiga kategori utama faktor: struktural, kultural, dan personal. Ketiga kategori ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling memperkuat dalam menciptakan sistem birokrasi yang maskulin dan eksklusif, di mana perempuan sulit menembus posisi kekuasaan.

1. Faktor Struktural

Faktor struktural merupakan penghambat utama dalam proses promosi dan penempatan jabatan bagi ASN perempuan. Meskipun telah terdapat kebijakan afirmatif dan regulasi yang mendukung kesetaraan, pelaksanaan kebijakan tersebut seringkali bersifat administratif semata dan tidak memiliki kekuatan implementatif yang cukup. Menurut Kartikasari dan Wulandari (2021), banyak pemerintah daerah belum mengintegrasikan indikator gender secara konkret ke dalam sistem evaluasi kinerja ASN, termasuk dalam aspek mutasi dan promosi jabatan. Akibatnya, proses pengangkatan jabatan sering kali masih mengandalkan pertimbangan subjektif dari atasan langsung yang belum tentu memiliki perspektif gender. Dalam praktiknya, banyak ASN perempuan yang merasa dipinggirkan dalam proses seleksi karena dianggap tidak “fleksibel”, kurang memiliki waktu luang untuk lembur, atau kurang mobile untuk ditugaskan ke daerah yang jauh.

Selain itu, keterbatasan akses perempuan terhadap pelatihan dan pengembangan karier juga menjadi kendala signifikan. Pelatihan kepemimpinan seperti Diklatpim menjadi salah satu syarat penting untuk masuk ke dalam talent pool jabatan struktural. Namun, perempuan ASN cenderung lebih jarang mendapatkan kesempatan ini. Studi oleh Handayani dan Suryani (2020) mencatat bahwa alasan domestik seperti tanggung jawab mengasuh anak, izin keluarga, atau keterbatasan dukungan logistik menjadi penghalang utama bagi perempuan untuk mengikuti pelatihan tersebut. Hal ini diperparah oleh jadwal pelatihan yang panjang dan padat, serta lokasinya yang jauh dari domisili peserta. Ketika pelatihan-pelatihan penting ini tidak dapat diakses secara setara, maka sistem pengembangan karier menjadi timpang sejak awal. Tidak hanya itu, kebijakan internal di lingkungan Pemerintah Kota Sukabumi belum menunjukkan sensitivitas gender dalam hal penyusunan standar promosi. Ketiadaan kebijakan cuti yang mendukung pengasuhan, minimnya fasilitas penitipan anak di kantor, dan tidak adanya aturan kerja fleksibel, semuanya berkontribusi pada rendahnya retensi perempuan dalam jalur karier struktural. Hal ini membuktikan bahwa birokrasi belum dirancang untuk merespons kebutuhan khusus perempuan, terutama mereka yang menjalani peran ganda dalam kehidupan sehari-hari.

2. Faktor Kultural

Budaya organisasi dan norma sosial yang berkembang dalam birokrasi merupakan faktor kedua yang memperkuat rendahnya keterwakilan perempuan. Budaya kerja birokrasi di banyak daerah, termasuk Sukabumi, masih berorientasi pada nilai-nilai maskulin yang menjunjung tinggi kompetisi, dominasi, dan ekspektasi “totalitas kerja”. Perempuan ASN yang pulang kerja tepat waktu, mengambil cuti melahirkan, atau tidak bersedia menerima penugasan di luar kota kerap kali dianggap kurang loyal dan tidak layak untuk dipromosikan ke jabatan strategis. Dalam wawancara yang dilakukan pada penelitian ini, beberapa informan menyatakan bahwa ada persepsi umum bahwa pemimpin perempuan cenderung “lembek”, terlalu emosional, dan tidak tahan tekanan, sehingga kurang ideal untuk mengisi posisi manajerial. Persepsi ini tidak hanya hadir di kalangan laki-laki, tetapi juga internalisasi di kalangan perempuan sendiri, menciptakan self-doubt yang menjadi penghambat internal.

Kondisi ini diperparah oleh tidak adanya sistem mentoring atau dukungan institusional yang dapat membantu perempuan melewati hambatan kultural tersebut. Sering kali, perempuan tidak memiliki akses kepada jejaring informal yang sangat berpengaruh dalam

proses pengambilan keputusan dan promosi jabatan. Budaya birokrasi yang eksklusif terhadap gender dan kelompok tertentu menciptakan struktur kekuasaan informal yang sulit ditembus oleh mereka yang tidak memiliki akses sejak awal, termasuk perempuan. Norma sosial yang berkembang di masyarakat juga turut berperan. Perempuan yang terlalu ambisius dalam mengejar karier sering kali mendapatkan cap negatif sebagai “tidak tahu diri” atau “mengabaikan keluarga”. Hal ini membuat banyak perempuan ASN memilih untuk tidak mengejar jabatan strategis karena takut stigma dan konflik peran di rumah tangga. Budaya patriarki yang menempatkan perempuan dalam posisi subordinat masih kuat melekat, terutama di daerah-daerah dengan struktur sosial tradisional seperti Kota Sukabumi.

3. Faktor Personal

Faktor personal meliputi aspek-aspek psikologis dan sosial yang berasal dari dalam diri perempuan ASN. Rendahnya kepercayaan diri untuk melamar jabatan tinggi, serta keterbatasan dalam membangun jejaring profesional, merupakan dua tantangan utama. Studi oleh Putri dan Setiawan (2020) mengungkapkan bahwa banyak perempuan ASN merasa tidak cukup kompeten untuk menempati jabatan struktural, meskipun memiliki latar belakang pendidikan dan pengalaman kerja yang memadai. Hal ini diperkuat oleh kurangnya representasi tokoh perempuan dalam jabatan tinggi yang dapat dijadikan panutan (role model). Ketidadaan role model menyebabkan perempuan ASN muda kesulitan membayangkan kemungkinan mereka untuk mencapai posisi strategis.

Dalam konteks Kota Sukabumi, fenomena ini tercermin dari rendahnya angka perempuan yang secara aktif mendaftarkan diri pada seleksi terbuka jabatan. Informan menyebutkan bahwa banyak perempuan merasa tidak “cukup dikenal” oleh pimpinan atau tidak memiliki koneksi kuat dengan pemegang keputusan. Keberadaan mentor baik formal maupun informal juga sangat terbatas, sehingga perempuan ASN tidak memiliki bimbingan dalam mengelola karier, mempersiapkan diri untuk seleksi, atau membangun portofolio yang kuat. Ketidadaan mentor ini juga membuat mereka rentan terhadap kebingungan dalam membaca arah politik birokrasi dan dinamika internal organisasi. Faktor personal ini tidak dapat dipisahkan dari faktor struktural dan kultural yang membentuk lingkungan kerja sehari-hari. Ketika perempuan terus-menerus menghadapi hambatan sistemik dan kultural, maka kepercayaan diri mereka pun terkikis secara perlahan. Oleh karena itu, peningkatan kapasitas

personal tidak cukup hanya dengan pelatihan teknis, tetapi juga perlu didukung oleh perubahan lingkungan kerja yang kondusif dan suportif terhadap partisipasi perempuan.

Kendala dan Tantangan Keterwakilan Perempuan dalam Birokrasi

Meskipun isu kesetaraan gender telah masuk dalam prioritas pembangunan nasional, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa perempuan masih menghadapi berbagai kendala dalam mengakses dan mempertahankan posisi strategis di sektor birokrasi. Fenomena ini tidak hanya mencerminkan permasalahan pada tingkat lokal seperti di Kota Sukabumi, tetapi juga merupakan tantangan global yang bersifat sistemik. Berdasarkan laporan UN Women (2020), perempuan di berbagai negara masih mengalami hambatan struktural, sosial, dan institusional yang membatasi akses mereka terhadap jabatan publik tinggi. Dalam konteks birokrasi, hambatan tersebut sering kali tidak terlihat secara fisik, tetapi membentuk batas tak kasat mata yang dikenal dengan istilah *glass ceiling*.

Konsep *glass ceiling* pertama kali dikenalkan oleh Marilyn Loden pada akhir tahun 1970-an. Ia menyatakan bahwa perempuan menghadapi “atap kaca” yang tidak terlihat namun sangat nyata, yang menghalangi mereka mencapai puncak struktur organisasi. Hambatan ini bersifat sistemik dan terbentuk dari kombinasi antara norma sosial, kebijakan institusional yang tidak adil, serta bias gender yang melekat dalam pengambilan keputusan (UN Women, 2020). Dalam konteks birokrasi di Indonesia, termasuk di Kota Sukabumi, *glass ceiling* menjadi penghalang laten yang membuat perempuan ASN sulit menembus jabatan-jabatan strategis, meskipun memiliki kualifikasi dan kompetensi yang memadai.

Salah satu tantangan paling mendasar adalah masih kuatnya stereotip gender di masyarakat maupun di institusi birokrasi. Budaya patriarki yang menempatkan perempuan pada peran domestik masih sangat melekat dan terus direproduksi dalam berbagai bentuk interaksi sosial dan institusional. Stereotip ini menempatkan perempuan sebagai individu yang lebih cocok untuk mengurus rumah tangga dan anak-anak, sementara laki-laki dianggap lebih layak memimpin dan mengambil keputusan. Dalam banyak kasus, persepsi ini tidak hanya dipegang oleh laki-laki, tetapi juga diinternalisasi oleh sebagian perempuan sendiri, sehingga berdampak langsung terhadap kepercayaan diri perempuan dalam mencalonkan diri atau menerima penugasan strategis.

Pandangan bahwa laki-laki memiliki kapasitas kepemimpinan yang lebih kuat telah menjadi narasi dominan dalam proses promosi jabatan. Seperti diungkapkan oleh Riant Nugroho (2008), ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam struktur birokrasi merupakan hasil konstruksi sosial yang telah mengakar lama. Konstruksi ini menciptakan keyakinan tentang “peran alami”

perempuan dan laki-laki, yang kemudian berkembang menjadi norma-norma gender yang diskriminatif. Adriardi (2024) turut menegaskan bahwa stereotip gender membuat perempuan sering dianggap tidak memiliki karakter kepemimpinan seperti ketegasan, rasionalitas, dan kemampuan menghadapi tekanan. Akibatnya, perempuan sering diabaikan dalam seleksi jabatan pimpinan tinggi meskipun secara objektif memiliki prestasi yang layak. Kondisi ini dapat ditemukan secara nyata dalam birokrasi Kota Sukabumi. Budaya patriarki yang masih kuat memengaruhi cara pandang organisasi terhadap kepemimpinan perempuan. Dalam wawancara yang dilakukan pada penelitian ini, sejumlah ASN perempuan mengaku kerap dipertanyakan komitmennya hanya karena mengambil cuti melahirkan atau pulang tepat waktu. Hal ini memperlihatkan adanya bias institusional yang mengaitkan “dedikasi kerja” dengan ketersediaan waktu tanpa mempertimbangkan tanggung jawab domestik yang umumnya ditanggung perempuan. Lestari (2004) menyatakan bahwa budaya merupakan salah satu penghalang utama dalam pencapaian kesetaraan gender di ruang publik. Budaya maskulin dalam birokrasi membentuk persepsi bahwa hanya individu yang mampu mengabdikan penuh waktu tanpa beban domestik yang layak dipromosikan.

Kuatnya stereotip ini juga tercermin dalam rendahnya representasi perempuan dalam Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT). Data Kementerian PAN-RB (2023) menunjukkan bahwa keterwakilan perempuan dalam jabatan eselon I dan II masih berada di bawah angka 20 persen. Ini menandakan adanya kesenjangan besar dalam distribusi kekuasaan di sektor publik, yang menyebabkan kebijakan publik cenderung tidak responsif terhadap kebutuhan kelompok perempuan. Sapri (2024) mengungkapkan bahwa dalam proses rekrutmen jabatan strategis, jaringan informal seperti patronase politik, relasi pribadi dengan pejabat, dan pergaulan nonformal seringkali lebih menentukan dibanding meritokrasi. Jaringan-jaringan ini cenderung didominasi oleh laki-laki, yang secara tidak langsung mengeksklusikan perempuan dari proses pengambilan keputusan penting.

Tantangan lain yang tak kalah penting adalah lingkungan kerja birokrasi yang belum ramah gender. Banyak institusi publik belum memiliki kebijakan internal yang mendukung keberlanjutan karier perempuan. Misalnya, ruang laktasi yang memadai, jam kerja fleksibel bagi ibu bekerja, cuti pengasuhan yang adil antara laki-laki dan perempuan, atau fasilitas penitipan anak masih jarang tersedia. Laporan Infopublik (2023) mengungkapkan bahwa sebagian besar perempuan ASN merasa kesulitan menyeimbangkan antara peran domestik dan tuntutan pekerjaan akibat minimnya dukungan institusional. Lingkungan kerja yang tidak inklusif terhadap kebutuhan perempuan ini membuat perempuan rentan mengalami kelelahan struktural dan akhirnya menarik diri dari jalur kepemimpinan.

Tantangan-tantangan tersebut juga saling memperkuat dalam membentuk sistem birokrasi yang tidak ramah terhadap perempuan. Misalnya, ketika perempuan ASN tidak mendapatkan dukungan fasilitas kerja yang layak, mereka cenderung menolak promosi jabatan yang menuntut tanggung jawab lebih besar. Penolakan ini kemudian dibaca oleh organisasi sebagai “kurangnya ambisi” atau “ketidaksiapan perempuan untuk memimpin,” padahal penyebabnya adalah absennya sistem pendukung yang adil. Hal ini menciptakan lingkaran setan yang berujung pada pelanggaran bias gender dalam birokrasi. Situasi ini membutuhkan intervensi sistemik melalui kebijakan afirmatif dan reformasi organisasi. Salah satu bentuk intervensi yang terbukti efektif adalah penerapan kuota gender dalam rekrutmen JPT. Meskipun menuai pro dan kontra, kuota dapat berfungsi sebagai langkah korektif terhadap ketimpangan historis yang telah berlangsung lama. Di samping itu, pelatihan kepemimpinan yang sensitif gender perlu dikembangkan secara khusus untuk memperkuat kapasitas dan kepercayaan diri perempuan ASN. Pelatihan ini tidak hanya mencakup aspek teknis kepemimpinan, tetapi juga penguatan jaringan, komunikasi politik, dan manajemen konflik.

Lebih jauh, diperlukan pula sistem mentoring dan coaching yang adil dan sistematis. Banyak perempuan ASN mengungkapkan bahwa mereka tidak memiliki panutan atau mentor perempuan dalam lingkungan kerja, sehingga kesulitan dalam membaca dinamika politik organisasi dan merancang strategi karier. Program mentoring tidak harus terbatas pada mentor perempuan, tetapi juga dapat melibatkan pimpinan laki-laki yang telah memiliki kesadaran gender tinggi. Partisipasi aktif laki-laki sebagai *gender allies* sangat penting untuk menciptakan perubahan budaya organisasi. Tak kalah pentingnya, sistem kerja birokrasi harus didesain ulang agar lebih fleksibel dan ramah keluarga. Penerapan kebijakan kerja dari rumah (*work from home*), jam kerja yang dapat disesuaikan (*flextime*), serta cuti pengasuhan yang seimbang antara ibu dan ayah perlu dipertimbangkan sebagai bagian dari strategi jangka panjang untuk meningkatkan keterlibatan perempuan. Reformasi ini harus didorong secara lintas sektoral dan dilandasi oleh komitmen politik yang kuat dari pimpinan daerah dan pusat. Upaya-upaya tersebut hanya akan efektif jika dilandasi oleh perubahan paradigma dalam memandang peran perempuan di ruang publik. Kesetaraan gender dalam birokrasi bukanlah bentuk pemberian atau “konsesi” kepada perempuan, melainkan bagian dari proses demokratisasi dan profesionalisasi institusi publik. Perempuan yang memimpin tidak hanya membawa keragaman perspektif, tetapi juga nilai-nilai inklusivitas, empati, dan kepedulian sosial yang penting dalam tata kelola pemerintahan.

Dengan demikian, tantangan keterwakilan perempuan dalam birokrasi tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu pendekatan kebijakan atau perubahan individu. Dibutuhkan reformasi

multidimensi mulai dari sistem hukum dan peraturan, perubahan budaya organisasi, penguatan kapasitas individu, hingga keterlibatan aktif aktor-aktor kunci baik laki-laki maupun perempuan. Kota Sukabumi sebagai bagian dari pemerintahan daerah memiliki peluang besar untuk menjadi percontohan daerah yang berkomitmen terhadap kesetaraan gender dalam birokrasi. Namun, hal ini hanya dapat terwujud jika ada kemauan politik yang kuat, kolaborasi lintas sektor, dan keberanian untuk menantang norma-norma lama yang tidak adil.

KESIMPULAN

Keterwakilan perempuan dalam birokrasi Pemerintah Kota Sukabumi masih tergolong rendah, terutama pada jenjang jabatan strategis seperti eselon II dan III, meskipun secara jumlah perempuan mendominasi jabatan fungsional. Ketimpangan ini mencerminkan keberlangsungan fenomena *glass ceiling* yang disebabkan oleh hambatan struktural, kultural, dan personal yang saling memperkuat. Budaya patriarki, sistem promosi yang belum sensitif gender, serta kurangnya akses terhadap pelatihan dan mentoring menjadi faktor penghambat utama. Untuk mendorong transformasi birokrasi yang lebih adil dan inklusif, dibutuhkan kebijakan afirmatif yang diterapkan secara konsisten, reformasi meritokrasi berbasis gender, serta pembangunan ekosistem kepemimpinan perempuan melalui jejaring dan pembinaan berkelanjutan.

SITASI DAN DAFTAR PUSTAKA

- Adriani, S., & Maulia, S. T. (2024). Partisipasi perempuan dalam politik. *Journal of Practice Learning and Educational Development*, 4(2), 131–136.
- Adriardi, D. A. (2024). Stereotip gender dan konstruksi kepemimpinan perempuan di lembaga publik. *Jurnal Kepemimpinan Gender dan Inklusi*, 3(1), 22–35.
- Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kota Sukabumi. (2019). *Data distribusi jabatan ASN berdasarkan gender*. Sukabumi: BKPSDM.
- Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Sukabumi. (2019). *Statistik Aparatur Sipil Negara Kabupaten Sukabumi*. Sukabumi: BPS.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://www.researchgate.net/publication/235356393>

- Febriyanti, A., Putri, A. G., Kanti, Y. S., & Ummah, A. (2022). Keterwakilan perempuan di birokrasi: Fenomena glass ceiling pada kementerian Republik Indonesia. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 9(1), 45–60.
- Febriyanti, A., Putri, A. G., Kanti, Y. S., & Ummah, A. (2022). Keterwakilan perempuan di birokrasi: Fenomena glass ceiling pada kementerian Republik Indonesia. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 7(2), 134–148.
- Handayani, L., & Suryani, T. (2020). Hambatan struktural perempuan dalam birokrasi publik. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 5(1), 45–58.
- Handayani, S., & Suryani, A. (2020). Perempuan ASN dan hambatan promosi jabatan. *Jurnal Administrasi Negara*, 10(1), 70–84.
- Infopublik. (2023). *Lingkungan kerja ramah gender masih minim di instansi pemerintah*. Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. <https://infopublik.id>
- Johns, M. L. (2013). Breaking the glass ceiling: Structural, cultural, and organizational barriers preventing women from achieving senior and executive positions. *Perspectives in Health Information Management*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4172170/>
- Kartikasari, D., & Wulandari, A. (2021). Evaluasi kebijakan kesetaraan gender dalam promosi jabatan ASN perempuan. *Jurnal Gender dan Pembangunan*, 6(2), 110–123.
- Kartikasari, D., & Wulandari, F. (2021). Gender and leadership in local government bureaucracy. *Journal of Regional Governance*, 14(3), 150–168.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB). (2023). *Laporan tahunan reformasi birokrasi dan kinerja ASN*. Jakarta: KemenPAN-RB.
- Kurniawati, H., & Rakhmani, I. (2020). Gender dan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan publik: Studi kasus perempuan pemimpin di tingkat lokal. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 22(2), 115–130.
- Kurniawati, I., & Rakhmani, I. (2020). Women leaders in local bureaucracy: Evidence from Indonesia. *Journal of Southeast Asian Politics*, 25(4), 300–315.
- Lestari, N. D. (2004). *Budaya patriarki dan pengaruhnya terhadap peran perempuan di ranah publik*. Jakarta: LKiS.

- Fathira Rachma¹, Syallika Nurussyahadah², Naufal Rafi'i Nufus³ Nurdin⁴, *Keterwakilan Perempuan Dalam Birokrasi: Studi Kasus Pemerintah Kota Sukabumi, JSIPOL, Vol 4 Issue 5 No. 4, 31 Oktober 2025*
- Lestari, Y. (2008). *Persepsi dan partisipasi anggota DPRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terhadap kesetaraan gender* (Tesis Doktoral, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro).
- Moleong, L. J. (2017). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Murthi, Y. H. (2017). *Mewujudkan kesetaraan gender: Panduan teknis Goal 5 SDGs untuk pemerintah daerah dan pemangku kepentingan daerah*. Jakarta: International NGO Forum on Indonesia Development (INFID).
- Nugroho, R. (2002). *Kualitas kesetaraan gender dalam administrasi publik Indonesia: Evaluasi pada kebijakan organisasi, pendidikan dan mekanisme*. Universitas Gadjah Mada.
- Nugroho, R. (2008). *Public policy: Dinamika kebijakan, analisis kebijakan, manajemen kebijakan*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nurhadi, A., & Riyanti, F. (2021). Meritokrasi dan ketimpangan gender dalam birokrasi publik Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik Indonesia*, 8(1), 65–79.
- Nurhadi, M., & Riyanti, A. (2021). Gender sensitivity in bureaucratic meritocracy. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(1), 89–102.
- Putri, R., & Setiawan, A. (2020). Female bureaucrats and leadership confidence in Indonesia. *Journal of Public Sector Management*, 12(2), 33–47.
- Putri, S. A., & Setiawan, B. (2020). Persepsi kepemimpinan perempuan di sektor publik: Antara kepercayaan diri dan representasi. *Jurnal Kepemimpinan dan Inovasi Publik*, 8(1), 22–35.
- Reiners, B. (2023). Breaking the glass ceiling: Gender inequality in the public sector. *Journal of Public Management*, 15(2), 100–115.
- Reiners, B. (2023). What is the glass ceiling? Definition, causes and examples. *TechTarget*. <https://www.techtarget.com/whatis/definition/glass-ceiling>
- Sapri, H. (2024). Relasi patronase dan ketimpangan gender dalam promosi jabatan PNS. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 10(2), 51–65.
- UN Women. (2020). *Women in public administration and leadership: Global status report*. New York: UN Women. <https://www.unwomen.org>
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Fathira Rachma¹, Syallika Nurussyahadah², Naufal Rafi'i Nufus³ Nurdin⁴, Keterwakilan Perempuan Dalam Birokrasi: Studi Kasus Pemerintah Kota Sukabumi, JSIPOL, Vol 4 Issue 5 No. 4, 31 Oktober 2025

Zed, M. (2008). *Metode penelitian kepustakaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.