

**DIREKTORI
MINI TESIS-DISERTASI**



Editor: Dr. Guspika, MBA., dkk.

PROFESIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

ADMINISTRASI PUBLIK I

**Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

DIREKTORI MINI TESIS-DISERTASI

ADMINISTRASI PUBLIK I

Program Beasiswa PHRD-IV

Editor:

Dr. Guspika, MBA., dkk.



Professional Human Resource Development IV
Pusbindiklatren-Bappenas

**Direktori Mini Tesis-Disertasi
Administrasi Publik I**

©2018 oleh Pusbindiklatren Bappenas

Editor

Dr. Guspika, MBA

Wigny Adiyoso, S.Sos, MA, Ph.D.

Ali Muharram, SIP, MSE, MA.

Rita Miranda, S.Sos, MPA.

Wiky Witarni, S.Sos, MA.

Kontributor

Achmat Rizqon, Andi Abdurahim, Andini Amalia Rifky, Christ Bangun Dwi Samekto, Dian Mutianingrum, Diana Muji Hartati, Ida Fitriyati, Indah Purwaningsih, Johannes Dwi Subadhi, Lidia Kandou Sianturi, Madigus Endriyanto, Madu Sadono, Noorvita Ika Mardianti, Nopan Rahardi, Noviandi Erhan, Nur Hidayat, Puspita Ayuningtyas Prawesti, Raduma Armawati Sagala, Roossy Budiawan, Wiweka Hesti Rahadi, Yendy Ulpha Gumilang

Cetakan I, September 2018

ISBN: 978-602-53018-1-0

Diterbitkan oleh

**Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

Jalan Proklamasi Nomor 70 Jakarta Pusat 10320

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI — iii

KATA PENGANTAR — vii

**ILMU ADMINISTRASI KINERJA FORUM PENGEMBANGAN EKONOMI DAN SUMBER
DAYA (FPESD) DALAM PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL DI KABUPATEN
PEKALONGAN**

Achmat Rizqon — 1

**PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN HORTIKULTURA BERBASIS
SUMBER DAYA LOKAL (STUDI DI DINAS KETAHANAN PANGAN, PERTANIAN, DAN
PERIKANAN KOTA DEPOK)**

Andi Abdurahim — 21

**EVALUATION OF URBAN WATERFRONT REDEVELOPMENT PROCESS IN
BANJARMASIN CITY, SOUTH KALIMANTAN PROVINCE, INDONESIA**

Andini Amalia Rifky — 39

**UNDERSTANDING REQUIREMENTS FOR SATISFACTION OF COMMUNITY-BASED
SETTLEMENT RECONSTRUCTION PROGRAM**

Christ Bangun Dwi Samekto — 52

STRATEGI KOMUNIKASI BENCANA YANG DIJALANKAN BPBD DIY

Dian Mutianingrum — 66

**THE EVALUATION OF INDONESIAN NATIONAL STANDARDIZATION (SNI) POLICY
TOWARDS IMPORT IN STEEL INDUSTRY**

Diana Muji Hartati — 85

**DINAMIKA PARTISIPASI PAGUYUBAN PERANGKAT DESA INDONESIA (PPDI)
DALAM PEMBENTUKAN PERDA (STUDI KASUS: PEMBENTUKAN PERDA
KABUPATEN MAGELANG NOMOR 15 TAHUN 2016 TENTANG PENGANGKATAN DAN
PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA)**

Ida Fitriyati — 99

**TRANSFORMATION OF PUBLIC RESEARCH INSTITUTES ROLE IN INDONESIA:
THE CASE OF INDONESIAN INSTITUTE OF SCIENCES (LIPI) AND THE AGENCY
FOR THE ASSESSMENT AND APPLICATION OF TECHNOLOGY (BPPT)**

Indah Purwaningsih — 101

**GOVERNANCE QUALITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT INFLOWS IN
INDONESIA**

Johanes Dwi Subadhi — 125

**ANALISIS BIAYA DAN MANFAAT KEBERADAAN GOJEK SEBAGAI SARANA
TRANSPORTASI ONLINE DI KOTA YOGYAKARTA**

Lidia Kandou Sianturi — 139

**IMPLEMENTASI ELECTRONIC-VOTING PENYELENGGARAAN PEMUNGUTAN SUARA
PEMILIHAN KEPALA DESA. STUDI KASUS DI DESA KERTOSARI KABUPATEN
PEMALANG**

Madigus Endriyanto — 153

**COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PROCESS BEFORE AND
AFTER E-PROCUREMENT IMPLEMENTATION IN MAGELANG CITY GOVERNMENT**

Madu Sadono — 173

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI KESEHATAN NOMOR 43 TAHUN 2016
TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL BIDANG KESEHATAN (STUDI KASUS
PADA BIRO PEMERINTAHAN, OTONOMI DAERAH, DAN KERJASAMASEKRETARIAT
DAERAH PROVINSI JAWA TENGAH)**

Noorvita Ika Mardianti — 187

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH PADA PEMBANGUNAN
JALAN TOL PANDAAN-MALANG (STUDI PERPRES NO. 71 TAHUN 2012 TENTANG
PENYELENGGARAAN PENGADAAN TANAH BAGI PEMBANGUNAN UNTUK
KEPENTINGAN UMUM DI DESA SAPTORENGGO, KECAMATAN PAKIS, KABUPATEN
MALANG)**

Nopan Rarhardi — 207

**ADOPTION OF E-GOVERNMENT IN INDONESIAN LOCAL GOVERNMENT CASE
STUDY OF ELECTRONIC MONITORING AND EVALUATION SYSTEM OF LOCAL
BUDGET REALIZATION IN BALANGAN REGENCY**

Noviandi Erhan — 225

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN UNTUK WARGA MISKIN MELALUI PELAYANAN TERPADU (STUDI PERATURAN DAERAH NOMOR 20 TAHUN 2012 TENTANG PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN KABUPATEN KEBUMEN)

Nur Hidayat — 239

INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION IN INDONESIA (MUNICIPAL PANEL DATA 2002—2013)

Puspita Ayuningtyas Prawesti — 257

PERSEPSI GURU TERHADAP KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU DI KABUPATEN SAMOSIR

Raduma Armawati Sagala — 269

ANALISIS STAKEHOLDER DALAM IMPLEMENTASI PENDIDIKAN KESEHATAN REPRODUKSI REMAJA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Roossy Budiawan — 283

IMPLEMENTASI STANDAR PENGASUHAN ANAK DI LKSA DAARUS SUNDUS KABUPATEN MAGELANG

Wiweka Hesti Rahadi — 305

ANALISIS PERSEPSI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL (CPNS) TERHADAP PENYELENGGARAAN DIKLAT PRAJABATAN CPNS DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN BINTAN

Yendy Ulpha Gumilang — 323

KATA PENGANTAR

Professional Human Resource Development (PHRD-IV) merupakan Program beasiswa Bappenas bergelar S2 dan S3 maupun non-gelar (*short-term Training Program, staff Enhancement Program, dan Program for Academic Staff*) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) Indonesia khususnya dari daerah. Program ini bertujuan untuk memberi kesempatan meningkatkan sumber daya di Pemerintah Pusat dan daerah dengan tujuan mengurangi disparitas ekonomi antar-daerah.

Dalam pelaksanaannya diharapkan bagi para penerima beasiswa PHRD-IV dapat melakukan pendalaman pengetahuan dan penelitian terkait pembangunan bersifat konkret yang dapat diterapkan di daerah asalnya masing-masing. Di samping itu, para penerima beasiswa juga diharapkan dapat mengunjungi fasilitas-fasilitas publik dan pemangku kepentingan setempat yang terkait dengan bidang studinya sehingga dapat memperoleh gambaran yang menyeluruh dan pemahaman lebih mendalam.

Buku *Direktori Mini Tesis-Disertasi Program Beasiswa PHRD-IV, Tema: Administrasi Publik I* ini merupakan buku kedua dari sembilan buku yang akan diterbitkan pada tahun 2018, sebagai salah satu upaya mendiseminasikan karya tulis ilmiah yang telah diselesaikan oleh karya siswa penerima beasiswa PHRD-IV.

Agar hasil-hasil penelitian Tesis/Disertasi dalam Program PHRD-IV dapat tersebar luas, hasil-hasil penelitian tersebut dirangkum, kemudian diterbitkan dalam bentuk buku. Tujuan pertama setelah diterbitkan adalah agar dapat direplikasi atau diadopsi di tempat kerja karya siswa; kedua, sebagai *benchmark* pemanfaatannya di instansi pemerintah lain; dan ketiga, merupakan bagian dari upaya mendokumentasikan kegiatan PHRD-IV, dalam bentuk terbitan ilmiah buku sehingga dapat disebutkan oleh karya siswa dalam resume masing-masing.

Serial buku ini diharapkan dapat menggambarkan manfaat dan kontribusi positif Program PHRD-IV terhadap peningkatan kapasitas SDM sebagai *participating agencies*, baik dari sisi keterampilan teknis, manajerial, dan kepemimpinan aparat pemerintah, dan dalam melaksanakan reformasi birokrasi di instansi masing-masing. Program PHRD-IV juga diharapkan dapat berkontribusi bagi pencapaian sasaran prioritas nasional dalam

meningkatkan kinerja instansi pemerintah yang ditandai dengan berkurangnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta meningkatnya kualitas pelayanan publik.

Jakarta, September 2018

Pusbindiklatren Bappenas

Direktori Mini Tesis-Disertasi

Program Beasiswa PHRD-IV

KINERJA FORUM PENGEMBANGAN EKONOMI DAN SUMBER DAYA (FPESD) DALAM PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL DI KABUPATEN PEKALONGAN

Nama : Achmat Rizqon
Instansi : Pemkab Pekalongan
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Forum Pengembangan Ekonomi Dan Sumber Daya (FPESD) Kabupaten Pekalongan merupakan wadah bagi *stakeholder* yang mempunyai perhatian dan komitmen untuk mengembangkan perekonomian di Kabupaten Pekalongan. Organisasi multi-*stakeholder* ini mempunyai tugas untuk memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan pembangunan ekonomi daerah, membantu menentukan prioritas pengembangan ekonomi daerah, dan menggerakkan sumber daya lokal yang ada. Namun, FPESD Kabupaten Pekalongan belum dapat menunjukkan kinerjanya yang optimal.

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui aspek-aspek yang menyebabkan FPESD kurang berhasil dalam menggerakkan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan. Desain dari penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dan pengumpulan data menggunakan teknik wawancara, observasi, dan dokumentasi. Penentuan informan menggunakan metode *purposive sampling* yang dipadukan dengan teknik *snowball sampling* dengan mempertimbangkan pengetahuannya tentang FPESD Kabupaten Pekalongan serta upaya pengembangan ekonomi lokal. Adapun informan dalam penelitian ini adalah pengurus FPESD, kelompok kerja FPESD, klaster, dan rintisan klaster FPESD, Perguruan Tinggi, dan *stakeholder* FPESD lain.

Hasil penelitian menunjukkan belum berhasilnya FPESD Kabupaten Pekalongan menunjukkan kinerja optimal disebabkan oleh partisipasi dan sinergitas *stakeholder* yang rendah. Rendahnya partisipasi dan sinergitas *stakeholder* tersebut mempengaruhi proses manajemen yang dijalankan oleh FPESD Kabupaten Pekalongan. Peran FPESD dalam memberi warna pada pengembangan ekonomi di Kabupaten Pekalongan belum dapat dirasakan karena kinerja yang rendah. Organisasi ini perlu meningkatkan kinerjanya dengan meningkatkan partisipasi semua *stakeholder* pendukungnya dan menciptakan sinergitas.

Rekomendasi yang diberikan dalam upaya perbaikan kinerja FPESD Kabupaten Pekalongan adalah evaluasi dan upaya pendekatan kepada *stakeholder*; reorganisasi dengan pembagian tugas yang jelas; identifikasi potensi ekonomi lokal dengan mekanisme yang tepat; perbaikan pelaksanaan dan dokumentasi kegiatan; serta pemanfaatan alternatif sumber dana.

Kata kunci: Pengembangan Ekonomi Lokal, *Local Economic Development*, Kinerja Organisasi, Manajemen, Partisipasi, Sinergitas

ABSTRACT

Economic and Resources Development Forum/Forum Pengembangan Ekonomi Dan Sumber Daya (FPESD) of Pekalongan Regency is a space for stakeholders who have interest in and are committed to developing the economy of Pekalongan Regency. This multi-stakeholder organization is tasked to give recommendations to local government in making local economic development policies, to help determine priority of local economic development, and to drive existing local resources, but FPESD of Pekalongan Regency hasn't showed optimal performance.

This study was aimed to determine aspects causing FPESD to not be fully successful in driving local economy in Pekalongan Regency. The research design was descriptive qualitative and data collection used interview, observation and documentation. Informants were determined by purposive sampling method combined by snowball sampling technique by considering knowledge on FPESD of Pekalongan Regency and efforts to develop local economy. The informants in this study were Administrators, Work Group, Cluster and Pioneering Cluster, University and other FPESD Stakeholders.

The research result showed that FPESD of Pekalongan Regency didn't have optimal performance due to low participation and synergy of stakeholders. The low participation dan synergy affect the FPESD management process. The role of FPESD to giving color in economic development process in Pekalongan Regency can not be felt because its performance is still low. This organization needs to improve its performance by increasing the participation of its supporting stakeholders and creating synergy among others.

The recommendations to improve the performance of FPESD of Pekalongan Regency are evaluation and efforts to approach stakeholders; reorganization with clear task distribution; identification of local economic potentials with appropriate mechanism; improvement of activity implementation and documentation; and utilization of alternative sources of fund.

Keywords: *Local Economic Development, Organizational Performance, Management, Participation, Synergy*

KINERJA FORUM PENGEMBANGAN EKONOMI DAN SUMBER DAYA (FPESD) DALAM PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL DI KABUPATEN PEKALONGAN

A. Latar Belakang

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) merupakan benteng bagi perekonomian Indonesia. UMKM mampu bertahan dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia sebelum tahun 2000 di saat usaha-usaha yang mempunyai skala lebih besar bergelimpangan. Pengembangan ekonomi lokal sangat membutuhkan peran serta pihak-pihak terkait juga dibuktikan dalam pengembangan pertanian di Kecamatan Pagelaran Kabupaten Malang. Pemerintah daerah yang melihat Kecamatan Pagelaran memiliki potensi pertanian yang dapat dikembangkan. Pemerintah daerah mengawali pengembangan ekonomi lokal dengan memberikan pelatihan pertanian modern kepada para petani yang masih tradisional dan memberikan bantuan dan alat-alat produksi.

Upaya mengoordinasikan pihak-pihak terkait dan mempunyai perhatian terhadap UMKM di Provinsi Jawa Tengah, diwujudkan dengan membentuk suatu forum yang bernama Forum Pengembangan Ekonomi dan Sumber Daya (FPESD). FPESD menjadi wadah bagi *stakeholder* tersebut untuk saling berkomunikasi, berkoordinasi, dan sinkronisasi langkah-langkah pendampingan serta pemberdayaan UMKM agar dapat memberi daya ungkit yang lebih besar pada perekonomian daerah. FPESD mempunyai tujuan untuk mengembangkan perekonomian lokal dan meningkatkan daya saing UMKM yang akan berdampak peningkatan daya saing ekonomi daerah.

FPESD sebagai lembaga *multistakeholder* mempunyai peran untuk memfasilitasi komunikasi dan menjembatani hubungan antara pemerintah dan swasta dalam upaya pembangunan ekonomi serta perluasan lapangan kerja di tingkat lokal. Peran tersebut dilakukan melalui forum dialog di mana para *stakeholder* menyampaikan kepentingan, kebutuhan, ide, dan bersama-sama mengembangkan strategi pengembangan ekonomi lokal.

FPESD Kabupaten Pekalongan telah terbentuk pada tahun 2006 melalui Surat Keputusan Bupati Pekalongan Nomor 055/93. Forum ini beranggotakan semua *stakeholder* yang terkait yaitu instansi pemerintah, LSM, pelaku usaha, dan akademisi yang ada di Kabupaten Pekalongan. Anggota FPESD Kabupaten Pekalongan dikelompokkan dan dibagi dalam 4 Kelompok Kerja (Pokja) yaitu Pokja Pertanian, Pokja Industri UKM dan Koperasi, Pokja Pariwisata dan Kebudayaan, serta Pokja Sistem Inovasi Daerah. Pengelompokan ini ditujukan untuk mempermudah pengembangan

klaster karena pengelompokan dilakukan berdasarkan bidang yang ditangani oleh masing-masing anggota.

Tujuan dari forum ini sebagaimana tercantum dalam Lampiran Peraturan Gubernur Jawa Tengah No. 47 Tahun 2014 yaitu untuk mempercepat pembangunan ekonomi daerah melalui pemberian saran dan arahan kebijakan tentang usaha-usaha/kegiatan bersama berbasis potensi lokal. Berdasarkan tujuan tersebut maka FPESD Kabupaten Pekalongan mempunyai tugas untuk merumuskan saran rekomendasi kebijakan pembangunan ekonomi lokal (PEL) bagi Pemerintah Daerah; membantu merumuskan prioritas kegiatan PEL di Kabupaten Pekalongan; dan menggerakkan sumber daya lokal dalam kerangka PEL di Kabupaten Pekalongan termasuk penciptaan/perluasan lapangan kerja sehingga dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja di Kabupaten Pekalongan.

Rekomendasi kebijakan dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang menjadi tujuan dari FPESD Kabupaten Pekalongan belum dapat diwujudkan. Kinerja yang rendah ini ditunjukkan dengan belum adanya rekomendasi kebijakan yang diberikan FPESD kepada Pemerintah Kabupaten Pekalongan sejak terbentuk pada tahun 2006. Laju pertumbuhan riil PDRB Kabupaten Pekalongan yang mengalami perlambatan menunjukkan bahwa FPESD yang diharapkan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Pekalongan dengan menggerakkan pengembangan ekonomi berbasis pemanfaatan sumber daya lokal, belum dapat memenuhi harapan tersebut.

Keterbatasan sumber daya menuntut adanya kegiatan pengembangan ekonomi lokal yang diprioritaskan agar dapat memberikan manfaat yang lebih besar. Prioritas ini hendaknya berdasarkan proses identifikasi potensi-potensi yang melalui sebuah kajian. Tugas memberikan rumusan prioritas kegiatan PEL belum dapat dilakukan oleh FPESD dengan optimal karena proses identifikasi yang dilakukan tidak melalui mekanisme yang tepat.

Bukti lain dari rendahnya kinerja FPESD Kabupaten Pekalongan adalah belum mampunya FPESD Kabupaten Pekalongan menyampaikan aspirasi untuk mencari pemecahan dari permasalahan-permasalahan yang dihadapi klaster binaan secara tuntas. Klaster Melon pernah mengalami gagal panen karena serangan virus 8 mozaik (Duryatmo, 2011). Permasalahan tersebut tidak mendapat penanganan yang tuntas sehingga menimbulkan kerugian yang cukup besar bagi petani. Permasalahan berlanjut dengan sulitnya memperoleh benih karena sudah dimonopoli oleh perusahaan besar. Untuk memperoleh benih tersebut, para petani harus mengikuti peraturan yang ditetapkan oleh perusahaan tersebut antara lain adalah hasil panen harus dijual kepada perusahaan tersebut dan *grading* produk dilakukan di gudang perusahaan sehingga

petani menanggung kerusakan buah karena proses transportasi. Permasalahan selanjutnya dialami oleh para pengrajin batik yang terancam dengan adanya kain motif batik hasil dari proses printing yang harganya lebih murah dan volume produksi yang lebih besar (Batiklop, 2016). Permasalahan kinerja FPESD Kabupaten Pekalongan perlu segera dilakukan pembenahan serta perbaikan agar pengembangan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan berjalan seperti yang diharapkan. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk mencari penyebab tidak optimalnya kinerja FPESD sehingga perbaikan dan pembenahan dapat segera dilaksanakan.

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Kinerja yang masih rendah pada FPESD Kabupaten Pekalongan menjadi permasalahan yang harus segera ditangani karena seharusnya forum PEL ini menjadi jembatan antara pemerintah daerah dan pihak swasta sekaligus lembaga yang memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Pekalongan dalam penyusunan kebijakan tentang pengembangan ekonomi lokal. Atas dasar pertimbangan tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kinerja Forum Pengembangan Ekonomi Dan Sumber Daya Dalam Pengembangan Ekonomi Lokal Di Kabupaten Pekalongan”** dengan rumusan masalah yaitu **Aspek apa sajakah yang menyebabkan FPESD kurang berhasil dalam menggerakkan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan?**

Untuk mengetahui aspek-aspek yang berpengaruh, perlu diketahui pula beberapa hal berikut:

1. Bagaimana proses perencanaan yang dilakukan FPESD Kabupaten Pekalongan?
2. Bagaimana proses pengorganisasian dalam FPESD Kabupaten Pekalongan?
3. Bagaimana proses pelaksanaan kegiatan-kegiatan FPESD?
4. Bagaimana proses pengawasan/evaluasi yang dilaksanakan FPESD Kabupaten Pekalongan?
5. Bagaimana partisipasi dan sinergitas *stakeholder* dalam FPESD Kabupaten Pekalongan?
6. Bagaimana hubungan antara kinerja FPESD dan pengembangan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan?

Desain penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Metode deskriptif menurut Hasan (2002:32) digunakan untuk melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi atau bidang tertentu secara aktual dan cermat. Sasaran penelitian ini adalah forum pengembangan ekonomi lokal yang mempunyai lingkup terbatas di Kabupaten Pekalongan.

Dengan penelitian deskriptif kualitatif, diharapkan dapat digali sebanyak mungkin data tentang Forum Pengembangan Ekonomi dan Sumber Daya Kabupaten Pekalongan serta dapat digambarkan secara aktual dan cermat agar tujuan penelitian dapat tercapai. Unit analisis dalam penelitian ini adalah FPESD Kabupaten Pekalongan, selaku organisasi yang mewadahi *stakeholder* Pengembangan Ekonomi Lokal di Kabupaten Pekalongan.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Sejarah FPESD Kabupaten Pekalongan

Peran dan kerja sama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dibutuhkan dalam upaya menggali dan memberdayakan sumber daya lokal. Hal ini disadari oleh pemerintah pusat sehingga tahun 1998 menggulirkan program KPEL (Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal) atau PLED (*Partnership for Local Economic Development*). Program ini merupakan kerja sama antara Bappenas, UNDP, dan UN-HABITAT. Pada awalnya program ini dilaksanakan di 19 kabupaten/kota di 6 provinsi sebagai proyek percontohan. Keberhasilan pelaksanaan KPEL di daerah-daerah tersebut membuat KPEL direplikasi pada daerah lain, yaitu tahun 2001 KPEL dilaksanakan pada 18 kabupaten/kota yang lain, dan tahun 2003 pada 14 kabupaten/kota berbeda. KPEL di Kabupaten Pekalongan baru dilaksanakan pada tahun 2003 (Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal Bappenas, 2004:16).

Ide KPEL adalah mengidentifikasi peluang pasar lokal maupun internasional dan menghubungkannya pada pelaku usaha lokal. Para pelaku usaha tersebut dibentuk dalam klaster-klaster ekonomi untuk memperkuat dan meningkatkan daya saing serta menurunkan persaingan di antara mereka. Bentuk klaster ekonomi juga mempermudah untuk mencari solusi dari permasalahan yang dihadapi. Klaster ekonomi yang dibentuk oleh KPEL Kabupaten Pekalongan adalah Klaster Batik Simbangkulon dan Klaster ATBM.

Program KPEL berakhir pada tahun 2003. Program ini ditujukan untuk memicu pengembangan ekonomi lokal di daerah. Secara garis besar program ini telah berhasil meningkatkan kemitraan antara pemerintah daerah, swasta, dan masyarakat. Keberhasilannya diharapkan dapat menarik minat daerah lain untuk mereplikasi program ini secara mandiri karena program KPEL. Di balik kesuksesannya, masih banyak ketimpangan yang terjadi. Hal tersebut ditunjukkan oleh hasil kajian yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) Jerman pada pelaksanaan pengembangan ekonomi

lokal di Jawa Tengah yang menyebutkan bahwa pelaksanaan pengembangan ekonomi lokal masih belum terkoordinasi dengan baik dan belum berkelanjutan, dukungan yang diberikan masih belum tepat sasaran, partisipasi masyarakat masih rendah (FPESD Jawa Tengah, 2014:3). Hasil kajian tersebut menjadi latar belakang forum Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) di Jawa Tengah, termasuk di Kabupaten Pekalongan.

2. Partisipasi Stakeholder Dalam Kegiatan FPESD

a. Kehadiran *Stakeholder*

Perwakilan *stakeholder* yang hadir dalam kegiatan FPESD juga masih memberikan permasalahan bagi FPESD. Perwakilan yang hadir masih sering berganti-ganti dan terkadang mereka tidak memberikan laporan yang cukup kepada atasan sehingga mengganggu keberlanjutan informasi. Komunikasi dan informasi yang tidak berkelanjutan terjadi pada Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM (Dinperindagkop UMKM) yang merupakan anggota Pokja Industri, UKM, dan Koperasi. Padahal menurut Rokhmawan pada acara Rakor Pokja selanjutnya, ada perwakilan dari Dinperindagkop UMKM yang hadir, namun orangnya tidak sama.

b. Keaktifan *Stakeholder*

Dewan Kerajinan Nasional Daerah (Dekranasda) Kabupaten Pekalongan yang merupakan *stakeholder* pasif. Organisasi ini baru mengalami pergantian kepengurusan dan pengurus baru yang kebanyakan masih berusia muda mempunyai semangat untuk memajukan pengrajin di Kabupaten Pekalongan dan siap untuk dilibatkan dalam kegiatan FPESD. Beberapa *stakeholder* lain yang tercantum dalam kelembagaan, namun sangat jarang terlibat dalam kegiatan FPESD Kabupaten Pekalongan antara lain Kamar Dagang Dan Industri (KADIN), Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), Paguyuban Kampung Batik, Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN), dan LSM Pattiro. Sampai saat ini belum pernah diadakan semacam evaluasi untuk mengetahui penyebab ketidakaktifan *stakeholder* tersebut. Upaya pendekatan agar mereka berperan aktif juga belum dilakukan secara maksimal.

3. Sinergitas Stakeholder FPESD Kabupaten Pekalongan

a. Komunikasi *Stakeholder*

Upaya meningkatkan dan memperlancar komunikasi telah dilakukan dengan membuat grup melalui sosial media Whatsapp. Sarana ini diharapkan mempercepat penyebaran informasi mengenai FPESD Kabupaten Pekalongan

dan pengembangan ekonomi lokal. Grup pada sosial media tersebut masih belum berkembang sehingga belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Anggota grup tersebut masih belum mewakili semua pihak yang ada dalam kelembagaan dan sebagian besar masih dari klaster sedangkan dari unsur pemerintah, akademisi serta masyarakat belum masuk menjadi anggota grup tersebut. Belum adanya personel tetap yang ditunjuk sebagai perwakilan dari masing-masing pihak menyulitkan untuk memasukkannya sebagai anggota grup. Perwakilan stakeholder yang mengikuti kegiatan FPESD juga biasanya tidak berkenan dimasukkan dalam grup karena yang mendapat disposisi untuk mengikuti acara FPESD biasanya berganti-ganti.

Kelancaran komunikasi sebenarnya dapat ditunjang oleh peran Ketua FPESD sebagai koordinator dalam organisasi ini. Ketua FPESD Kabupaten Pekalongan yang juga merupakan aktivis LSM, mempunyai jaringan yang luas diharapkan dapat menjalin komunikasi dengan pihak-pihak terkait. Namun Ketua FPESD tersebut tidak aktif selama beberapa tahun terakhir yang menyebabkan fungsi Ketua FPESD dirangkap oleh Sekretaris FPESD yang sebenarnya juga tidak efektif karena Sekretaris FPESD seorang PNS yang mempunyai beban tugas lainnya. Tidak semua jalur komunikasi dalam FPESD terhambat. Komunikasi beberapa klaster justru berlangsung intens.

b. *Koordinasi Stakeholder*

Hubungan yang harmonis perlu diupayakan karena hubungan kerja dalam FPESD tidak ada atasan dan bawahan sehingga lebih bersifat koordinatif. Hubungan kerja dalam FPESD mempunyai beberapa jenis yaitu hubungan antarsesama anggota klaster, hubungan antarklaster, hubungan antarsesama anggota pokja, hubungan antarpokja, dan hubungan antar-anggota FPESD. Hubungan yang terjalin dengan baik akan meningkatkan kekuatan dan sinergitas dalam FPESD Kabupaten Pekalongan.

Hubungan sesama anggota Pokja FPESD juga belum berjalan dengan lancar. Hubungan Dinas Pemuda, Olahraga dan Pariwisata (Dinporapar) dengan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) BPC Pekalongan tidak terjalin dengan baik. PHRI selama ini merasa kurang dilibatkan dalam upaya pengembangan pariwisata di Kabupaten Pekalongan. PHRI lebih sering terlibat kegiatan di Kota Pekalongan. Hal tersebut dimungkinkan karena wilayah PHRI BPC Pekalongan meliputi Kota Pekalongan, Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Batang, dan sebagian besar hotel berada di Kota Pekalongan. Hubungan tersebut semakin jauh ketika BPC PHRI Pekalongan mengalami perubahan kepengurusan dan belum ada upaya untuk menarik PHRI agar lebih berperan aktif di Kabupaten Pekalongan.

4. Kinerja FPESD Kabupaten Pekalongan

FPESD Kabupaten Pekalongan terbentuk pada tahun 2006 telah melakukan berbagai kegiatan untuk memberdayakan UMKM melalui pendekatan klaster. Kegiatan masih berkelanjutan hingga saat ini, sebagaimana pelaksanaan kegiatan yang berkelanjutan, pelaksanaan kegiatan periode sebelumnya menjadi bahan evaluasi guna mempersiapkan pelaksanaan kegiatan berikutnya. Pencapaian kinerja FPESD Kabupaten Pekalongan diupayakan melalui proses-proses manajemen sebagai berikut.

a. Perencanaan

Tujuan kegiatan merupakan tahapan untuk mewujudkan tujuan yang lebih besar yaitu tujuan organisasi. Tujuan kegiatan yang ditetapkan masih bersifat tahunan, sesuai dengan perencanaan yang dilakukan FPESD Kabupaten Pekalongan yang juga masih tahunan. Belum ada perencanaan jangka menengah, apalagi jangka panjang. Penentuan tujuan kegiatan yang dilakukan selama ini menyesuaikan dengan rangkaian kegiatan yang akan dilaksanakan pada tahun tersebut. Rancangan rangkaian kegiatan itu berasal dari kebutuhan para klaster yang dijaring melalui forum dialog.

Penentuan tujuan kegiatan dilakukan oleh Pelaksana Kegiatan FPESD yaitu Kasubid Dunia Usaha selaku Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan (PPTK), Administrasi Kegiatan, dan Supporting Staff FPESD. Tujuan kegiatan tersebut dicantumkan dalam proposal pengajuan Bantuan Keuangan kepada Provinsi Jawa Tengah dan dicantumkan juga dalam Laporan Tahunan Kegiatan FPESD Kabupaten Pekalongan. Kondisi yang dihadapi oleh FPESD Kabupaten Pekalongan serta *stakeholder*-nya dipengaruhi oleh banyak hal sehingga bersifat dinamis. Kondisi yang dinamis menyebabkan perubahan kebutuhan klaster dari tahun ke tahun yang berdampak pada rangkaian kegiatan yang dilaksanakan FPESD Kabupaten Pekalongan. Hasil evaluasi kegiatan tahun sebelumnya adalah informasi yang sangat berguna karena menggambarkan hasil pelaksanaan kegiatan tersebut termasuk kekurangan dan kelebihannya. Kekurangan yang pernah terjadi perlu diantisipasi agar tidak terulang dalam kegiatan berikutnya, adapun kelebihan yang terjadi perlu terus dikembangkan.

Pengembangan rencana atau serangkaian kegiatan merupakan tahap terakhir dari proses perencanaan setelah semua informasi yang dibutuhkan telah terkumpul. Kegiatan pada FPESD yang terbagi menjadi 2, yaitu kegiatan yang dilaksanakan oleh dinas-dinas anggota Pokja dan kegiatan yang dilaksanakan sendiri oleh FPESD menjadikan proses pengembangan rencana kegiatannya dilakukan oleh pihak tersebut masing-masing. Kegiatan yang akan

dilakukan oleh dinas, tahap pengembangan rencana tersebut dilakukan sendiri oleh dinas tersebut, sedangkan untuk kegiatan yang akan dilaksanakan oleh FPESD tahap pengembangannya dikerjakan oleh Pelaksana Kegiatan FPESD. Upaya untuk menyinergikan kegiatan-kegiatan tersebut masih sangat minim.

b. Pengorganisasian

Kelembagaan FPESD Kabupaten Pekalongan sebenarnya telah melakukan pembagian tugas dan pengaturan personel yaitu dengan membagi anggotanya dalam 4 Pokja, yaitu Pokja Pertanian, Pokja Industri UKM dan Koperasi, Pokja Pariwisata dan Kebudayaan, serta Pokja Sistem Inovasi Daerah. Masing-masing Pokja mempunyai konsentrasi tersendiri walaupun koordinasi dan sinergi antarpokja sangat dibutuhkan. Pembagian pekerjaan/kegiatan dimulai saat penjaringan masukan dari klaster dalam Rakor Pokja. Masukan yang diterima akan diserap oleh masing-masing dinas anggota Pokja untuk dijadikan sebagai bahan penyusunan kegiatannya sehingga kegiatan yang akan dilaksanakan sudah terbagi antara kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Pokja dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh FPESD secara langsung. Pembagian tugas akan semakin baik jika semua *stakeholder* dapat hadir dan menyerap masukan dari klaster.

c. Pelaksanaan

Fungsi penggerakan atau pelaksanaan yang dijalankan pada FPESD Kabupaten Pekalongan berbeda dengan organisasi lain seperti instansi pemerintah atau perusahaan di mana pemimpin organisasi dapat memberikan perintah kepada bawahannya untuk memulai pelaksanaan dari perencanaan yang telah disusun. Anggota FPESD yang memiliki posisi sejajar membuat Ketua FPESD lebih berfungsi sebagai koordinator daripada sebagai pemimpin organisasi sehingga menjalankan fungsi pelaksanaan dengan cara memberi perintah tidak akan efektif. Fungsi penggerakan akan lebih efektif dijalankan dengan gaya kepemimpinan yang tepat serta menjalin komunikasi dan hubungan yang baik sehingga dapat mengendalikan dan mengarahkan tanpa memberikan perintah.

Proses pengambilan keputusan yang menempatkan rapat anggota sebagai pengambil keputusan tertinggi merupakan ciri dari organisasi yang demokratis maka gaya kepemimpinan yang sesuai adalah gaya kepemimpinan demokratis. Kemauan, kehendak, kemampuan, buah pikir, pendapat, kreativitas, inisiatif dari semua pihak disalurkan melalui forum dialog. Pimpinan organisasi menengahi perbedaan yang ada dan mengarahkan untuk mencari solusi bersama. Gaya kepemimpinan seperti itu dapat berjalan bila anggota organisasi mendukung pemimpin organisasi dan mau berperan aktif dalam kegiatan yang dilaksanakan organisasi. Hal tersebut dapat terwujud bila terjalin komunikasi dan hubungan

yang baik dalam FPESD Kabupaten Pekalongan, namun dalam kenyataannya komunikasi dan kualitas hubungan masih sangat kurang.

d. Pengendalian

Pengendalian diperlukan untuk memastikan bahwa pelaksanaan kegiatan sesuai dengan perencanaan sehingga tujuan yang ditetapkan dapat tercapai. Kondisi di lapangan dapat menyebabkan perubahan atau penyesuaian pelaksanaan kegiatan maka evaluasi terhadap kegiatan FPESD dilakukan dengan 2 tahap yaitu evaluasi pada saat kegiatan berlangsung dan pada akhir kegiatan. Hasil evaluasi akan menjadi bahan masukan dan perbaikan untuk pelaksanaan kegiatan berikutnya. Evaluasi ini dilakukan pada kegiatan yang dilaksanakan sendiri oleh FPESD maupun kegiatan yang dilaksanakan oleh dinas anggota Pokja.

Hasil evaluasi yang dilaksanakan pada kegiatan biasanya langsung ditindaklanjuti pada pelaksanaan kegiatan berikutnya. Evaluasi terhadap *workshop* "Pembuatan Profil Klaster" menyebutkan bahwa *workshop* tersebut tidak mencapai target yaitu tersusunnya profil dari masing-masing klaster yang disebabkan karena para peserta yang datang terlambat dan tidak membawa materi yang akan digunakan pada *workshop* sehingga butuh waktu tambahan untuk menyiapkan. Hal tersebut menjadi catatan bagi pengurus FPESD untuk mengantisipasinya pada acara *workshop* berikutnya. Pada *workshop* berikutnya yaitu "Optimalisasi Pemasaran Produk dan Jasa Melalui Media Online", pelaksana kegiatan berusaha mengantisipasi dengan tetap memberi catatan pada undangan untuk membawa laptop atau *smartphone* dan mengingatkan para peserta lewat telepon. Hasilnya cukup ada perubahan walaupun masih ada peserta yang tidak membawa laptop atau *smartphone* dan datang terlambat. Kendala tersebut dapat diatasi oleh penyelenggara dengan menempatkan peserta yang tidak membawa laptop atau *smartphone* duduk di sebelah peserta yang membawa, namun hasilnya tetap belum maksimal karena tidak semua peserta mencoba langkah-langkah yang diberikan.

5. Kondisi Pengembangan Ekonomi Lokal di Kabupaten Pekalongan

a. Perkembangan Pelaku Usaha Lokal

Berkembangnya sektor pariwisata di Kabupaten Pekalongan membuat para pelaku usaha di sektor ini bermunculan. Potensi-potensi wisata yang awalnya dibiarkan begitu saja sudah mulai mendapat sentuhan dan berkembang menjadi obyek-obyek wisata baru yang dikelola oleh pokdarwis-pokdarwis baru.

Berkembangnya obyek-obyek wisata tersebut juga memicu berbagai pelaku usaha lain untuk memulai usahanya, dari produsen souvenir, warung makan, jasa angkutan, dan sebagainya. Meningkatnya kegiatan ekonomi tidak hanya terjadi di sekitar lokasi obyek wisata, namun pada jalur menuju obyek wisata perekonomian juga tumbuh. Kesadaran masyarakat akan manfaat pariwisata juga semakin tinggi. Hal ini ditunjukkan mulai bermunculan *homestay* di beberapa lokasi dan besarnya minat masyarakat mengikuti pelatihan pembuatan berbagai kerajinan guna melengkapi daya tarik obyek wisata.

b. Pembangunan Sarana Prasarana Pendukung Kegiatan Usaha

Sektor pariwisata disiapkan menjadi salah satu motor penggerak perekonomian di Kabupaten Pekalongan karena sektor Industri Pengolahan yang awalnya menjadi andalan, sekarang perannya mulai melemah. Pembangunan sarana prasarana pendukung sektor pariwisata juga digenjut dan saat ini difokuskan untuk daerah atas yaitu Kecamatan Petungkriyono, Kandangserang, Lebakbarang, dan Talun.

Tingginya kesadaran masyarakat untuk mengembangkan pariwisata di daerahnya buktinya dengan pembukaan lahan dan penyiapan sebagian besar obyek wisata yang dilakukan secara swadaya masyarakat. Bahkan ada yang merelakan sebagian lahannya dijadikan jalur menuju obyek wisata dan digunakan sebagai lahan parkir.

Pemerintah Kabupaten Pekalongan merasa perlu segera menyambut inisiatif dan antusiasme yang tinggi dari warganya dengan melakukan pembangunan sarana dan prasarana pendukung. Pembangunan sarana prasarana itu meliputi pembangunan Tourism Information Center (TIC) di 2 titik yaitu Kecamatan Doro dan International Batik Center (IBC), perbaikan jalan, jembatan, fasilitas umum serta fasilitas pendukung lainnya. Bupati Pekalongan, Asip Kholbihi juga mengamppanyekan pariwisata di Kabupaten Pekalongan, salah satu program yang dijalankan adalah dengan “memobilisasi” para pegawai Pemerintah Kabupaten Pekalongan untuk berwisata ke Petungkriyono.

c. Sinergitas Kebijakan Pengembangan Ekonomi Lokal

Beberapa jenis kebijakan yang saling terkait dan seharusnya bersinergi dalam upaya pengembangan ekonomi lokal adalah kebijakan perluasan ekonomi; pemberdayaan masyarakat dan pengembangan komunitas; dan pembangunan wilayah. Upaya mengaitkan dan menyinergikan kebijakan telah diupayakan. Kebijakan pemberdayaan masyarakat dan pengembangan komunitas yaitu kebijakan pemanfaatan dana CSR dan PKBL yang dikaitkan dan disinergikan dengan kebijakan perluasan ekonomi yaitu pemberdayaan

UMKM. Keberhasilan kebijakan-kebijakan tersebut akan mendukung kebijakan pengembangan wilayah, yang cocok dengan pengembangan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan yang menggunakan pendekatan klaster.

Upaya-upaya tersebut tidak berjalan dengan mulus. Kurangnya koordinasi menjadikan adanya 2 Forum CSR di Kabupaten Pekalongan, yaitu Forum CSR yang ada di Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Forum CSR yang berada di Bappeda. Hal ini justru akan melemahkan semangat CSR karena perusahaan, BUMN dan BUMD bingung akan bermitra dengan forum yang mana. Di samping itu, kondisi perekonomian di Indonesia yang melemah berimbas kepada perekonomian di Kabupaten Pekalongan. Industri pengolahan yang ada di Kabupaten Pekalongan sebagian besar merupakan industri tekstil yang sangat terpengaruh pada perubahan nilai tukar rupiah. Hal ini disebabkan sebagian bahan baku dan bahan penolong yang digunakan pada industri ini masih diimpor. Melemahnya industri-industri tekstil berarti berkurangnya sumber-sumber dana CSR sehingga kebijakan pemanfaatan CSR dan PKBL tidak berkembang.

Kebijakan-kebijakan lain yang masih belum dapat bersinergi dengan baik adalah kebijakan yang terkait dengan persaingan usaha. Berkembang dan meningkatnya jumlah toko modern di Kabupaten Pekalongan menunjukkan adanya peningkatan investasi. Namun berkembangnya toko modern tersebut akan menekan pasar dan toko tradisional yang dikelola oleh masyarakat Kabupaten Pekalongan. Pada saat daerah lain menekan penambahan toko modern agar dapat melindungi pasar dan toko rakyat, toko modern tersebut tumbuh dengan pesat di Kabupaten Pekalongan. Berdasarkan data dari BPS Kabupaten Pekalongan selama tahun 2010—2015 jumlah pasar swalayan/ toserba tidak berubah yaitu sebanyak 20 toko. Namun, berdasarkan data dari Wartadesa (2017) jumlah toko modern saat ini berjumlah 38 buah, yang berarti dalam waktu tidak ada 1,5 tahun toko modern telah bertambah hampir 2 kali lipat dan beberapa di antaranya berlokasi dekat dengan pasar tradisional.

d. **Pertumbuhan Ekonomi dengan Peningkatan Kesejahteraan dan Pelestarian Lingkungan**

Pembangunan yang berkelanjutan tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi semata tetapi juga memperhatikan pelestarian lingkungan. Batik, jeans, dan sarung merupakan salah satu produk andalan dari Kabupaten Pekalongan. Berkembangnya industri ini membawa nilai positif yaitu penyerapan tenaga kerja. Buku Sisik Melik Kabupaten Pekalongan menyebutkan bahwa pengusaha batik di Kabupaten Pekalongan pada tahun

2012 saja berjumlah 6.122 orang dan mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 66.500 orang (Kabupaten Pekalongan, 2012:33). Penyerapan tenaga kerja oleh industri tekstil akan semakin besar bila digabung dengan tenaga kerja yang diserap oleh perusahaan-perusahaan sarung palekat dan pengolahan jeans. Penyerapan tenaga kerja ini dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Industri pengolahan merupakan salah satu sektor yang memberikan kontribusi besar dalam pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Pekalongan.

Pembangunan berkelanjutan masih belum dapat diwujudkan di Kabupaten Pekalongan karena upaya meningkatkan perekonomian tersebut di atas masih belum diiringi oleh upaya pelestarian lingkungan. Peningkatan perekonomian yang disumbangkan oleh industri tekstil juga membawa dampak buruk bagi lingkungan. AB dan AZ (2012) menyebutkan sebagian dari 50 perusahaan pencucian jeans dan ratusan rumah industri batik membuang limbahnya ke sungai. Limbah tersebut dilepas tanpa melalui pengolahan yang standar sehingga mencemari sungai.

6. Peran Asosiasi Usaha/Forum *Stakeholder* Terhadap Perbaikan Kebijakan

Sebuah kebijakan sebelum ditetapkan oleh pemerintah telah melalui tahapan-tahapan agar semua kelemahan dan kekurangan telah tertutupi. Namun, kelemahan dan kekurangan itu akan muncul dalam proses implementasinya. Pemerintah terkadang memerlukan masukan dari pihak lain untuk menyempurnakan kebijakan tersebut. Pada kebijakan tentang perekonomian, para pelaku usaha atau pihak-pihak lain terkait dengan ekonomi merupakan pihak yang tepat untuk memberikan masukan tersebut. Terlebih lagi masukan tersebut berasal dari suatu asosiasi ataupun forum yang merupakan akumulasi aspirasi dari anggotanya.

FPESD Kabupaten Pekalongan adalah forum yang mewadahi *stakeholder* terkait pengembangan ekonomi lokal, termasuk berbagai asosiasi usaha sehingga seharusnya organisasi ini mampu berperan memberikan masukan perbaikan kebijakan. Bahkan tugas dari FPESD Kabupaten Pekalongan adalah memberikan rekomendasi kebijakan terkait pengembangan ekonomi lokal kepada Pemerintah Kabupaten Pekalongan. Akan tetapi, sampai saat ini belum ada masukan perbaikan kebijakan ataupun rekomendasi kebijakan yang diberikan oleh FPESD Kabupaten Pekalongan.

7. Identifikasi dan Pemanfaatan Potensi Ekonomi Daerah

Suatu daerah mempunyai berbagai potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan potensi-potensi tersebut akan meningkatkan hasil dari pemanfaatannya, namun sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Pekalongan terbatas sehingga perlu dilakukan identifikasi dan penyusunan skala prioritas terhadap berbagai potensi tersebut. Proses identifikasi dan penyusunan skala prioritas ini biasanya melalui sebuah kajian. Kajian untuk menentukan potensi-potensi unggulan dapat dilaksanakan secara mandiri atau menggunakan hasil penelitian pihak lain. Bank Indonesia diketahui telah melakukan kajian tentang Komoditas/Produk/Jenis usaha (KPJu) di beberapa daerah, termasuk di eks-karesidenan Pekalongan.

Potensi unggulan yang dimiliki Kabupaten Pekalongan meliputi 3 sektor yaitu sektor pertanian, sektor industri, dan sektor pariwisata. Potensi unggulan pada sektor pertanian adalah sapi pedaging, untuk sektor industri adalah industri tekstil dan makanan olahan, sedangkan potensi unggulan pada sektor pariwisata adalah wisata alam (BMPPT Kabupaten Pekalongan, 2015:7-20).

Berbekal informasi potensi unggulan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pekalongan dapat menyusun skala prioritas pengembangannya. Saat ini sektor pariwisata mendapat perhatian besar untuk dikembangkan. Pemilihan sektor ini berdasarkan pertimbangan bahwa majunya sektor pariwisata akan menggerakkan sektor-sektor lainnya yang dapat menjadi pendukung bagi pariwisata.

Dari gambaran kondisi pengembangan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan tersebut di atas dapat diketahui bahwa FPESD Kabupaten Pekalongan sebenarnya mempunyai peran yang besar di dalamnya. Kinerja yang rendah dari organisasi mempengaruhi proses pengembangan ekonomi di Kabupaten Pekalongan. Hal ini dapat dipahami karena FPESD merupakan wadah dari *stakeholder* yang terkait dengan pengembangan ekonomi lokal.

D. Kesimpulan

1. Masih Rendahnya Partisipasi *Stakeholder*

Belum adanya evaluasi dan pendekatan terhadap *stakeholder* yang tidak aktif menyebabkan tidak meningkatnya partisipasi dalam kegiatan FPESD. Beberapa *stakeholder* menyatakan siap berpartisipasi namun mereka dalam posisi menunggu untuk lebih dilibatkan dalam pengembangan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan. Di samping itu, beberapa pihak yang belum tercantum dalam

kelembagaan juga bersedia terlibat sehingga kemampuan FPESD untuk melakukan pendekatan terhadap pihak-pihak tersebut diperlukan untuk meningkatkan partisipasinya.

2. Belum Terciptanya Sinergitas dalam FPESD

Sinergitas belum tercipta dikarenakan belum terbangunnya komunikasi dan hubungan yang harmonis kelembagaan FPESD Kabupaten Pekalongan. Komunikasi yang belum terjalin secara lancar menyebabkan proses koordinasi juga terganggu. Namun, bibit-bibit komunikasi telah mulai tumbuh di antara beberapa pihak yang ditandai terjalinnya beberapa kerja sama antara beberapa pihak sehingga FPESD perlu mengembangkan dan mulai membangun komunikasi tersebut sehingga akan tercipta sinergitas.

Partisipasi dan sinergitas *stakeholder* yang masih rendah berpengaruh pada proses manajemen yang dijalankan oleh FPESD Kabupaten Pekalongan. Ketidakhadiran sebagian *stakeholder* pada menghambat komunikasi dan koordinasi terutama pada proses perencanaan. Hambatan komunikasi dan koordinasi semakin besar dengan sering bergantinya perwakilan *stakeholder* yang hadir dalam kegiatan FPESD yang menyebabkan terputusnya informasi antara perwakilan yang satu dengan yang lain. Upaya FPESD untuk meningkatkan partisipasi dari *stakeholder*-nya belum optimal karena belum ada pendekatan yang dilakukan untuk menarik kembali *stakeholder* tersebut.

Partisipasi yang rendah dan pembagian tugas pengurus FPESD yang belum jelas menjadi pangkal dari masalah pengorganisasian pada FPESD yang berakibat penumpukan tugas dan tanggung jawab pada Sekretaris FPESD yang dilaksanakan oleh pelaksana kegiatan. Hubungan dan koordinasi antar-*stakeholder* yang belum terbangun dengan baik juga berdampak pada proses pengorganisasian, ditambah lagi adanya ego sektoral menyebabkan beberapa peluang kerja sama dan bersinergi antar-*stakeholder* belum dimanfaatkan. Walau demikian hubungan antar-klaster justru semakin solid. Beberapa kerja sama telah terjalin antar-klaster, bahkan sinergitas dari klaster tersebut telah muncul di mana selain memecahkan permasalahan yang ada juga memperbesar peluang usaha masing-masing.

Pelaksanaan kegiatan FPESD oleh *stakeholder* anggota Pokja terkendala komunikasi dan hubungan yang kurang terbangun padahal komunikasi dan hubungan yang baik merupakan sarana untuk menggerakkan *stakeholder* tanpa memberikan perintah karena posisi *stakeholder* yang sejajar tidak akan efektif jika digerakkan menggunakan perintah. Kegiatan yang dilaksanakan FPESD Kabupaten Pekalongan bermasalah dengan ketidakdisiplinan peserta kegiatan,

ketidaksesuaian antara rencana dan pelaksanaan, notulen kegiatan yang sekedar formalitas.

Proses pengendalian yang merupakan tanggung jawab Pengurus FPESD dilaksanakan oleh Pelaksana Kegiatan sehingga hasilnya tidak optimal dan lemah kekuatannya, hanya efektif jika masih masuk dalam wewenang Pelaksana Kegiatan. Hasil evaluasi yang dilakukan belum tentu mendapat tindak lanjut yang memadai sehingga hambatan tersebut masih terjadi pada pelaksanaan kegiatan berikutnya. Hasil evaluasi dan tindak lanjutnya juga belum terdokumentasi dengan baik.

Dokumentasi yang menjadi media semua menyimpan informasi tentang FPESD Kabupaten Pekalongan, termasuk dokumen pembentukan, perubahan organisasi dan rekaman kegiatan organisasi tersebut. Sistem dokumentasi yang baik dapat membantu FPESD melakukan evaluasi terhadap aktivitas yang telah dilaksanakan. Belum ditemukannya SK Bupati Pekalongan yang menjadi dasar pembentukan FPESD Kabupaten Pekalongan; tidak didistribusikannya (notulen) hasil rapat; serta rencana tindak lanjut yang hanya dicatat dan disimpan dalam agenda pribadi pengurus FPESD menunjukkan lemahnya dokumentasi organisasi ini.

FPESD Kabupaten Pekalongan yang mewadahi semua pihak-pihak yang berkepentingan pada pengembangan ekonomi lokal, sebenarnya mempunyai peran yang besar dalam perekonomian di Kabupaten Pekalongan. Hal ini dikarenakan tugas dari organisasi ini adalah memberikan rekomendasi kebijakan terkait pengembangan ekonomi lokal kepada Pemerintah Kabupaten Pekalongan dan kebijakan tersebut akan memberi warna dalam perekonomian daerah. Rekomendasi kebijakan yang diberikan oleh FPESD Kabupaten Pekalongan akan menjadi cerminan suara dan pemikiran dari anggotanya jika semua *stakeholder*-nya berperan aktif dalam organisasi ini dan telah tercipta sinergitas di antara mereka. Peran FPESD Kabupaten Pekalongan belum bisa dirasakan karena kinerjanya masih rendah. FPESD Kabupaten Pekalongan perlu meningkatkan partisipasi semua *stakeholder* pendukungnya dan menciptakan sinergitas di antaranya untuk dapat mendorong pengembangan ekonomi lokal di Kabupaten Pekalongan, yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dan mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

E. Rekomendasi

FPESD Kabupaten Pekalongan perlu segera memperbaiki kinerjanya agar dapat menjalankan tugas dan fungsinya dalam menggerakkan perekonomian di Kabupaten Pekalongan. Ada beberapa hal yang perlu dilakukan untuk memperbaiki kinerjanya sebagai berikut:

1. Evaluasi *stakeholder* dan upaya pendekatan;
2. Reorganisasi kelembagaan dengan pembagian tugas yang jelas kelembagaan FPESD;
3. Identifikasi potensi PEL dengan mekanisme yang tepat;
4. Perbaikan pelaksanaan dan dokumentasi kegiatan; dan
5. Pemanfaatan alternatif sumber dana.

PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN HORTIKULTURA BERBASIS SUMBER DAYA LOKAL (STUDI DI DINAS KETAHANAN PANGAN, PERTANIAN DAN PERIKANAN KOTA DEPOK)

Nama : Andi Abdurahim
Instansi : Kementerian Pertanian
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini adalah belimbing dewa sebagai sumber daya lokal di Kota Depok terancam punah. Tidak adanya regulasi yang melindungi sumber daya lokal tersebut dan alih fungsi lahan yang tinggi menyebabkan jumlah tanaman belimbing dan produksinya semakin berkurang. Begitupun sejumlah petani belimbing beralih profesi ke non-pertanian. Secara nasional jumlah rumah tangga usaha pertanian yang mengalami penurunan terbesar terjadi di subsektor hortikultura sebesar 37,4% (Sensus Pertanian Tahun 2013). Kepala daerah terpilih juga telah mem-*branding* kota dengan *tagline* "friendly city" menggantikan ikon belimbing Dewa. Orientasi dan dukungan pemerintah terhadap belimbing Dewa pun makin memudar. Payung hukum untuk pembangunan pertanian hortikultura pun belum menjadi acuan dalam pembangunan pertanian di tiap daerah. Oleh karena itu, dituntut adanya perencanaan pembangunan pertanian hortikultura yang dapat meningkatkan sumber daya lokal dan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis tentang penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal di Kota Depok serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat perencanaan tersebut. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini mengacu pada model interaktif melalui tiga jalur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu kondensasi data, penyajian data, dan konklusi.

Sejauh ini hasil penelitian menunjukkan bahwa penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal belum berjalan baik. Meskipun didukung oleh banyak faktor, namun terdapat kendala dalam tahapan-tahapannya yaitu pertama, isu alih fungsi lahan yang tidak pernah terangkat ke permukaan; kedua, upaya pengawalan isu pertanian di tingkat Musrenbang oleh DKP3 Kota Depok belum optimal; ketiga, tidak ada upaya pembaruan data lapangan, baik oleh penyuluh maupun petani; dan keempat, prioritas DKP3 Kota Depok lebih ke arah kegiatan KRPL.

Faktor-faktor yang mendukung perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal mencakup lingkungan internal kantor yang kondusif, petani terbina, petugas lapangan yang aktif, tim perencanaan yang kompak, penggunaan teknologi terkini, dan anggaran yang memadai. Sedangkan, faktor-faktor yang menghambat perencanaannya yaitu alih fungsi lahan yang menggerus sumber daya lokal, petani yang tidak terbina, data yang tidak *update*, dan komitmen kepala daerah yang lemah terhadap sumber daya lokal.

Kata kunci: Perencanaan, Pertanian, Berbasis Sumber Daya Lokal

ABSTRACT

The background of this research is Dewa starfruit as a local resource in the city of Depok threatened with extinction. There are no guarantees needed for things that are higher than the number of starfruit plants and their production decreases. Likewise some starfruit farmers switched professions to non-agriculture. Nationally, the number of agricultural households experienced the largest decline in the horticulture subsector of 37.4% (Agriculture Census 2013). The elected regional head has also branding the city with the tagline "friendly city" other icons Dewa starfruit. Orientation and various governments towards Dewa starfruit also faded. Legal umbrella for agricultural development is also a reference in agricultural development in each region. Therefore, it is demanded that agricultural development planning can improve local resources and the level of community welfare.

The purpose of this study was to describe and evolve the preparation of horticultural development plans with local resources in Depok City as well as the factors that support and hinder the planning. The type of research used is descriptive research with a qualitative approach. The analysis used in this Interactive Model can be done simultaneously, namely condensation data, presentation of data and conclusions.

So far the results of the research show that the preparation of horticultural agriculture projects based on local resources has not gone well. Even though it is supported by many factors but is in its stages, first, the problem of transferring functions that never lifts to the surface; secondly, efforts to protect agricultural issues at the Musrenbang level by Depok City DKP3 have not been optimal; third, there is no data data effort, either by extension agents or farmers; and fourth, the priority of Depok City DKP3 is more towards KRPL activities.

Factors that support horticultural development based on the local environment are a conducive internal environment, built farmers, active field officers, compact planning, the use of the latest technology, and an adequate budget; Are there factors that hinder planning, namely land conversion that erodes local resources, farmers who are not developed, data that is not updated, and weak commitments to local strategies.

Keywords: Planning, Agriculture, Local Resource Based

PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN HORTIKULTURA BERBASIS SUMBER DAYA LOKAL (STUDI DI DINAS KETAHANAN PANGAN, PERTANIAN DAN PERIKANAN KOTA DEPOK)

A. Latar Belakang

Potensi dan peluang pengembangan ekonomi di Kota Depok sangat besar mengingat saat ini tengah dibangun jalan tol. Rencana pembangunan jalan tol ini telah tertuang dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Barat tahun 2009—2029. Namun di sisi lain, lahan untuk pengembangan pertanian khususnya komoditas lokal juga semakin menyempit. Tak bisa dimungkiri laju pertumbuhan pembangunan di Kota Depok sebagai konsekuensi daerah penyangga ibu kota berdampak menurunnya sektor pertanian di Kota Depok. Hal itu dibenarkan Kepala Bidang (Kabid) Tanaman Pangan dan Hortikultura Dinas Pertanian dan Perternakan (Distankan) Kota Depok, Hermin Kusmiyati. Ia mengatakan lahan Belimbing tahun 2010 seluas 128 hektare, 2011 menyusut menjadi 115 hektare, 2012 tersisa 105 hektare, dan 2013 sampai awal tahun 2014 hanya tersisa sekitar 98 hektare. Meskipun ada rencana untuk meningkatkan produktivitas buah belimbing dan menjadikannya sebagai agrowisata, namun keberadaan buah belimbing makin tergerus dengan adanya pembangunan perumahan, pertokoan dan jalan raya/tol. Bahkan bilamana hal tersebut dibiarkan maka bukan tidak mungkin buah belimbing akan segera hilang atau punah. Oleh karena itu, diperlukan suatu perencanaan pembangunan daerah yang mampu menyeimbangkan kemajuan berbagai sektor terutama yang berkaitan dengan komoditas lokal.

Meskipun perencanaan pembangunan daerah didorong untuk memprioritaskan sektor/subsektor unggulan, bukan berarti meniadakan peran sektor/subsektor yang telah menjadi ciri khas suatu daerah. Bahkan pengamat masalah pertanian Dr. Gede Sedana mengingatkan pengembangan pertanian seharusnya berbasis lokal seperti padi, palawija dan hortikultura agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya petani.

Secara komparatif, Kota Depok unggul karena sebagai daerah penyangga Ibu Kota Jakarta, namun masih memiliki komoditas lokal yang patut dipertahankan dan dikembangkan. Dibandingkan daerah-daerah di wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi), Kota Depok dengan komoditas lokalnya yakni belimbing Dewa, masih memiliki harapan besar di tengah-tengah derasnya arus urbanisasi dan alih fungsi lahan pertanian. Namun, saat ini komoditas lokal tersebut berangsur-angsur tenggelam seiring perubahan fisik dan politik. Perubahan fisik dapat dilihat dari alih

fungsi lahan pertanian menjadi pemukiman, jalan raya maupun gedung perkantoran. Sedangkan perubahan politik dapat dirasakan belum ada terobosan berarti dari pergantian kepemimpinan kepala daerah. Meskipun UU No.13 Tahun 2010 tentang Hortikultura menjadi "*legal of standing*" bagi pelaksanaan pembangunan hortikultura di Indonesia, namun belum menjadi acuan pelaksanaan kegiatan hortikultura (Renstra Ditjen Hortikultura 2015—2019).

Apalagi saat ini Kota Depok telah mem-*branding* diri dengan sebuah *tagline*: *a friendly city* menggantikan ikon belimbing. Alasannya bahwa belimbing hanya ikon kultural dan belum terdokumentasi sebagai ikon. Padahal sebelumnya belimbing sebagai ikon digadang akan dipertahankan hingga tahun 2025 atau masa akhir RPJP Kota Depok. Hal ini menandakan bahwa keterlibatan kepala daerah atau proses politik turut mempengaruhi perencanaan pembangunan pertanian.

Kiranya Kota Depok dapat mengambil pelajaran berharga dari nasib buah salak Condet, cagar buah Kota Jakarta yang sudah punah. Hal serupa namun tak sama menimpa pada buah apel yang menjadi kebanggaan masyarakat Kota Batu, di mana apel Batu telah digeser dengan keberadaan apel impor. Saat ini pun lahan apel di Kota Batu tersisa 2000 hektare, sejak tahun 2010 lahan yang terdegradasi seluas 7000 hektare. Ini menandakan perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal belum menjadi acuan dalam pembangunan di dua kota tersebut.

Sebagaimana yang disimpulkan oleh Cook dkk. (2015:276) bahwa salah satu hambatan dalam pertanian di perkotaan adalah tidak adanya dukungan pemerintah. Fadlina (2013:322) dan Hapsari (2014:4) juga menegaskan bahwa perencanaan pembangunan pertanian akan terasa lebih efektif bila ada keterlibatan langsung kepala daerah setempat dan pimpinan SKPD terkait.

Dari hal tersebut nampak sekali bahwa keberadaan sumber daya lokal perlu diperhatikan secara serius. Komitmen yang sangat kuat dibutuhkan dari para pemangku kepentingan agar selayaknya perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal, di mana pun, menjadi penting dan mendesak untuk segera dirumuskan.

Berdasarkan fenomena-fenomena yang telah dikemukakan, peneliti melaksanakan penelitian dengan judul "**PERENCANAAN PEMBANGUNAN PERTANIAN HORTIKULTURA BERBASIS SUMBERDAYA LOKAL, STUDI DI DINAS KETAHANAN PANGAN, PERTANIAN DAN PERIKANAN KOTA DEPOK**".

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan fenomena tersebut maka rumusan masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini adalah

- (1) Sejauhmana penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal di Kota Depok?
- (2) Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan yang menghambat perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal?

Penelitian tentang "Perencanaan Pembangunan Pertanian Hortikultura Berbasis Sumber Daya Lokal" menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis eskriptif. Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin mendapatkan gambaran secara utuh dan komprehensif fenomena yang diteliti sebagaimana yang telah dijabarkan dalam fokus penelitian sehingga pada akhirnya menjawab masalah yang telah dirumuskan dan dengan demikian tujuan penelitian tercapai.

Menurut Lofland dan Lofland (1984) (Moleong, 2013: 157) bahwa, "Sumber data dalam penelitian kualitatif adalah berupa kata-kata dan tindakan, selebihnya berupa data tambahan yaitu dokumen-dokumen." Upaya penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura yang diarahkan pada sumber daya lokal telah dilaksanakan sebelum penelitian ini dilakukan sehingga peneliti mencoba merekonstruksi peristiwa tersebut melalui penelusuran dokumen dan wawancara dengan informan. Oleh karena itu, sumber data yang diteliti yaitu informan dan dokumen. Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Depok. Alasan ditetapkannya lokasi ini sebagai objek penelitian karena perencanaan yang diungkap berada di wilayah ini.

Situs penelitian ini adalah tempat-tempat khusus yang direncanakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data penelitian, baik melalui wawancara maupun dokumentasi. Tempat-tempat dimaksud yaitu ruangan kantor DKP3 Kota Depok, kantor Bappeda Kota Depok, dan rumah maupun kebun petani.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Kota Depok memiliki luas 200,29 km² serta masuk dalam kawasan Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi). Secara geografis Kota Depok terletak di 6°19'00"-°28'00" Lintang Selatan dan 106°43'00"-106°55'30" Bujur Timur. Kota Depok terbagi atas 11 kecamatan yaitu Beji, Bojong Sari, Cilodong, Cimanggis, Cinere, Cipayung, Limo, Pancoranmas, Sawangan, Sukmajaya, dan

Tapos. Kota Depok berbatasan langsung dengan DKI Jakarta di sebelah Utara, Kota Bekasi dan Kabupaten Bekasi di sebelah Timur, Kabupaten Bogor di sebelah Selatan, dan Kota Tangerang Selatan di sebelah Barat.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisis model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dkk. (2014:12) yaitu analisis yang dilakukan terus-menerus selama pengumpulan data di lapangan sampai pengumpulan data selesai dilaksanakan. Analisis ini mencakup beberapa kegiatan yaitu menelaah data, pengelompokan data, menemukan apa yang penting sesuai dengan fokus penelitian, dan mempelajari serta memutuskan apa yang akan dilaporkan. Dengan demikian, proses analisis data berjalan secara simultan hingga penelitian tuntas. Peneliti melakukan pengumpulan data untuk mengumpulkan dokumen, surat-surat, dan gambar untuk kemudian dipilah-pilah dan disajikan deskripsinya dalam laporan penelitian. Proses ini diulang-ulang untuk pengumpulan data yang lain, sesuai dengan yang ada dalam fokus penelitian, sehingga semua masalah penelitian terjawab.

2. Penyusunan Rencana Pembangunan Pertanian Hortikultura Berbasis Sumber Daya Lokal

a. Penyiapan rancangan rencana pembangunan

Penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal merupakan bagian dari tahapan perencanaan pembangunan daerah secara keseluruhan yang dirumuskan sebagai arah dan pedoman dalam melaksanakan pembangunan pertanian sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sesuai amanat yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di mana pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk menyusun sendiri rencana pembangunan yang akan dilaksanakan. Rencana tersebut dituangkan dalam peraturan daerah dalam bentuk RPJMD, lalu masing-masing OPD membuat rencana strategis dan rencana kerja sesuai dengan RPJMD. Hal ini sesuai dengan pendapat Soekartawi (1990:4) bahwa perencanaan pembangunan sebagai proses yang berkesinambungan dari waktu ke waktu dengan melibatkan kebijaksanaan (*policy*) dari pembuat keputusan berdasarkan sumber daya yang tersedia dan disusun secara sistematis. Penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal di Kota Depok dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu:

1. Pendekatan politik

Penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal didasarkan atas penjabaran visi dan misi kepala daerah

terpilih, yakni Walikota Depok. Visi dan misi tersebut dituangkan dalam bentuk dokumen perencanaan jangka menengah (RPJMD) yang selanjutnya akan dijabarkan secara tahunan dalam bentuk dokumen perencanaan jangka pendek (RKPD) termasuk di dalamnya tujuan pembangunan daerah. Artinya, perumusan tujuan merupakan dimensi dari proses politik (Conyers dan Hills, 1994:76). Kebijakan dan strategi pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal dipengaruhi dengan visi dan misi tersebut. Hal ini sesuai pendapat Rustiadi dkk. (2011:336) bahwa visi adalah “hal yang ingin dicapai”, sedangkan misi adalah “cara untuk mencapai”.

2. Pendekatan teknokratik

Pendekatan teknokratik dilakukan DKP3 Kota Depok untuk menyusun rencana kerja awal sebagai bahan dalam forum koordinasi. Pendekatan ini menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah, di mana dalam hal ini DKP3 Kota Depok mengadakan *sharing* pendapat dan usulan kegiatan melalui *Focus Group Discussion* (FGD) untuk kemudian dijadikan bahan pertimbangan dalam penyusunan rencana pembangunan pertanian di periode selanjutnya. Pendekatan secara teknokratik menandakan bahwa dalam penyusunan rencana pembangunan DKP3 Kota Depok berupaya memberikan yang terbaik berdasarkan skala prioritas kota sehingga hasil dari perencanaannya dapat dinikmati manfaatnya oleh masyarakat luas terutama para petani.

3. Pendekatan partisipatif

Pendekatan partisipatif menandakan keterlibatan masyarakat langsung dalam penyusunan rencana pembangunan daerah. Pendekatan partisipatif dilakukan pemerintah Kota Depok dengan cara melibatkan seluruh pemangku kepentingan yang diselenggarakan melalui proses Musrenbang dan Forum Renja OPD. Para pemangku kepentingan tersebut dianggap mewakili unsur-unsur yang ada di dalam masyarakat dan diharapkan dapat menyampaikan usulan pembangunan di wilayahnya.

4. Pendekatan *top-down* dan *bottom-up*

Pendekatan *top-down* merupakan penyampaian kebijakan pembangunan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah hingga sampai kepada masyarakat. Sedangkan, pendekatan *bottom-up* merupakan penjangkauan aspirasi masyarakat untuk diteruskan ke tingkat pengelola kebijakan di atasnya dalam struktur pemerintahan yakni mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan hingga kota. Pendekatan *top-down* dilakukan oleh pemerintah pusat ke daerah dalam

bentuk keputusan-keputusan terkait perencanaan (Conyers dan Hills, 1994:225).

Kegiatan Musrenbang dan renja OPD merupakan perpaduan dari pendekatan *top-down*, *bottom-up* dan partisipatif karena di dalamnya memuat penyampaian kebijakan dari pemerintah kepada masyarakat yang mencakup pemangku kepentingan dari seluruh unsur masyarakat sekaligus penjangkaran aspirasi masyarakat untuk diambil dan diteruskan ke pemerintah. Musrenbang dan renja OPD dilakukan setiap tahun dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan untuk mengajukan usulan, masukan, ide dan saran kepada pemerintah agar pembangunan selanjutnya dapat lebih baik dari periode sebelumnya. Seluruh usulan, masukan, ide dan saran tersebut tetap mempertimbangkan tujuan dan sasaran pembangunan jangka menengah dan jangka panjang. Secara umum keterlibatan petani dalam tahapan Musrenbang sudah cukup aktif mengingat dari segi jumlah personel tidak terlalu banyak dan umumnya terkonsentrasi pada satu komoditas unggulan yaitu belimbing. Keberadaan petani dalam proses Musrenbang dan renja OPD menunjukkan tingkat partisipasi petani cukup tinggi untuk turut merumuskan perencanaan pembangunan pertanian ke depan dan masih adanya kepedulian pemerintah terhadap sumber daya lokal.

Adapun konsultasi publik yang diselenggarakan setelah FGD isu strategis menandakan bahwa masyarakat perlu dilibatkan dalam melihat peluang dan tantangan ke depan sehingga tujuan pembangunan dapat tercapai. Dalam hal ini pemerintah daerah telah bersinergi dengan masyarakat agar upaya perencanaan pembangunan daerah dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

b. Pelaksanaan Musrenbang

Setelah melalui tahapan sosialisasi dan FGD isu strategis tadi, penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal dilakukan melalui mekanisme penyelenggaraan Musrenbang sesuai urutan yang telah ditetapkan oleh Bappeda yaitu mulai di tingkat kelurahan, tingkat kecamatan, lalu tingkat kota. Adanya jangka waktu yang diberikan oleh Bappeda untuk setiap proses Musrenbang dimaksudkan agar perencanaan dapat dihasilkan dan pembangunan dapat segera dijalankan oleh pemerintah sehingga masyarakat pun dapat menikmati hasil pembangunan tersebut. Menurut Tjokroamidjojo (1995b:57) jangka waktu pencapaian tujuan merupakan

hal pokok dalam menyusun perencanaan pembangunan. Bahkan Conyers dan Hills (1994:7) dan Kartasasmita (1997:49) memasukkan waktu atau periode sebagai unsur penting dalam perencanaan.

Musrenbang tingkat kelurahan diselenggarakan oleh kelurahan dan dikoordinasikan oleh kecamatan. Usulan perencanaan pembangunan di Musrenbang kelurahan berasal dari masyarakat tingkat RT dan RW. Selanjutnya usulan tersebut akan diurut berdasarkan prioritas pembangunan. Sedangkan Musrenbang tingkat kecamatan diselenggarakan oleh kecamatan dan dikoordinasikan oleh Bappeda. Usulan rencana dari tingkat kelurahan akan dibahas lalu dikelompokkan berdasarkan prioritas pembangunan. Musrenbang tingkat kecamatan ini dihadiri oleh unsur kelurahan, anggota DPRD, tokoh masyarakat, dan Bappeda.

Adapun forum renja OPD merupakan tahapan perencanaan yang diselenggarakan oleh DKP3 Kota Depok sebagai perwujudan pendekatan partisipatif. Selain menyelaraskan usulan yang digulirkan dari Musrenbang sebelumnya, forum renja OPD juga menampung aspirasi dari delegasi yang diundang yaitu unsur teknis OPD, Bappeda, kelompok tani, peternak, pembudidaya ikan, dan kelompok tani wanita. Sedangkan, Musrenbang tingkat kota merupakan proses akhir dari perencanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah kota dan dihadiri segenap unsur masyarakat dan pemerintahan mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan hingga kota. Seluruh usulan perencanaan diprioritaskan dan dimatangkan untuk menjadi perencanaan pembangunan kota, dan selanjutnya diturunkan berdasarkan masing-masing sektor atau OPD termasuk perencanaan pembangunan pertanian.

c. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Rancangan akhir rencana pembangunan dilakukan setelah seluruh data dan informasi yang didapatkan melalui kegiatan Musrenbang diinventarisir. Kemudian hasil inventarisir tersebut dipilih dan dipilah berdasarkan skala prioritas kota dan isu strategis tahun berikutnya yang diusulkan melalui kegiatan FGD. Seluruh OPD termasuk DKP3 Kota Depok mengolah apa saja yang menjadi prioritas sesuai target dan sasaran RPJMD dan Renstra. Rancangan akhir ini berupa draf rencana pembangunan yang akan ditetapkan sebagai dokumen perencanaan pembangunan.

Prioritas DKP3 Kota Depok saat ini adalah kegiatan KRPL sebagai kegiatan turunan dari Pemerintah Pusat, namun dalam pelaksanaannya masih terkendala konsep dan sumber daya manusianya. Berdasarkan hasil

wawancara dan diskusi terbatas, pernyataan responden mengarah kepada agrowisata belimbing, yang juga lagi-lagi terbentur konsep dan infrastruktur. Sehingga baik kegiatan KRPL maupun agrowisata masih terbentur di tahap konsep. Alhasil keduanya belum menunjukkan hasil yang signifikan.

Pemunculan *city branding* pun masih terlihat samar bagi kalangan petani. Di satu sisi, secara politis, membuka kran seluas-luasnya bagi pengembangan pertanian khususnya sumber daya lokal mengingat Kota Depok sebagai kota yang memiliki keunggulan komparatif sumber daya lokal berupa belimbing Dewa; di sisi lain belum nampak koordinasi yang baik antara pemerintah daerah dengan petani, dalam hal ini pengawalan isu-isu pertanian dalam Musrenbang.

d. Penetapan rencana

Penetapan rencana pembangunan sebagaimana dijelaskan sebelumnya, ditetapkan oleh kepala daerah dalam bentuk Peraturan Walikota. Dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN, tahap penetapan rencana diurut secara terpisah dari tahapan penyusunan rencana. Artinya, proses penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal dimulai dari pelaksanaan FGD isu strategis dan konsultasi publik, pelaksanaan Musrenbang hingga penyusunan draf rencana pembangunan. Hal ini menandakan bahwa proses penyusunan rencana harus sedemikian jelas dan terang sehingga menghasilkan suatu perencanaan yang berkualitas. Perencanaan yang berkualitas akan mampu menghasilkan pembangunan yang juga berkualitas, yang mengedepankan kesejahteraan masyarakat dan meminimalisir dampak negatif pembangunan. Adapun kegiatan sosialisasi perencanaan pembangunan tahun berjalan sebagai upaya penjelasan dan tanggung jawab pemerintah daerah kepada masyarakat terhadap program dan kegiatan yang akan dijalankan di tahun tersebut. Dengan adanya upaya itu, keberlanjutan perencanaan dapat tercapai dengan mempertimbangkan dimensi ekonomi, sosial dan lingkungan (Munasinghe, 2004:1; Suryana, 2005:45; Saptana dan Ashari, 2007:127) serta aspek yang dapat mendukung dimensi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, sejauh ini penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal ditentukan mulai dari pengumpulan data di tingkat paling dasar yaitu Musrenbang tingkat kelurahan. Partisipasi petani untuk mengusulkan permasalahan pertanian dapat dimulai di tingkat ini. Pengawalan isu-isu pertanian oleh DKP3 Kota Depok menentukan berlanjut-tidaknya perencanaan pembangunan pertanian yang secara khusus berbasis sumber daya lokal. Dukungan pemerintah terhadap pengembangan sumber daya lokal masih terbatas pada kemampuan petani untuk bertahan

dari alih fungsi lahan. Oleh karena itu, persoalan sumber daya lokal harus diitangani bersama antara petani dan pemerintah daerah, dan tidak berat sebelah (Tjokrowinoto, 1987:3).

3. Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Perencanaan Pembangunan Pertanian Hortikultura Berbasis Sumber Daya Lokal

Perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal didukung oleh beberapa faktor sebagaimana telah diuraikan pada subbab sebelumnya yaitu faktor lingkungan, faktor sumber daya manusia, faktor sistem perencanaan, faktor perkembangan ilmu dan teknologi dan faktor pendanaan (Riyadi dan Bratakusumah, 2004:16-39). Dengan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat perencanaan ini maka akan memudahkan para perencana bersama pengelola kebijakan untuk mengantisipasi hal-hal yang dapat menyebabkan perencanaan menjadi tidak berkualitas.

a. Faktor Lingkungan

Tak dipungkiri, faktor lingkungan baik eksternal maupun internal turut mendukung ataupun menghambat sebuah perencanaan. Pembangunan sebagai hasil dari proses perencanaan bagai “pisau bermata dua” di mana pembangunan dapat meningkatkan perekonomian masyarakat, pengentasan kemiskinan dan perbaikan lingkungan. Namun, di sisi lain dampak dari pembangunan itu sendiri dapat pula mengakibatkan ketidakseimbangan ekologis, meningkatnya kejahatan, dan jumlah pengangguran atau dengan kata lain menciptakan ketidakadilan sosial. Todaro dan Smith (2011:18) berpandangan seharusnya pembangunan sebagai suatu proses multidimensional, bukan mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi lantas terjadi ketimpangan pendapatan serta kemiskinan. Bahkan Tjokrowinoto (2012:8-9) justru mengkhawatirkan pembangunan dengan target setinggi-tingginya pertumbuhan ekonomi akan membawa dampak buruk kerusakan lingkungan dan sosial. Wheeler (2013:1) bahkan telah memprediksi permasalahan akibat pembangunan tersebut.

Perubahan kawasan pertanian menjadi kawasan pemukiman dapat berpengaruh terhadap petani yang menginginkan penghidupan yang dianggap lebih layak dengan beralih profesi dari petani menjadi pekerja selain bertani. Hal inilah yang mendasari konsep perencanaan berkelanjutan oleh Wheeler (2000:133) agar pembangunan dapat menyelamatkan lingkungan dan menciptakan keadilan sosial.

b. Faktor Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia perencana di lingkungan pemerintah kota, terutama

DKP3 Kota Depok dapat mendukung ataupun menghambat perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal. Kualitas perencanaan yang baik tergantung dari kualitas perencanaannya. Kondisi saat ini DKP3 Kota Depok belum memiliki sumber daya manusia perencana. DKP3 Kota Depok hanya memiliki aparatur fungsional penyuluh yang berjumlah 17 orang di mana satu orang penyuluh ditempatkan di satu kecamatan. Dengan jumlah tenaga penyuluh yang dimiliki Kota Depok saat ini dipandang sudah memadai untuk seluruh sentra pertanian yang ada.

Sumber daya manusia perencana mencakup aparatur fungsional perencana dan aparatur struktural (nonperencana). Aparatur struktural yang terlibat dalam perumusan perencanaan sangat memungkinkan karena keterbatasan jumlah aparatur fungsional perencana. Hal tersebut bisa terjadi karena menurut Fainstein dan DeFilippis (2016:1-2) seorang *planner* tidak hanya membuat perencanaan dan *non-planner* dapat juga membuat perencanaan. Untuk meningkatkan kualitas perencanaan maka diperlukan adanya sumber daya manusia perencana yang berkualitas pula. Sekalipun ada pelatihan atau bimbingan teknis terkait perencanaan untuk tim perencana dari seluruh OPD di lingkup pemerintahan Kota Depok. Namun, ke depannya harus disiapkan pula sumber daya manusia perencana berdasarkan kompetensinya. Secara internal sejauh ini kekurangan sumber daya perencana diimbangi dengan keberadaan tim perencanaan dari masing-masing OPD yaitu kepala dinas, sekretaris dinas, kepala bidang, kepala seksi, kepala UPT (bila ada), Kasubbag UPEP, Kasubbag keuangan, kepala BPP (khusus di DKP3), dan staf Kasubbag UPEP. Dengan tim yang "gemuk" ini diharapkan koordinasi dalam perencanaan menjadi lebih mudah dan bersinergi untuk mencapai tujuan, serta konsolidasi berjalan baik. Ini pun sudah cukup sebagai modal sumber daya manusia perencana dalam menyusun sebuah perencanaan yang baik mengingat sejauh ini keberadaan tim perencana memainkan peran yang signifikan.

c. Faktor Sistem Perencanaan

Perencanaan pembangunan pertanian di Kota Depok mengacu kepada peraturan mengenai perencanaan pembangunan daerah dan pemerintahan daerah. Hal ini menunjukkan adanya aspek hukum yang digunakan dalam perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004:30) yang dimaksud dengan sistem perencanaan adalah aturan atau kebijakan yang digunakan oleh daerah tertentu sebagai pedoman pelaksanaan perencanaan pembangunan, yang dapat menyangkut prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengambilan keputusan, dan pengesahan.

Arahan dan kebijakan pimpinan berperan penting dalam perencanaan sebagaimana yang diungkapkan Fadlina (2013:322) bahwa keterlibatan pimpinan atau *top-management* mempengaruhi perencanaan. Demikian pula yang disampaikan oleh Robbins dan Coulter (2012:211) bahwa faktor yang turut mendorong perencanaan adalah level kepemimpinan dalam organisasi.

d. Faktor Perkembangan Ilmu dan Teknologi

Faktor berikutnya yang perlu mendapat perhatian adalah perkembangan ilmu dan teknologi. Upaya untuk meningkatkan kualitas perencanaan dapat dibantu dengan adanya perangkat teknologi yang memudahkan setiap orang untuk mengaksesnya. Saat ini proses perencanaan di Kota Depok dapat dilakukan dengan menggunakan RKPD *online*. Ditambah lagi teknologi intranet sudah terpapar ke hampir seluruh kelurahan di Kota Depok. Kegiatan-kegiatan pembangunan pertanian juga akan terasa lebih optimal dengan pemanfaatan ilmu dan teknologi terutama yang berbasis ramah lingkungan. Dalam pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal di Kota Depok, kegiatan-kegiatan yang memanfaatkan perkembangan ilmu dan teknologi yaitu penggunaan hormon pertumbuhan pada tanaman belimbing, aplikasi pengendalian hama dan penyakit tanaman. Singkatnya, teknologi baru dan terbarukan dibutuhkan untuk mendongkrak kualitas perencanaan pembangunan daerah sehingga hasilnya dapat dinikmati secara lebih mudah dan terjangkau. Sekalipun teknologi hanya bersifat *tools*, namun keberadaannya turut mendukung perencanaan pembangunan.

e. Faktor Pendanaan

Adanya keterbatasan anggaran untuk kegiatan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal menyebabkan tidak semua usulan dapat dilaksanakan dalam satu waktu, atau disesuaikan dengan prioritas dan tahapan pembangunan. Berdasarkan hasil penelitian, keterbatasan anggaran untuk perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal ditunjukkan oleh kondisi penyusunan Renja DKP3 Kota Depok yang mengacu pada kegiatan dan plafon (pagu dana) serta berpedoman standar harga yang ditetapkan pemerintah kota. Kegiatan pembangunan di lingkungan DKP3 Kota Depok bersifat berkesinambungan karena berdasarkan evaluasi pembangunan pada periode sebelumnya perlu dilanjutkan. Hal tersebut dapat terjadi disebabkan keterbatasan dalam anggaran. Namun keterbatasan ini sesuatu yang dapat terjadi di mana pun dan kapanpun. Selayaknya program dan kegiatan yang dijalankan harus tepat sasaran, tepat anggaran, dan tepat waktu. Tepat sasaran artinya tidak menyimpang dari sasaran yang ditetapkan, tepat anggaran artinya sesuai dengan peruntukannya, dan tepat waktu artinya dilaksanakan pada waktu yang dibutuhkan. Intinya anggaran yang ada saat ini cukup mendukung untuk perencanaan ke depan.

Faktor anggaran juga dapat digunakan secara politis oleh pemerintah pusat terhadap daerah yang kurang berhasil atau dianggap gagal dalam menjalankan agenda politik dari pemerintah pusat. Penggunaan anggaran secara bijak dapat menghindarkan aparatur pemerintahan dari tindak korupsi. Agar terhindar dari tindak korupsi perlu pengawasan dari pihak *independent* sehingga hasil program dan kegiatan dapat akuntabel. Dengan adanya korupsi maka perencanaan yang dijalankan akan berkurang kualitasnya, atau dapat terhenti sama sekali bila terjadi pergantian kekuasaan akibat hukuman yang dijalani.

D. Kesimpulan

1. Penyusunan rencana pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal di Kota Depok dilakukan dengan empat tahapan di mana setiap tahapan diperoleh kesimpulan sebagai berikut.
 - a. Penyiapan rancangan rencana pembangunan, diawali dengan adanya kegiatan sosialisasi pembangunan tahun berjalan sehingga masyarakat mengetahui program yang digulirkan di tahun tersebut. Setelah itu, diadakan FGD dan konsultasi publik untuk membahas isu-isu strategis tahun depan. Namun selama ini isu-isu mengenai alih fungsi lahan pertanian tidak pernah dikemukakan.
 - b. Pelaksanaan Musrenbang, mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, OPD hingga ke tingkat kota. Keterlibatan petani di Musrenbang sudah ada sejak di tingkat kelurahan hingga tingkat kota. Sayangnya, upaya pengawalan isu-isu pertanian oleh DKP3 Kota Depok dirasakan masih kurang optimal; dan data lapangan yang diperoleh belum dilakukan upaya pembaruan oleh para penyuluh dan petani.
 - c. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan, dilakukan berdasarkan skala prioritas kota dan isu-isu strategis tahun mendatang; adapun DKP3 Kota Depok lebih prioritas ke kegiatan KRPL.
 - d. Penetapan rencana pembangunan, ditetapkan dalam bentuk dokumen perencanaan tahunan tingkat kota melalui Peraturan Wali Kota.
2. Faktor-faktor yang mendukung perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal adalah sebagai berikut.
 - a. Lingkungan internal dalam pemerintahan yang kondusif untuk merumuskan perencanaan pembangunan pertanian.
 - b. Petani yang terbina yaitu petani yang aktif dalam kelompok tani maupun dalam berbagai kegiatan pertanian serta kesadaran untuk mempertahankan lahannya dari alih fungsi lahan.

- c. Petugas lapangan yang aktif membina para petani.
- d. Tim perencanaan yang kompak di DKP3 Kota Depok meskipun bukan sebagai tenaga fungsional perencana.
- e. Penggunaan teknologi berbasis internet dalam kegiatan perencanaan; serta teknologi yang mampu meningkatkan produktivitas pertanian.
- f. Anggaran yang memadai untuk kegiatan perencanaan pembangunan pertanian.

Sedangkan faktor-faktor yang menghambat perencanaan pembangunan pertanian hortikultura berbasis sumber daya lokal adalah sebagai berikut.

- a. Alih fungsi lahan pertanian yang menggosur sumber daya lokal sehingga semakin lama semakin berkurang.
- b. Petani yang tidak terbina yaitu petani yang tidak aktif dalam kelompok tani maupun dalam berbagai kegiatan pertanian sehingga kecenderungan untuk menjual lahan atau mengontrakkannya sangat besar terjadi.
- c. Data lapangan yang tidak *update* mengakibatkan informasi mengenai petani menjadi kurang lengkap.
- d. Lemahnya komitmen kepala daerah dalam mempertahankan sumber daya lokal dengan tidak adanya regulasi yang melindungi sumber daya lokal tersebut.

E. Rekomendasi

Memperhatikan kesimpulan penelitian ini, saran yang mengemuka adalah

1. Pemerintah Kota Depok, dalam hal ini DKP3, hendaknya mengonstruksi perencanaan pembangunan pertanian yang melindungi dan mengembangkan sumber daya lokal melalui upaya
 - a. Melindungi lahan belimbing yang tersisa dari alih fungsi lahan berupa regulasi proteksi lahan dan menerapkan kompensasi lahan terhadap petani yang mempertahankan lahannya yaitu pemberian subsidi, maupun penerapan bebas pajak bagi petani tersebut.
 - b. Menerapkan teknologi pertanian untuk perbanyak benih dan produktivitas belimbing.
 - c. Mengadakan *event* dan kompetisi buah belimbing secara reguler yang melibatkan seluruh petani dan masyarakat.
 - d. Mengintegrasikan penanaman belimbing ke dalam kegiatan KRPL.
2. Terhadap petani yang belum terbina dilakukan dengan cara
 - a. Melakukan pembinaan secara intensif sehingga petani menjadi aktif dalam

- kelompok dan muncul kesadaran untuk mempertahankan lahannya dari alih fungsi lahan.
- b. DKP3 Kota Depok mendorong keaktifan ketua kelompok tani untuk melibatkan seluruh anggotanya dalam kegiatan-kegiatan penyuluhan.
 - c. DKP3 Kota Depok mengadakan sayembara untuk memilih petani juara yaitu petani yang aktif dalam kelompok dan mampu meningkatkan produktivitasnya.
3. Pembaruan data setiap bulan atau triwulan oleh petugas bersama petani dengan cara *crosscheck* ke lapangan maupun melalui aplikasi media sosial.
 4. Komitmen bersama antara pimpinan dengan bawahan dalam mengusung sumber daya lokal.

EVALUATION OF URBAN WATERFRONT REDEVELOPMENT PROCESS IN BANJARMASIN CITY, SOUTH KALIMANTAN PROVINCE, INDONESIA

Nama : Andini Amalia Rifky
Instansi : Pemkot Banjarmasin
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Master of Public Policy
Negara Studi : Indonesia -Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-National
Graduate Institute for Policy
Studies, Tokyo, Japan

ABSTRAK

Proyek *Waterfront* menuju pembangunan kembali perkotaan telah menjadi hal yang umum di banyak negara, tidak hanya negara maju tetapi juga negara-negara berkembang seperti Indonesia. Berdasarkan survei lapangan dan penelitian dokumen di Banjarmasin, Kalimantan Selatan selama 2016 hingga 2017, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pembangunan kembali tepi laut perkotaan. Tiga level proses pembangunan kembali waterfront Banjarmasin, yaitu proses normalisasi sungai, menciptakan ekonomi baru, dan akhirnya menemukan kembali identitas Kota Banjarmasin. Temuan menunjukkan bahwa pemerintah Banjarmasin telah mencapai sukses baik dalam pembangunan fisik dan pemeliharaan budaya sungai tradisional sebagai citra Banjarmasin. Temuan lain juga menunjukkan bahwa desentralisasi memiliki peran dalam proses waterfront Banjarmasin. Ini karena, pemerintah Kota Banjarmasin lebih memperhatikan proyek-proyek *waterfront*, dengan mengalokasikan anggaran yang sangat besar untuk tujuan ini. Pengembangan kembali tepi laut mendapat satu dari empat alokasi anggaran terbesar, setelah jalan, pendidikan, dan kesehatan. Berdasarkan temuan dan diskusi, ada dua poin utama dari implikasi kebijakan. Pertama, pemerintah daerah perlu menjalin kemitraan dengan sektor swasta untuk mendukung proyek-proyek *waterfront* Banjarmasin, karena semua fase dimulai dan didanai oleh pemerintah, baik lokal maupun pusat. Kedua, perhatian pemerintah daerah terhadap proses pembersihan dan memberikan dukungan bagi masyarakat di daerah sisi sungai, dengan memulai program rumah susun atau rumah bersubsidi bagi mereka.

Kata kunci: pembangunan kembali tepi laut perkotaan, normalisasi sungai, menciptakan ekonomi, menemukan kembali identitas, desentralisasi.

ABSTRACT

Waterfront project toward urban redevelopment has become common in many countries, not only developed countries but also emerging countries such as Indonesia. Based on the field survey and documents research in Banjarmasin, South Kalimantan during 2016 to 2017, this study aims to evaluate the urban waterfront redevelopment. This study revealed that there are three phases of the Banjarmasin waterfront redevelopment process, namely the river normalization process, creating new economy, and finally rediscovering the identity of Banjarmasin City. Findings suggested that the Banjarmasin government has attained success in both the physical development and the maintenance of the traditional river culture as Banjarmasin's image. Another finding also suggested that decentralization has a part to play in the Banjarmasin waterfront process. This is because, the Banjarmasin City government gives more attention on waterfront projects, by allocating a huge budget for this purpose. Waterfront redevelopment gets one of four biggest budget allocations, after road, education, and health. Based on findings and discussions, there are two main points of policy implication. First, the local government needs to make partnerships with private sectors to support the Banjarmasin waterfront projects, because the all phases are initiate and funded by the government, both local and central. Second, the local government needed to give more attention on the cleaning up process and provide support to the ex-households of river side area, by initiating flats or subsidized houses program for them.

Keywords: Urban Waterfront Redevelopment, River Normalization, Creating Economy, Rediscovering Identity, Decentralization

EVALUATION OF URBAN WATERFRONT REDEVELOPMENT PROCESS IN BANJARMASIN CITY, SOUTH KALIMANTAN PROVINCE, INDONESIA

A. Background

Urban waterfront redevelopment has become common in many countries (see, Breen & Rigby, 1994, 1996; Dong, 2004; Stevens, 2009). In Indonesia, urban waterfront redevelopment has already been implemented in Manado involving various stakeholders in tourism and other sectors (Lagarensen & Walansendow, 2015). It was quite similar in Makassar, which is an urban waterfront located in a coastal area with public space and tourist attractions while retaining its local identity (Erham & Hamzah, 2014). The Singapore River waterfront is an open space and a tourist attraction, but it lacks a local identity (Chang, Huang, & Savage, 2004).

In Indonesia, the phenomenon of urban waterfront development started in 1619, when the Dutch built the canal system similar to Amsterdam's canal system at the time. Structuring the Ciliwung River, the canal system was built only for transportation purposes (Caljouw, Nas, & Prawitp, 2005).

The Banjarmasin area consists of rivers, canals and swamps, and thus it is known as the city of the a thousand rivers. Banjarmasin is drained by 102 rivers, the two major rivers ones being the Barito and Martapura River. Martapura River runs for 11.70 km from Banjar Regency in the upstream to Banjarmasin, as an estuary (Statistics of Banjarmasin, 2015). It is a river that divides the city of Banjarmasin and is influenced by the tides of Java. Therefore, it contributes to the city's drainage and provide distinctive characteristics to the people's lives, especially regarding the use of the river as a water transport infrastructure, for tourism, fisheries, and trade.

Originally, the rivers become a main means of transportation to connect people around Banjarmasin or from outside, using a boat (called as klotok) and jukung (small boats without engines). The Banjarmasin City Profile (2011) also stated that the formation of Banjarmasin City itself began with the trading activities at Kuin Village on the Barito River. Unfortunately, Subiyakto (2004) stated that focus of development in Banjarmasin tended to the land sector, rather than utilizing water resources for their everyday life.

But currently, the Banjarmasin government also facing water problems, which are mentioned in the Spatial Planning and Medium Development Planning of Banjarmasin City, such as river side slum area, flood, and environmental problem that is affecting the housing settlements along the rivers. Because of this, Banjarmasin City has started to

normalize the use of rivers, as a strategic plan to achieve Banjarmasin's image as the "City of thousand rivers that safe, convenient, interesting, to strengthen social, culture, tourism, trade and services activities."

This is serves its goals to create a public space, tourism attraction, economic improvement, and also local identity. After decentralization was implemented in Indonesia, the Banjarmasin government gave more attentions to the waterfront project, by allocating it the fourth largest budget, after road, education, and the health sector. However, there are a limited number of studies on urban waterfront redevelopment in the riverside area that promotes river culture as a city identity. For example, in Singapore, only the physical development of the waterfront is evaluated.

B. Research Problems and Methodology Analysis

This study, firstly, evaluates the urban waterfront redevelopment process in Banjarmasin. Secondly, its goal is to describe how the Banjarmasin government rediscovers its local identity. And finally, this study will consider the relevant implications for the whole project of the Banjarmasin waterfront.

The main goal of Banjarmasin waterfront redevelopment is to clean up the riverside area of the housing settlements. Otherwise, by implementing urban waterfront redevelopment, the Banjarmasin government wants to promote its local identity as a part of tourism. The objective of this study is to evaluate the government's actions of introducing urban waterfront redevelopment in Banjarmasin. This study explores the following three research questions:

1. How was the urban waterfront redevelopment conducted?
2. What kind of activities were supported by the government?
3. How did the government create the city image?

This research was conducted during 2016 to 2017. It used a qualitative method with descriptive analysis. The data consisted of primary as well as secondary data. The primary data were collected through interviews and questionnaires. The interviews were conducted to get more information about the waterfront project in Banjarmasin from the key informants in either the government or the associations. The interview questions were about the waterfront redevelopment progress and the role of the stakeholders.

Moreover, the questionnaires were also given to the members of the floating market association and boat association. The questionnaire was composed of three parts. The first part asked questions about the basic information related to the socio-

demographic condition of the respondents. The second part asked questions about the livelihood and income of the respondents. And, the last part asked questions about the association membership, particularly how they got recruited and their activities within the associations.

Meanwhile, the secondary data consisted of a report on waterfront projects, spatial plan, Banjarmasin in figures, departments' reports, maps, newspapers, and literature. The rest of this paper is organized as follows. The following section presents a review of the literature on urban redevelopment history, the important position of waterfront development in urban redevelopment and the case studies of urban waterfront redevelopment. Then, an overview of Banjarmasin is presented. This is followed by a description of the findings, including river normalization, creating a new economy, rediscovering the identity of Banjarmasin City are shown, and finally, a discussion and policy implications of urban waterfront redevelopment are given.

C. Data Analysis and Results

1. Process of Waterfront Development Project from 2009 to The Present

In 2011, Banjarmasin City also built an Old Market waterfront which continues up to the Grand Mosque waterfront. The project cost was about 28.6 billion IDR (approximately 2.1 million USD), and was fully funded by the local government budget. It was finished in 2015, with a total length of about 401 m. Thus, in 2011, the local government was engaged in at least three waterfront projects, such as the Ujung Murung waterfront, Piere Tendean Park, and the Old Market waterfront, fully funded by it.

In the following year, 2012, the local government was still contributing to many waterfront projects. For instance, the City Hall waterfront project, continued up to the Ujung Murung waterfront project, Piere Tendean Park project, and the City Hall waterfront. Like the other projects, the City Hall waterfront was fully funded by a local budget of 15 billion IDR (approximately 1.1 million USD) and it was finished in the next year, with a length 188 m.

After finishing the City Hall project, the waterfront project moved to sector 2, later called Bekantan Park. Interestingly, this project, was fully funded by a central government budget of 17 billion IDR (approximately 1.2 million USD) and took two years for the completion of the riverwalk, with a length of about 204 m. Meanwhile, the other amenities were provided by the local government budget, such as the Bekantan statue as a landmark and the public toilet.

While the central government built Bekantan Park, the local government has been building the R.K. Ilir waterfront project since 2013 until the present day. For this project, the local government is responsible for both the cleaning process and constructing the waterfront. For cleaning up this area, the local government took several years, and it is continuing until today. The local government managed to allocate the budget for this project annually.

Furthermore, in 2014, another sector of the waterfront project was built, located in section 3, later called the Sungai Baru waterfront. Like Bekantan Park, Sungai Baru waterfront was funded and built by the central government budget. The local government only contributed in accommodating the land acquisition process by cleaning up the area.

There are three phases of the Banjarmasin waterfront redevelopment process, the river normalization process, creating a new economy, and rediscovering the local identity. Furthermore, the study only focuses on the northern part of the area, which includes section 1 to 5 (referring to Piere Tendean Park, Bekantan Park, the Grand Mosque, Old Market, and Post Street Food Court), that are located in the Central Banjarmasin Sub-district. The waterfront has a strategic location, surrounded by central business sub-districts, such as Sasirangan village and Old Market Square to the North, the Grand Mosque and Government offices to the West, Mixed-used and offices areas, both in the public and private sectors towards the East, and Ketupat village to the South. The location also complies with the Building Management and Environmental Plan (Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan/ RTBL) to be developed as a public green space area.

2. First Phase Process of the Banjarmasin Waterfront Redevelopment: River Normalization Process

The river normalization process was divided into two steps, namely the cleaning up process and then building the river walk.

Cleaning up process

The cleaning up process aimed to clean up the riverside from housing settlements. This process took almost six years, from 2008 and 2016 to clean up 3 sections (Piere Tendean Park, Bekantan Park, and Old Market). The local government started the cleaning process in 2008 at Gadang Kelurahan in Central Banjarmasin sub-district. According to Mayor Decree No. 103 Year 2008 regarding the Amount of Building Compensation in Piere Tendean Street, there were 9 households, covering a total area of 1,834 m². The amount of compensation was divided into the following two

kinds of certified titles: rights to build (Sertifikat Hak Guna Bangunan or SHGB) will get a compensation of 500,000 IDR per m² (approximately 37 USD per m²), and freehold (Sertifikat Hak Milik or SHM) will get a compensation of 750,000 IDR per m² (approximately 56 USD per m²). The local government allocated 1.3 billion IDR (approximately 98,464 USD) for the compensations in Gadang kelurahan.

After finishing the cleaning process in Gadang kelurahan, the local government continued their work there in 2009. According to the appraisal team, 26 households in Seberang Masjid kelurahan agreed to have their houses demolished for the waterfront development for a compensation of around 900,000 IDR per m² or approximately 68 USD per m² (Rahmadhani, Banjarmasin Post, 2009).

The river normalization process in section 2 (referring to the Bekantan Park) was quite similar to section 1, in term of the cleaning up problem. Section 2, located from Independence Bridge to Dewi Bridge, is an extension of the Piere Tendean Park. The area was a residential one, with and without the relevant documents. To continue the waterfront development, the local government needed to clean up the area, but the process was not easy. The process of river normalization took several months.

The process was delayed for several months because the appraisal team needed a consultation about the property price with the central appraisal team (Hanafi, Banjarmasin Post, 2012). At the time, the appraisal team decided to give 1.2 million IDR per m² (approximately 90 USD per m²) compensation for households with documented housing, and only IDR 1,500/m² (approximately 0.1 USD per m²) for households who had a house without the documents (Maskuriah, ANTARA Kalsel.com, 2012).

The payment process took place on two different dates, in August 31st and September 3rd of the year 2012. For the first set of payments, the local government gave the compensation to 18 of the documented housings and 11 of the undocumented housings. For the last payment, the local government gave the compensation for 24 documented housings and 4 undocumented housings, with a total budget of around IDR 4.3 billion (approximately 323,000 USD). After all the households got their compensation, they were given around a week to remove their houses by themselves (Restudia, Banjarmasin Post, 2012).

Building the river walk

After the local government was finished with the cleaning process, the construction took almost four years. In the first years, the local government built a 101m long

riverwalk, with a total budget of 8.6 million IDR (approximately 646,000 USD). Later in 2014–2015, the local government decided to continue building the waterfront to 300m length with total budget 20 billion IDR (approximately 1.5 million USD) (Department of Water Resource and Drainage, 2014).

Therefore, almost all the river normalization process in the Banjarmasin waterfront had the same problems in the cleaning up process, which involved property price negotiations. But, the negotiations in all the sectors reached an agreement in the end.

3. Second Phase Process of the Banjarmasin Waterfront Redevelopment: Creating a New Economy

After finishing the construction in the northern area, the local government tried to develop opportunities for promoting tourism. There were two main tourist attractions aimed to promote local tourism – the floating market activity and visiting the craft villages.

The Floating market

The floating market activity and its uniqueness is main tourist attractions that tend to promote local tourism in this area. Floating market activity is supported and accommodated by the local government by providing special subsidies, such as transportation and lunch. That activity takes place every weekend only, between Saturday noon and Sunday noon and is managed through the floating market association. The local government, through the Department of Tourism in 2014, created this association with 64 female members as retailers and 6 male members as coordinators as confirmed by the Head of the Tourism Development Division's statement, "...total of the retailers and the crews are 70 people, consist of 6 male coordinators and 64 acil1 (Khuzaimi, personal communication, June 14, 2016)".

However, the floating market in Piere Tendean Park is quite different as compared to the floating market in Kampung Kuin (see Table 7). All members of the floating market live in Banjar Regency, located outside Banjarmasin City. Because of their location, the local government provides special subsidies to them, such as transportation and lunch.

To understand the economic activities of Piere Tendean floating market, this research distributed 37 questionnaires to the retailers (see Table 8). According to its results, the main occupation of the respondents was retailing (around 76%), followed by farming (14%), and only 10% were involved in both the occupations.

An interesting find from the survey on the main occupation of the respondents was that besides being retailers in Piere Tendeau floating market on weekends, they are also the retailers in Lok Baintan floating market, located near their residential area, every weekday. The floating market retailers usually sell fruits, vegetables and local food to the customers. All the commodities in the market come from different sources, such as the seller's own harvest or goods bought from others.

Respondents also stated that their total income increased after joining the Piere Tendeau floating market association, because many visitors come to Piere Tendeau waterfront either for enjoying the floating market or for just sightseeing, with the numbers varying from 27,000 to 46,000 visitors per week (Boatmen Association documents, 2017). Furthermore, there were significant differences when comparing the incomes of the retailers who operate in the weekday floating market and the weekend floating market.

Respondents also showed their high expectation for the improvement of the floating market facilities, particularly during rainy season because, according to them, there are only a few customers coming to the market when the condition at the waterfront is wet, thus affecting their business.

The second association is the boatmen's association having 54 members. Boatman activities are quite different from floating market activity held every day. According to the 30 respondents among the boatmen, 90% lived in the Banjarmasin area and only 10% lived outside Banjarmasin. Being a boatman was the main occupation of 93% of the respondents, while the others considered it as a secondary job. For people who were boatman as their main occupation, they almost definitely drive their boats every day, carrying more than 10 customers.

According to them, all their customers were local people who enjoy the river. Respondents also said that their total income earned as a boatman increased because of the same reason as the floating market members, which is the existence of floating market activities held every weekend and local people who want to enjoy the river. Therefore, all the respondents said that they get an additional income of around 100,000-250,000 IDR per week (approximately 7.5-19 USD per week).

Another interesting find about the boatmen's association was their method of deciding the boat ride prices. According to them, it was decided by a meeting with all the members. Furthermore, the prices for the two routes of the river cruise were decided, the short route from Piere Tendeau floating market-Old Market bridge-Antarasi bridge-floating market was priced at 5,000 IDR person (approximately 0.4 USD per person) and the long route from Piere Tendeau floating market to

Kembang Island would cost 35,000 IDR per person (approximately 2.6 USD per person) for round trips. The respondents also said that they were satisfied with this association because their incomes had increased and there was good management of customers, wherein all the members would get customers fairly.

Visiting Craft Villages

There are two main craft villages that play an important role to promote local tourism. Both of the craft villages are known for specialty products named after the community itself. First, on the North side of Piere Tendean Park there is Sasirangan village, located at Seberang Masjid Street (Seberang Masjid kelurahan). It is named after the main product of that area, Sasirangan. The term Sasirangan comes from the Banjar word sirang, meaning “to stitch together”, expressing the hand stitching and dyeing process of the traditional fabric. Sasirangan is similar to Javanese Batik, which is used as a traditional cloth. In 2010, Sasirangan village was appointed as one of the tourist destinations by the Ministry of Tourism (Ministry of Tourism, 2016). There are 73 craftsmen currently living in this village (Prasetyo, Arisanty, & Nugroho, 2014).

Second, on the South side of Bekantan Park, there is Ketupat village, located in Sungai Baru kelurahan across the Sungai Baru waterfront in Section 3. It is named after the main product of the village, Ketupat, which is the main ingredient of traditional Banjarese local food. All the tourist attractions can be accessed only by land transport. Public transportation served only by taxis, take around 40 minutes from airport (a distance of around 25 km). All these tourist attractions are supported by the local government because they want to promote such locally produced and unique products.

On this phase, the local government succeeded in promoting local tourism by increasing the number of visitors, about double compared with before and increasing income of key actors.

4. Third Phase Process of the Banjarmasin Waterfront Redevelopment: Rediscovering Identity

Floating market activity is an important traditional river culture in Banjarmasin City. Revitalizing floating market activities in the Banjarmasin waterfront will strengthen Banjarmasin’s image as the city of a thousand rivers.

Floating market activities as a tourism attraction in Kampung Kuin exists even today. But, according to Erizal (2003), using the ingredients of success model by

Garvin (2002), the programme to revive the floating market in Kampung Kuin failed because the role of the provincial government was too large while that of the local government was too small. Besides the role of entrepreneurship had been ignored, leading to a failure in gaining investment to strengthen the floating market as a tourism attraction.

Besides the floating market activity, on the West side of Piere Tendean Park, there are two religious centers. The Grand Mosque Sabital Muhtadin located in Sudirman Street. It is used as a religious and educational center for Muslims. It was built in 1981 on the ground of the former Tatas Army Dormitory Complex of Republic Indonesia, or what was called Fort van Tatas when the Dutch ruled the place (NN, Radar Banjar, 2016). The Protestant Church Maranatha Banjarmasin is also located in this region. After its renovation, it adopted a Banjarese roof architectural style. It is located near the Grand Mosque. Along Sudirman Street, there is car free day, every Sunday morning.

At Piere Tendean Street, there is the Piere Tendean Park. It became the center of tourist attractions in Banjarmasin. It has a 1 km long river walk. The park has 3 main segments with their own distinct characteristics. The North side of the park is called segment A. According to the blueprint, it should have an art gallery and mosque, as a point of interest. But then, the local government only implemented the riverwalk and retained the old musala, without replacing it with a mosque.

The second section is called segment B. It should have had an archaeological site, an ex B-park, and a main gallery. In segment B, the ex B-park has been implemented as a Green Park, and the main gallery consists of a viewing tower and the House of Anno. Both buildings are managed by the Department of Tourism, Art, and Culture.

The viewing tower has four floors and each floor has its own functions. The first floor is usually used as open public space and as the control office of the Department of Tourism, Art, and Culture. The second floor is used as tourist information center and office, while the third floor consists of outlets of small and medium enterprises. The fourth floor is used as a viewing area for the public to enjoy the Martapura river view.

The House of Anno was built in 1925. It has a colonial architectural style with ironwood walls, but unfortunately it had been vacant for a long time. Previously, it was used as a church, which was later renovated into a warehouse. When it became an asset of the Banjarmasin government, they revitalized it as an open public space (Building Management and Environmental Plan, 2011). Since 2010, discussions

between the Banjarmasin government, cultural experts, and the Archaeology Centre of South Kalimantan Province agreed upon the decision to make the House of Anno a traditional building (Department of Spatial Planning, Human Settlement, and Housing document, nd). After the rehabilitation, the House of Anno opened as a public art gallery on the first floor, and a café on the second floor (Khuzaimi, personal communication, June 14, 2016).

The last segment C is known as the floating market area. According to the blueprint, it should have been a public space area displaying Chinese Historical Art and Culture. But, the implementation of this plan is only seen in the public space area. Currently, the segment C is located in the Piere Tendean floating market and at the boat terminal for the river cruise.

Besides these activities, the Banjarmasin waterfront regularly holds floating market festivals. It presents Banjarese village, jukung ornamental race, cultural parade, culinary event, local traditional games, and many aspects of Banjarese culture is put on display. It is held every September, during the birth anniversary of Banjarmasin City.

Bekantan Park is located beside Piere Tendean Park. It has a 204m long riverwalk. There is a Bekantan statue, statue is as high as 6.5 m, and a basketball court, as a public open space. Bekantan (*Nasalis larvatus*), the Banjarmasin City mascot, is one of the monkey species which has a unique figure, with a long nose and reddish-brown hair. The park is also named after it. Across the Bekantan Park, there is a Confucius temple named Soetji Nurani. It was built in 1898 and its design has Feng Shui principles applied to it. It is one of the oldest and largest temples in Banjarmasin (Widiastuti & Oktaviana, 2012).

D. Conclusion

The objective of this study was to evaluate the Banjarmasin waterfront redevelopment processes, consisting of the three phases of river normalization process, creating a new economy, and rediscovering an identity. This study has found that Banjarmasin waterfront succeeds in both its physical development and creating a city identity.

Another finding also suggested that decentralization has a huge part to play in the Banjarmasin waterfront process. After decentralization was implemented in Indonesia, the local government started to manage and promote its own region. In Banjarmasin's case, the Banjarmasin government gave more attention to the waterfront projects by allocating a huge budget as one of the four biggest allocations, after road, education, and health.

Furthermore, the author would like to suggest two points. First, the local government needs to make partnerships with the private sectors to support the Banjarmasin waterfront projects, because all phases are initiated and funded by the government, both local and central. The local government also needs to maintain the sustainability of the floating market by encouraging retailers to be more independent. Second, the local government needs to give more attention to the cleaning up process. It needs to provide and support the ex-householders of the river side area by providing flats or initiating subsidized houses programmes for them.

UNDERSTANDING REQUIREMENTS FOR SATISFACTION OF COMMUNITY- BASED SETTLEMENT RECONSTRUCTION PROGRAM

Nama : Christ Bangun Dwi Samekto
Instansi : Pemkab Sleman
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Graduate School Of Environmental
Studies
Negara Studi : Indonesia -Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-Tohoku
University

ABSTRAK

Bencana alam telah menjadi ancaman serius bagi kehidupan manusia selama berabad-abad. Salah satu sektor yang terkena bencana adalah pemukiman, dan kerusakan pemukiman telah meningkat secara signifikan di seluruh dunia. Beberapa diskusi tentang rekonstruksi penyelesaian pasca bencana menyebutkan tentang faktor-faktor yang memengaruhi kegagalan atau keberhasilan program rekonstruksi permukiman. Namun, tidak ada upaya yang dilakukan untuk melihat secara komprehensif parameter umum rekonstruksi pemukiman pascabencana. Studi ini telah mengabstraksikan parameter umum dalam penelitian program rekonstruksi permukiman sebelumnya (rumah, fasilitas umum berupa instalasi air dan listrik, lokasi, perkembangan waktu, partisipasi masyarakat dan koordinasi/informasi) dan menerapkan parameter dalam program rekonstruksi penyelesaian erupsi Merapi 2010. Sistem fasilitas umum (air dan listrik) dan rumah merupakan faktor terpenting dalam program rekonstruksi penyelesaian erupsi Merapi 2010. ECF sangat terpengaruh ketika fasilitas umum atau rumah runtuh. Tetapi kondisi dengan fasilitas umum rusak akan berdampak lebih signifikan. Itu karena untuk membangun kembali atau memperbaiki fasilitas umum perlu lebih banyak upaya daripada memperbaiki rumah. Orang-orang yang selamat dengan ECF tinggi akan cenderung menerima rekonstruksi pemukiman. Lokasi dianggap sebagai parameter penting jika fasilitas umum dan rumah masih dalam kondisi baik. Informasi juga akan sangat berpengaruh untuk kasus dengan salah satu parameter (rumah atau fasilitas umum) rusak dan ECF rendah.

ABSTRACT

Natural disasters have been a serious threat for human living during many centuries. One of disaster-affected sectors is settlement, and damage to settlement has increased significantly around the world. Several discussions about post disaster settlement reconstruction mentioned about factors that influence the failure or success of the settlement reconstruction program. But, no attempt has been made to comprehensively review the common parameters of post-disaster settlement reconstruction. This study has abstracted common parameters in previous settlement reconstruction program researches (house, public facility (water and electricity system), site location, timeline progress, participation of community and coordination/information) and applied the parameters in Merapi 2010 eruption settlement reconstruction program. Public facilities system (water and electricity) and houses are the most important factors in Merapi 2010 eruption settlement reconstruction program. ECF affected strongly when public facilities or houses collapse. But the condition with public facilities collapsed will affect more significantly. That's because to rebuild or repair public facility need more effort than repair the house. Survivors with high ECF will tend to accept settlement reconstruction. Site location considered as an important parameter if public facilities and houses still in good condition. Information also will affect strongly for case with one of the parameter (houses or public facilities) collapse and low ECF.

UNDERSTANDING REQUIREMENTS FOR SATISFACTION OF COMMUNITY-BASED SETTLEMENT RECONSTRUCTION PROGRAM

A. Background

Natural disasters have been a serious threat to humans for the duration of human history. From 1900 until 2015, upwards of 13,755 natural disasters have taken place around the world, with a total death toll of up to 35 million people and total economic losses reaching US \$2.81 trillion (EM-DAT). One of the disaster-affected sectors is human settlement, and damage in this sector has been increasing significantly around the world since 1970 as demonstrated by the EM-DAT database (Lindell, 2013). Numerous studies have concluded that the biggest share of the economic losses incurred in natural disasters is that of private homes and residences. (Lindell, 2013; Arslan & Johnson, 2010; Comerio, 1997, 1998; Edgington, 2010; Hirayama, 2000).

As the part of disaster management, the post-disaster phase includes all the disaster management actions and activities that are implemented after a disaster event has occurred (Abulnour, 2014). This phase takes longer time than other phases, takes place after the emergency actions implemented during the response phase, and holds as its goal the following objectives: repairing damage, reestablishing services, and rebuilding public facilities (Alexander, 2002). Often, the time initially allotted for this phase is insufficient and reconstruction activities take longer than expected (Jha, 2010).

A basic requirement is that settlements destroyed by a disaster are rebuilt properly during the post disaster stage. The general requirement for a recovery and reconstruction program is that post-disaster settlement reconstruction should provide privacy, protection and better health conditions for survivors (Felix, Branco, and Feio, 2013).

In general, there are two types of settlement reconstruction following a disaster: provision of assistance to rebuild original housing on the old site, sometimes with the householders' active participation in the building process, and permanent relocation of the settlement to a new site (Shaw & Ahmed, 2010).

Both the settlement relocation and reconstruction programs are generally planned in such a way so as to protect people from future disasters. In some cases, a disaster may have changed the characteristics of an area, making it more vulnerable to future damage (Jha, 2010). The difficulties involved in a reconstruction project under such conditions are considerable. Relocating a population, its economic activities, and its social networks and

relationships, as well as its natural physical and constructed environments (buildings, infrastructure, and facilities) is a complex process with significant direct and indirect side effects on the population and on governments (Correa. et al, 2011).

From a human security perspective, community-based schemes for post-disaster reconstruction can support an inclusive recovery (Maly, 2014). Kirchenbaum (2004) stated that community-based schemes in post-disaster management have for centuries been the primary means of disaster relief, rather than aid from government-based disaster agencies or international NGOs. The paper additionally claims communities are the bedrock of a successful disaster management system. Community-based schemes in post disaster management also provide unique opportunities to increase understanding and influence government policies and procedures appropriate to the majority of the world's population most affected by disasters (Oxley, 2013).

Research on post-disaster settlement reconstruction generally includes an analysis of factors that influence the failure or success of the settlement reconstruction program. For example, in Ishinomaki City, Japan, people considered the distance between the new residence and elementary schools for the children of affected families a factor of paramount importance when accessing the quality of relocation proposals (Nakanishi and Black, 2016). Hidayat and Egbu (2010) pointed out the importance of planning, coordination, and communication in post-disaster settlement reconstruction. Selection of the relocation is another challenging factor, because the new location has to be safe and provide reasonably easy access to job locations and facilities used by the communities (Johnson, 2007; Lin, 2015; Manatunge and Abeyasinghe, 2017).

Ophiyandri et.al (2013) proposed 12 critical success factors (CSFs) for community-based post-disaster settlement reconstruction program: transparency and accountability, appropriate reconstruction policy/strategy, understanding on community-based method, gathering trust from community, facilitator capacity, good coordination and communication, sufficient funding availability, implementer capacity, significant level of community participant/control, government support, involvement of community members, and successful identification of beneficiaries. But, this research was only seen from the side of government and experts and case study from one disaster and location. However, one limitation of this research was that it focused only on the perspectives offered by government agents and experts and did not reference the views of affected citizens; another was that the case study referenced by the paper was limited to only a single post-disaster location.

Some barriers to effective community-based post-disaster settlement reconstruction have also been identified by scholars. Two such barriers referenced by Roosli and O'Keefe (2011) were program staff that were not properly trained in post-

disaster management, as well as volunteer staff that, while trained, were not sufficiently motivated to carry out their duties responsibly.

B. Research Problems

1. Common Parameters in Community-Based Post Disaster Settlement Reconstruction

Parameters affecting success of post-disaster settlement reconstruction have been analyzed by many scholars. These discussions generally focus on the percentage of survivors who have accepted relocation versus those that have not. Reasons or factors involved in acceptance are also discussed. Binder et.al (2015) stated the decision of relocate or not is mainly determined by community' perceptions of the disaster itself. But, no attempt has been made to comprehensively review the parameters of post-disaster settlement reconstruction common across various kinds of disasters and geographical regions.

It's hard to classify common parameters affecting the attitudes of affected populations towards relocation for each type of disaster. Satisfaction with relocation depends on the specific conditions of the disaster. Response can even vary across multiple locations affected by the same disaster. For example, in the aftermath of the 2011 East Japan earthquake and tsunami in the Ogatsu District, Ishinomaki City, only 24.3 % of affected households were interested in relocation (Maly and Miyasada, 2014). Meanwhile, in nearby Minami-sanriku, the majority of survivors accepted the relocation program (Pushpalal, 2014; Matsumaru, Nagami &Takeya, 2012). This research attempts to abstract the common parameters involved in satisfaction with and acceptance of post-disaster settlement reconstruction programs.

2. Key parameters related to local beneficiaries' perceptions in community-based post-disaster settlement reconstruction

Keys parameters discussed will influence perceptions of local beneficiaries in community-based post-disaster settlement reconstruction. These parameters can be used as tools to measure perceptions of beneficiaries of reconstruction programs (Z. Sadiqi, et.al, 2016).

Local beneficiaries perceptions can reflect local issues (Danielsen et.al, 2005), including perceptions of post-disaster settlement reconstruction. These perceptions reveal the actual impact of post-disaster settlement reconstruction on local people and the relationship of post disaster settlement reconstruction to the beneficiaries' lives and environment. Based on Manatunge et al (2013), in this

study the term “perception” this study refers to the perception of the survivors with respect to the satisfaction that they derive as a result of receiving houses, physical and social infrastructure, new opportunities (occupational and livelihood-related), and other social and environmental factors.

3. Different in perceptions among local survivors in regard to main parameters (electricity, water facilities and house)

Post-disaster ex-situ settlement reconstruction programs aim to provide disaster survivors housing at a new location. If the old settlement locations were deemed dangerous or disaster prone areas, people will be encouraged to move to a location that is safer (Shaw & Ahmed, 2010). Oliver-Smith (1991) concluded that the quality and availability of housing is one of the key factors affecting acceptance of post-disaster relocation. Disaster survivors required settlements or houses to be rebuilt as soon as possible after a disaster occurred (Dikmen, 2006). Meanwhile, Berke et.al (1993) stated that water system facilities have a major influence on the survivors decision to join the settlement reconstruction program, water being a basic need that human beings, have to fulfill first, compared to other needs (Uitto and Shaw, 2015). Further studies have determined that the availability of electricity is another important factor. Berke et.al (1993), Riad and Norris (1996), argued that electricity is another critical point in post-disaster settlement reconstruction. According to Bayulke (1983), if the old location of a settlement is subject to a natural hazard, settlement relocation of survivors should be implemented. Even in cases where the old settlement location has been place off-limits for settlement by the government, in some countries, some survivors choose to return to the old location despite a new settlement location being available.

4. Including welfare level as an indicator in community-based settlement reconstruction programs

Survivors reacted differently in regard to the acceptance of ex-situ settlement reconstruction programs, even when they experience similar conditions after disasters occurred. In such cases, their reaction depends on their perceptions rather than on objective environmental factors. According to Sawada and Sothea (2011), economic level and welfare of target populations affects the implementation of policy in disaster management. One of the goals of this study is determine the impact of the survivors’ welfare level on the acceptance of resettlement programs.

Engel coefficient (ECF) is one simple way of estimating welfare level of a community. ECF is the proportion of food expenditure to household income. ECF was derived from Engel’s Law by Ernst Engel (1981), which states that as income

rises, the proportion of income spent on food falls, even if actual expenditure on food rises (Pritchett and Spivack, 2013).

The welfare level that is represented by the Engel coefficient could be used to understand the requirement for satisfaction of community-based settlement reconstruction (settlement reconstruction) program. In this study, ECF is added to the common parameters affecting resettlement response abstracted earlier from previous research. ECF will complement these parameters and provide a detailed explanation of the socio-economic characteristics of a community and their impact on community-based settlement reconstruction program.

C. Data Analysis and Results

1. Study Area

Sleman Regency is an Indonesian regency, or administrative sub division, located in the southern part of Yogyakarta Special Region, between 110° 13' 00" and 110° 33' 00" eastern longitude, and 7° 34' 51" to 7° 47' 03" southern longitude. The area varies in altitude from 100 – 2,500 meters above sea level. Mount Merapi, an active strato-volcano with a height of 2,980 meters above sea level, lies at 7.5407° south latitude and 110.4457° east longitude. Located on the border between Central Java and Yogyakarta Special Region, Merapi is one of the most active and dangerous volcanoes in Indonesia. On November 2010, Mount Merapi erupted. The 2010 Merapi eruption was considered to be the largest in over 100 years. Damage caused by the Merapi eruption impacted settlements, infrastructure, the social and economic sector, and cross-sector activities, causing disruptions to activities and public services in the Merapi area. In the housing sector, a total 2,682 houses in Sleman Regency were heavily damaged. After completion of the emergency response phase (first phase following any disaster: saving lives, damage assessments, provision of temporary housing), the Government of the Republic of Indonesia conducted several post-disaster programs focused on rehabilitation and reconstruction. One of the main programs was that of settlement environment rehabilitation and reconstruction, which re-build more than 2,000 houses destroyed in Merapi's eruption. This program not only repaired damaged houses, but also repaired the surrounding environment and infrastructure, complicating reconstruction efforts.

2. Cases in Merapi 2010 Eruption Resettlement Program

Based on data from the field survey, the author used STATA 12 statistics software package to execute a logistic regression. The individuals whose house had collapsed were 2.25 times more likely to accept relocation than those whose house had not

collapse, with a P-factor < 0.05 indicating significance of the result. Meanwhile, the collapse of public facilities increased the odds ratio for survivors deciding to relocate 3.9 times compared with cases where they had not collapsed; this finding likewise had a very high level of significance (P=0.002).

Post-disaster resettlement program acceptance is also affected by socio-economic factors and environmental factors (Matununge, 2017). Dikmen (2006) explained condition of the old house will also influence the decision of survivor decision to relocate. Berke et. al (1993) pointed out that the availability of running water and electricity also take an important role in determining acceptance of post-disaster resettlement programs. If water and electricity system at the old location are destroyed, survivors tend to be more likely to move to a new location. On the other hand, awareness and acceptance of survivors of moving to a new settlement are also influenced by the availability of clear information that the survivors can trust (Ophyandri, 2013). In these cases, although survivors with different access to information might have similar post-disaster conditions regarding housing, water supply, and electricity, their perception and acceptance of resettlement could be different.

Based on that, author divided the condition of settlements after Merapi Eruption into 4 cases. First case includes the situations where neither the public facility nor the house were damaged; in the second case, public facilities remained intact but house had collapse or partially collapsed; in the third case the public facility was damaged but house was intact; and in last case both the house and the public facilities were damaged or destroyed.

a. Case 1: Public facilities and houses had collapsed

In case 1, in conditions of public facilities and housing collapse, the percentage of people that accepted the program reached 88.57% (62 households). Only 8 households had not accepted the resettlement program. This case shows us the importance of public facilities and housing for survivors of Merapi 2010 eruption in accepting the settlement reconstruction program. The decisions for accepting or not accepting the resettlement program also depended on the welfare level of the households. In case 1 all respondents with a low ECF chose to join the resettlement program.

Information (or lack there of) was also the most important reason for lack of resettlement acceptance in this case. Many people seem to have been under the erroneous impression that they would lose their property if they joined the resettlement program, and had not been properly informed otherwise.

- b. Case 2: Public facilities had collapsed but houses had not collapsed
In case 2, where public facilities had collapsed but the houses had not, the percentage of people who had accepted and not accepted resettlement was equal. In Case 2, survivors with a low ECF decided to accept the resettlement, because the cost of repairing public facilities to these people had been higher than repairing their own house by themselves. For not-accepting individuals, the presence of the house was the main reason for them to refuse the resettlement program. Old houses can still be used for daily life, so they choose not to join the program.
- c. Case 3: Public facilities had not collapsed but house had collapsed
In case 3, where public facilities had not collapsed but the house had collapsed, only 48.28% of the people (14 households) accepted the resettlement program while 51.72% (15 households) had not accepted resettlement. In this case, the number of not-accepting individuals exceeded the number of those who had accepted. In case 3 some survivor with low ECF also decided not to accept the resettlement. This condition again shows us the importance of public facilities. Survivors still can repair or rebuild their houses, but are less capable of repairing the public facilities on their own. For not-accepting individuals, information was again the main reason for them to refuse the resettlement program. As earlier, they received incorrect information about the program, namely that they would lose their old lands or houses if they joined. At the beginning of the Merapi 2010 eruption resettlement program, a lot of inaccurate information circulated within the community. Government representatives tried to deliver accurate information about the program by means of holding various social events. However these efforts were less than optimal; from the data we can see that 23% of beneficiaries were either not satisfied very dissatisfied with information provided about the resettlement program.
- d. Case 4: Public facilities and houses had not collapsed
In case 4, where neither the public facilities nor the houses had collapsed, the percentage of people accepting the resettlement program reached 57.14% (20 households). There were still 15 households (42.86%) not accepting resettlement program, because both parameters (public facility and housing) could still be used. In this case, because housing and public facility were not damaged, other parameters influenced people to accept or not accept the resettlement program. The distance between the new location and the old location was considered by respondents as an important factor in deciding to accept or not accept the resettlement. Significant distance between the new settlement and the old location was for them the main reason for refusing the

resettlement program in this case. The new settlement location was too far removed from the old pre-disaster location, where their livelihoods such as cattle farms were located.

3. Proposed Approach Model for Parameters in Merapi 2010 Settlement Reconstruction Program

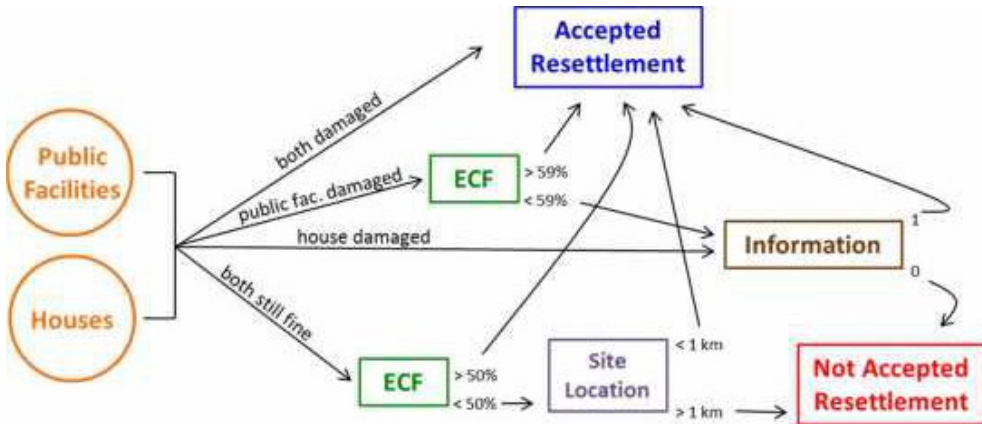


Figure 1. Proposed model approach for acceptance in settlement reconstruction

From analysis of the Merapi 2010 eruption settlement reconstruction program, author proposed an approach model for parameters in settlement reconstruction program, as shown in Figure 1. For Merapi 2010 eruption settlement reconstruction program, high ECF identified as $ECF > 59\%$ in case 2 (public facilities damaged and house still fine). Meanwhile, distance between the new location of settlement and old location is divided into below 1 km and above 1 km. In Leyte, in the coast of Tablocan City, Phillipine highly populated areas of high ECF (also $> 59\%$) residents were flooded by sea water, tend to accept resettlement (Shibayama, 2015). Meanwhile some other resident with condition of infrastructures and houses still normal, reject the relocation, because the new settlement located more than 7 km from old location. People in Shangli, Sichuan, China, refused to relocate after impacted by flood in 2013. After the disaster, 187 (87%) households insist to staying in old location because their houses and infrastructures not damaged heavily by disaster (Du, 2015). In Gujarat, India a plan to relocate settlements to safer sites was proposed but people decided to go back to the disaster zone because the information of settlement reconstruction program not delivered properly (Barenstein, 2006).

On the other hand, survivors at tsunami affected fishing settlements in Tamilnadu, India moved to new location of settlement. This location selected by them, located only 2 km from old location (Pasupuleti, 2013). They rejected the

other location that located above than 2 km from the old one. Approach model for Merapi 2010 settlement reconstruction program that is shown in Figure 1 can be applied in other cases, with some adjustments. For example, distance of the new location in Merapi case divide into above 1 km and below 1 km, for Tamilnadu case, divide into above and below 2 km.

D. Conclusion

This study has abstracted common parameters identified by researchers as significant in previous settlement reconstruction program and applied the parameters in a survey-based analysis of the Merapi 2010 eruption settlement reconstruction program. Based on this analysis, this study proposes a model approach to increase acceptance of post-disaster resettlement programs, as shown in Figure 2.

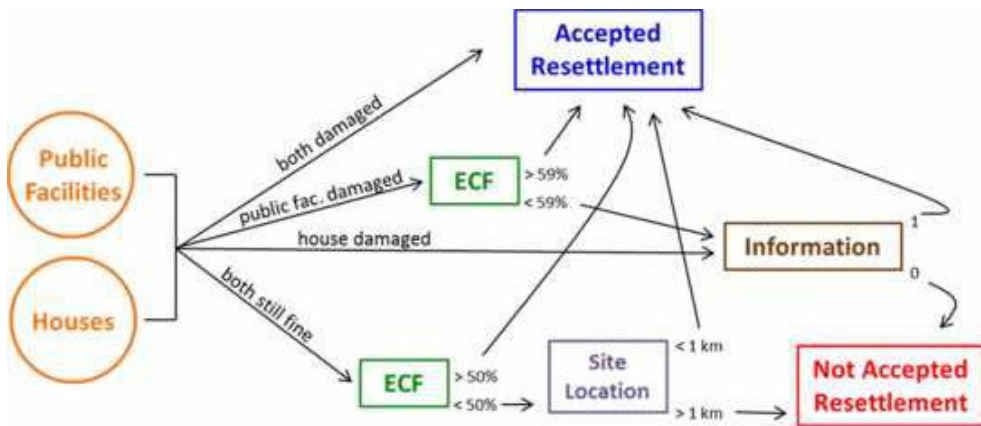


Figure 2. Proposed model approach for acceptance in settlement reconstruction

The following key observations have been made:

1. Public facilities (water and electricity) and housing are the most important factors determining acceptance of resettlement in the Merapi 2010 eruption settlement reconstruction program.
2. ECF had a strong influence when public facilities or housing had collapse. But the strongest factor in determining acceptance of resettlement was the collapse of public facilities. This was considered to occur because rebuilding or repairing public facility requires more effort than repairing the house. Survivors with high ECF will tend to accept settlement relocation.
3. Site location was considered an important parameter if public facilities and houses were still in good condition. People decided to accept if the new location was close to their old settlement.

4. Information also had strong effect cases where one of the parameters (either housing or public facilities) collapse, and the ECF of the respondents was low.

E. Recommendation

To increase the acceptance level for community-based resettlement programs, there are two recommendations proposed by this study:

1. The site location selection has to consider distance from the new location to the old settlement location and pre-disaster livelihood or job.
2. To avoid misunderstandings about settlement reconstruction programs, information about all aspects of the resettlement program must be delivered properly and in a timely manner.

STRATEGI KOMUNIKASI BENCANA YANG DIJALANKAN BPBD DIY

Nama : Dian Mutianingrum
Instansi : Pemprov DIY
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Komunikasi merupakan aktivitas penting dalam kehidupan manusia, juga dalam menghadapi bencana. Komunikasi bencana menjadi faktor utama dalam upaya menanggulangi bencana baik pada tahap pra-bencana, saat bencana, dan paska-bencana. Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah dengan berbagai potensi besar bencana. Institusi pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan utama dalam penanggulangan bencana sesuai aturan perundangan adalah BPBD. Oleh karena itu, sudah seharusnya BPBD DIY menjalankan strategi komunikasi bencana yang tepat secara efektif dan efisien. Memakai 5 (lima) elemen/asumsi yang menjadi dasar bagi strategi komunikasi bencana yang efektif, penelitian kualitatif ini melakukan analisa terhadap strategi komunikasi bencana yang dijalankan oleh BPBD DIY melalui wawancara dengan beberapa orang dalam lingkungan BPBD DIY dan juga pengamatan kualitatif terutama pada dokumen-dokumen yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi bencana belum menjadi prioritas dalam kerja BPBD DIY. Strategi komunikasi bencana dijalankan oleh BPBD DIY dengan berbagai kendala dan minimnya dukungan tanpa mempertimbangan atau belum sepenuhnya memakai kelima elemen/asumsi sebagai pondasi dalam membangun strategi tersebut.

Kata Kunci: Penanggulangan Bencana, Komunikasi Bencana, Strategi Komunikasi Bencana

ABSTRACT

Communication is an important activity in human life, even in the face of disaster. Disaster communication becomes a major factor in disaster management at the stage of pre-disaster, during disaster and post-disaster. Yogyakarta Special Region is an area with a large variety of potential disasters. Local government institution that has primary authority by the rules and regulations for disaster management is BPBD. Therefore, BPBD DIY should effectively and efficiently execute disaster communication strategy. Using five (5) elements/assumptions which are the basis of an effective strategy of disaster communication, this qualitative research analyzed the disaster communication strategy run by BPBD DIY through interviews with several people of BPBD DIY and also qualitative observations especially on the existing documents. The results showed that disaster communication has not been a priority for BPBD DIY. The disaster communication strategy which is executed by BPBD DIY has many obstacles and lack of support without consideration or not fully use the five elements/assumptions as the foundation in developing the strategy.

Keywords: *Disaster Management, Disaster Communication, Disaster Communication Strategy*

STRATEGI KOMUNIKASI BENCANA YANG DIJALANKAN BPBD DIY

A. Latar Belakang

Pada saat bencana terjadi diperlukan banyak tindakan yang melibatkan banyak aktor bahkan organisasi dalam hal ini BPBD harus bekerja sama dan saling membutuhkan antar berbagai *stakeholder* lainnya. Sampai saat ini tidak ada dukungan informasi yang terpusat, akurat, akuntabel, cepat dan mudah diakses bagi para pengambil kebijakan penanggulangan bencana terutama pemerintah. Data dan informasi yang ada masih kurang bisa diandalkan dan seringkali berasal dari sumber-sumber yang tak jelas sehingga keputusan dan langkah penanggulangan bencana yang diambil, baik pada tahap pra, saat dan paska bencana, kurang sesuai dengan tuntutan untuk cepat, tepat, prioritas, berdaya guna, transparansi, akuntabilitas, pemberdayaan, non-diskriminatif, dan non-proletisi.

Teknologi informasi dan komunikasi mempunyai peranan besar dalam membantu proses pengumpulan data dan informasi serta efektivitas strategi komunikasi yang sesuai dengan kebutuhan akan kecepatan dan keakuratan. Instansi yang bertugas selaku koordinator atau pelaksana penanggulangan bencana menurut UU nomor 24 tahun 2007 adalah Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat nasional dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat daerah. Instansi tersebut membutuhkan data yang akurat pada saat bencana terjadi dan data mengenai kebencanaan yang terpusat sehingga penanganan bencana bisa dilakukan lebih baik, tepat, cepat, terpadu, dan berhasil guna. Oleh karena itu BNPB dan BPBD harus memiliki suatu sistem yang dapat membantu proses pengumpulan data dan informasi kebencanaan (Indriasari, et.al, 2015).

Tingginya kebutuhan internal akan data dan informasi bencana memerlukan pengelolaan data dan informasi yang baik dan akuntabel. Selain itu pihak-pihak non-pemerintah juga banyak yang membutuhkan data dan informasi bencana. Penggunaan sistem informasi dan data kebencanaan berbasis internet dan media sosial juga menjadi satu langkah strategis dalam komunikasi bencana beradaptasi dengan perubahan dan perkembangan teknologi terkini. Salah satu upaya pemerintah terkait hal tersebut dapat dilihat dari keberadaan aplikasi DIBI yang berbasis teknologi internet, melalui aplikasi tersebut pemerintah menyajikan data dan informasi bencana pada publik, baik bencana alam maupun sosial. Pada tahun 2006 secara resmi DIBI telah dipindahtangankan dari UNDP menjadi aset Pemerintah Indonesia; dan DIBI DIY juga menyusul diluncurkan serta dipindahtangankan kepada pemerintah pada tahun 2009 (SCDRR UNDP, 2009).

DIBI di tingkat pusat/nasional terus berjalan namun tidak demikian halnya dengan DIBI DIY yang tidak berjalan optimal sejak dilakukan penataan kelembagaan dan berdiri BPBD DIY pada tahun 2010 bahkan dapat dikatakan DIBI DIY tidak berkembang. Pada saat yang sama, proses pengumpulan dan pelaporan data kejadian dan bencana terus dilakukan secara berkala bahkan harian, namun semua itu berjalan manual dan masih bersifat internal, tidak disajikan dalam DIBI DIY. Pada tahun kedua berdirinya BPBD DIY, aplikasi sistem informasi kebencanaan sebagai sumber data internal BPBD DIY yang selanjutnya akan dikompilasi dalam DIBI DIY baru mulai dibuat namun hingga saat ini link DIBI DIY pada DIBI nasional belum bisa diakses. Mendukung langkah tersebut, Tim dan forum yang bertugas terkait DIBI DIY dibentuk pada tahun 2014, melibatkan berbagai pihak terkait, namun ternyata tetap menunjukkan kemajuan berarti dalam pemutakhiran data. Beberapa aplikasi lain yang dimaksudkan untuk mendukung pengelolaan komunikasi bencana juga dibuat baik oleh BPBD DIY maupun bekerja sama dengan lembaga lain.

Permasalahan yang terjadi dalam DIBI tersebut juga dialami oleh BPBD DIY yang memiliki beberapa aplikasi berbasis teknologi informasi dan juga website sebagai salah satu sarana berkomunikasi dengan publik. Sebagian besar aplikasi tersebut masih belum berfungsi, sedangkan website bpb.d.jogjapro.go.id sudah cukup intens menyediakan berita dan informasi mutakhir mengenai sekilas kegiatan penanggulangan bencana yang dilakukan oleh BPBD DIY namun masih banyak data dan informasi kebencanaan yang belum tersedia didalamnya, antara lain: RPB DIY dan rencana kontinjensi yang sebenarnya telah dibuat oleh BPBD DIY. Papan pengumuman sebagai kewajiban minimal instansi pemerintah juga belum tampak di ruang depan/tunggu BPBD DIY. Semua itu menunjukkan ketidakterersediaan penyediaan informasi berkala dan terbuka setiap saat bagi publik (tanpa harus diminta) di BPBD DIY.

Berdasar uraian diatas, dapat dikatakan bahwa ada indikasi adanya permasalahan dalam penyediaan informasi kebencanaan. Publik seringkali harus menemui kesulitan saat membutuhkan informasi dan bantuan terkait upaya pengurangan risiko bencana ataupun penanggulangan bencana. Pihak swasta yang ingin menyalurkan bantuan salah satunya dalam kasus bencana kekeringan yang hampir setiap tahun dialami oleh beberapa daerah tertentu di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) juga ada yang mengalami kesulitan mendapatkan informasi mengenai korban terdampak dan sarana prasarana yang dibutuhkan untuk menyalurkan bantuan meski telah menghubungi instansi berwenang. Strategi pengelolaan komunikasi bencana yang baik dan efektif harus menjadi prioritas perhatian terutama oleh instansi pemegang otoritas tertinggi koordinasi dalam penanggulangan bencana di DIY.

BPBD DIY sebagai instansi yang kewenangan utama dalam penanggulangan bencana sangat membutuhkan data dan informasi bencana yang cepat, tepat dan up-to-date. Namun hingga saat ini penyediaan data dan informasi kebencanaan di BPBD DIY tersebut masih belum memadai baik dalam rangka komunikasi bencana dengan publik dan belum mampu memenuhi kebutuhan berbagai instansi yang terlibat dalam penanganan bencana di Indonesia. Berbeda dengan data kependudukan di mana instansi yang bertugas menyajikan data tidak mempunyai kegiatan yang bergantung pada data kependudukan, hampir semua kegiatan BPBD DIY membutuhkan data dan informasi kebencanaan dalam perencanaan dan pelaksanaannya.

Sedemikian pentingnya fungsi data, informasi, dan komunikasi bencana di satu sisi dan tingginya kompleksitas dalam strategi pengelolaannya membuat tema ini menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut. Namun demikian, belum banyak penelitian mengenai pengelolaan data, informasi, dan komunikasi kebencanaan yang dilakukan, sebagian besar penelitian dan kajian tersebut lebih berfokus pada pembuatan dan evaluasi dari aplikasi atau sistem informasi dan komunikasi kebencanaan.

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasar uraian latar belakang dan beberapa tinjauan penelitian sejenis sebelumnya, penelitian ini ingin mengetahui lebih mendalam mengenai “bagaimana permasalahan dan tantangan bagi BPBD DIY dalam menjalankan strategi komunikasi bencana yang ada selama ini” dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- 1) Bagaimana strategi komunikasi bencana yang dijalankan oleh BPBD DIY?
- 2) Apa yang menjadi kendala bagi strategi tersebut?
- 3) Apa yang menjadi kekuatan bagi strategi tersebut?

Undang Undang Nomor 24 Tahun 2007 adalah bentuk komitmen Indonesia terhadap Kerangka Aksi Hyogo 2005—2015 yang mempunyai tema “Membangun Ketahanan Negara dan Masyarakat terhadap Bencana dengan Menekankan Pengurangan Risiko Bencana yang Terintegrasi secara Sistematis dalam Kebijakan Perencanaan dan Program bagi Pembangunan Berkesinambungan dan Pengurangan Kemiskinan.” Salah satu faktor penentu dalam upaya pengurangan risiko bencana adalah pengelolaan data, informasi, dan komunikasi bencana dengan lebih baik. Namun pada kenyataannya, pengelolaan data dan informasi bencana oleh BPBD DIY mempunyai banyak kekurangan sehingga banyak fungsi komunikasi kebencanaan yang tidak dapat berjalan baik.

Indonesia sebagai negara rawan bencana, terutama dalam hal ini adalah wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, masih dapat dikatakan belum siap menghadapi bencana. Hal ini dapat dilihat dari jumlah korban bencana yang hampir selalu memakan korban

jiwa dan kerusakan infrastruktur yang cukup tinggi. BPBD DIY adalah pihak paling berwenang dalam program penanggulangan bencana sehingga sangat penting untuk mengetahui dan menganalisa lebih dalam strategi komunikasi kebencanaan di BPBD DIY.

Penelitian dilakukan dengan mengamati dan menganalisa strategi komunikasi bencana atau dengan kata lain, pengelolaan data dan informasi di BPBD DIY. Melalui pencarian dan penangkapan makna dari realitas strategi komunikasi bencana yang dijalankan BPBD DIY maka diperoleh gambaran berbagai isu yang mempengaruhi komunikasi kebencanaan di BPBD DIY. Metode yang digunakan penelitian ini adalah metode kualitatif di mana permasalahan menjadi fokus penelitian. Metode kualitatif digunakan untuk mengeksplorasi dan memahami makna realitas sosial yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap bagian dari permasalahan sosial. Proses penelitian ini melibatkan beberapa aktivitas utama dan penting antara lain mengajukan pertanyaan dan mengumpulkan data yang spesifik dari partisipan dan menganalisis data secara induktif (Creswell, 2012), untuk kemudian hasilnya dipaparkan secara deskriptif. Metode kualitatif atau naturalistik dalam penelitian ini digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, di mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan) melalui wawancara dan pengumpulan data, analisis data dilakukan secara induktif, dan hasilnya lebih menekankan pada makna daripada generalisasi (Sugiyono, 2013).

Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (BPBD DIY) menjadi lokasi penelitian, termasuk Pusdalops PB dan TRC PB DIY yang menjadi bagian dari operasional kegiatan penanggulangan bencana di BPBD DIY. Sesuai dengan fokus penelitian, lokasi penelitian tersebut dipilih terutama karena BPBD DIY merupakan instansi yang mempunyai kewenangan khusus. Penelitian ini memakai teknik pengumpulan data seperti yang dikemukakan oleh Creswell (2012) mengenai teknik pengumpulan data pada metode penelitian kualitatif, antara lain melalui observasi/pengamatan, wawancara, dan dokumentasi.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Strategi Komunikasi Bencana BPBD DIY

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik mengklasifikasikan informasi publik dalam 4 (empat) jenis informasi, yaitu: informasi yang wajib disediakan secara berkala, informasi yang wajib disediakan setiap saat, informasi yang wajib disediakan secara serta merta, dan informasi yang dikecualikan.

Pasal 2 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik memuat beberapa asas atau prinsip. Salah satunya relevan dengan prinsip yang berlaku universal, *Maximum Access Limited Exemption*, bahwa pada dasarnya setiap informasi bersifat terbuka dan dapat diakses kecuali yang dibatasi oleh undang-undang. Asas ini diwujudkan melalui beberapa rumusan, antara lain: (i) Pemberlakuan pengecualian harus didasarkan pada asas kehati-hatian dengan menggunakan metode uji konsekuensi (*consequential harm test*) dan uji menimbang kepentingan publik yang paling besar (*balancing publik interest test*); (ii) Pemberlakuan status kerahasiaan terhadap informasi mempunyai batas waktu (tidak bersifat permanen); dan (iii) Ruang lingkup badan publik (penyedia akses informasi) tidak terbatas pada institusi negara (*state institutions*), tetapi juga institusi di luar negara yang mendapatkan serta menggunakan anggaran negara (terkait dengan aktualisasi prinsip akuntabilitas publik). Kerahasiaan informasi didasarkan pada aturan UU, kepatutan, dan kepentingan umum setelah melalui uji konsekuensi di mana kepentingan yang lebih besar didahulukan.

Permintaan akan informasi publik, yang tidak dikecualikan, dalam prinsip keterbukaan informasi universal seharusnya tidak memerlukan alasan. Akan tetapi, Pemerintah Indonesia mempunyai kebijakan tersendiri di mana permintaan akan data dan informasi publik harus disertai alasan bahkan sebagian besar harus disertai surat resmi dari suatu instansi/lembaga/organisasi, yaitu dalam hak warga negara sebagai pemohon informasi publik sesuai UU KIP pasal 1 ayat 12.

a. Pra-bencana (Mitigasi)

Berdasar UU PB 24/2007 tahapan ini berupa berbagai upaya pencegahan pada saat tidak ada bencana. Berdasar pendapat para ahli terutama Haddow (2009), pada tahap ini seharusnya lembaga penanggulangan bencana terutama dalam hal ini instansi pemerintah, BPBD DIY, mengambil kebijakan untuk meningkatkan kualitas penerapan strategi, teknologi, dan tindakan yang bertujuan mengurangi risiko dampak bencana, kemudian memastikan terbukanya akses komunikasi atau akses data dan informasi penting terkait kebijakan tersebut.

Pemerintah Daerah DIY, dalam hal ini terutama BPBD DIY, sudah mengambil kebijakan dan melakukan berbagai kegiatan di Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan. Namun upaya mitigasi memang belum menjadi fokus utama kegiatan di BPBD DIY karena berdasar pembagian kewenangan instansi, pada tahapan mitigasi ini banyak instansi lain juga mempunyai tugas dan fungsi terkait. Misalnya, Dinas Kehutanan dalam rangka mencegah banjir dan tanah longsor melalui penghijauan, Badan Lingkungan Hidup dalam upaya menjaga harmonisasi lingkungan dan industri, Bappeda dengan tata ruang dan

wilayahnya untuk menentukan arah pembangunan yang sadar bencana, dan sebagainya.

Pengelolaan pelaporan dan dokumentasi pada bidang ini sudah bagus dan tertata. Data dan informasi terkait upaya mitigasi dari BPBD DIY sebagian sudah dapat diakses dalam halaman berita di website BPBD DIY, namun belum ada berita terkini serta jadwal kegiatan yang diberitakan di sana. Bahkan hasil *review* peta risiko bencana tahun 2014 juga tidak ditemukan dalam website. Demikian juga, belum ada papan pengumuman mengenai informasi tersebut di ruang pelayanan atau ruang penerimaan tamu di gedung BPBD DIY. Akan tetapi, data dan informasi tersebut tidak tertutup bagi publik karena publik dapat memperolehnya dengan mengajukan permohonan data dan informasi tersebut langsung ke Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, BPBD DIY.

b. Pra-bencana (Kesiapsiagaan)

Peningkatan kesiap-siagaan saat ada potensi bencana, meskipun belum terjadi bencana antara lain dengan adanya EWS dan berbagai pelatihan. Dalam hal kesiapsiagaan ini, BPBD DIY banyak melakukan kegiatan yang mengomunikasikan pesan-pesan kesiap-siagaan yang akan menguatkan dan mendidik publik dalam mengantisipasi kejadian bencana. Ketangguhan daerah yang menjadi indikator kinerja utama BPBD DIY dalam laporan kinerja Gubernur DIY memberi andil dorongan berupa target yang tinggi dalam tahapan ini. Kegiatan Destana dan SSB menjadi kegiatan unggulan dari BPBD DIY. Selain itu, ada juga kegiatan pelatihan lainnya, seperti penanggulangan bahaya kebakaran, mendirikan tenda darurat, dan sebagainya. Sayang sekali, informasi dan data mengenai hal hasil kegiatan tersebut yang penting untuk diketahui masyarakat belum dipublikasikan dengan baik. Tentunya akan sangat berguna apabila ada pemetaan atau pembuatan peta yang menunjukkan lokasi desa-desa dan sekolah-sekolah yang sudah menjadi sasaran kegiatan atau sudah terlatih untuk menjadi tangguh bencana. Data mengenai hasil kegiatan tersebut juga akan sangat bermanfaat dalam penentuan pendirian posko penanganan bencana, namun lemahnya koordinasi internal dan antar lembaga membuat masing-masing harus membangun jaringan sendiri. Selain kegiatan berupa pelatihan dan pendidikan, pengembangan dan pemantauan EWS menjadi bagian dari pada tahapan ini, tapi tidak ada kegiatan khusus yang dianggarkan untuk ini namun digabung dengan kegiatan lainnya. Rencana kontijensi juga masih belum mendapat perhatian karena hingga saat ini rencana kontijensi untuk tingkat provinsi baru ada 2 (dua), yaitu banjir dan tanah longsor. Pada tahun 2015 dan 2016, tidak ada kegiatan penyusunan rencana kontijensi untuk tingkat provinsi. Seperti pada tahapan sebelumnya, kegiatan untuk tahapan pra-bencana (kesiap-siagaan) yang kedua ini juga masuk dalam tugas dan

fungsi bidang pencegahan dan kesiap-siagaan yang berdasar pengamatan sudah mendokumentasikan laporan dan hasil kegiatannya dengan baik, namun belum terpublikasikan secara terbuka baik untuk kalangan internal maupun ke publik meski tidak ada kerahasiaan karena data dan informasinya bisa diminta ke bidang terkait.

c. Tanggap Darurat

Pada masa tanggap darurat, BPBD merupakan instansi dengan kewenangan komando tertinggi dalam dalam koordinasi penanganan bencana. Penguasaan terhadap komunikasi respons dan *crisis communication* sangat menentukan. Pemerintah harus memberikan pemberitahuan, peringatan dini, evakuasi, dan laporan situasi terkini perkembangan bencana yang sedang terjadi kepada publik secara akurat, dapat dipertanggungjawabkan, cepat, tepat, prioritas, koordinasi, keterpaduan, berdaya guna, transparansi, non-diskriminatif, dan non-proletisi. Dalam hal ini, BPBD DIY melalui TRC dan Pusdalops mengumpulkan, mengolah, dan menyediakan data dan laporan situasi dan kondisi kejadian harian meskipun tidak terjadi kejadian bencana melalui saluran radio komunikasi yang bisa dipantau langsung oleh masyarakat serta melalui aplikasi whatsapp. Melalui beberapa saluran komunikasi seperti email dan whatsapp grup di mana Pusdalops dan BPBD DIY menjadi administratornya, BMKG, BPPTKG, lembaga lain, dan komunitas kebencanaan saling memberikan informasi mengenai data kondisi lingkungan yang dimilikinya. BMKG secara intens dan rutin memberikan perkiraan cuaca dan peringatan dini cuaca apabila terdapat potensi kejadian bencana akibat cuaca, intensitas informasi tersebut bahkan hingga 3 jam sekali. Sedang untuk BPPTKG Merapi memberikan informasi rutin tiap 3 bulan sekali namun apabila ada potensi kejadian bencana berupa peningkatan status Merapi maka intensitas arus informasi tersebut berubah dan menyesuaikan dengan kondisi yang ada. Peringatan dini mengenai perubahan status Merapi tersebut juga dapat dipantau langsung oleh publik melalui website BPBD DIY.

Kejadian bencana yang ditangani oleh BPBD DIY tidak hanya bencana alam tapi juga bencana sosial, teknologi, dan zoonosis. Dalam penanganan bencana tersebut, BPBD DIY belum tentu memegang komando tertinggi, semua disesuaikan dengan kewenangan terkait jenis dan tingkat bencana yang terjadi. Beberapa contoh kasusnya adalah:

- pada saat menangani pengungsi kerusakan pada kasus Gafatar. Kebijakan dan keputusan mengenai penanganan pengungsi merupakan tugas dan kewenangan BPBD DIY namun hal lainnya ada ditangan Badan Kesbanglinmas sehingga segala informasi publik bukan kewenangan

BPBD untuk menentukan apakah itu jenis informasi yang terbuka atau dikecualikan.

- Pada penanganan kecelakaan pesawat terutama pesawat/perangkat militer, ada informasi yang harus dirahasiakan oleh BPBD dalam penanganan kejadian bencananya dengan alasan kewenangan dan keamanan nasional.
- Kasus zoonosis juga menjadi salah satu informasi bencana yang banyak dirahasiakan. Beberapa kasus zoonosis di DIY, antara lain leptospirosis dan anthrax sebenarnya termasuk salah satu kategori bencana namun kewenangan dan regulasi mengenai prosedur penanganan maupun anggaran untuk bencana ini sudah saatnya diperbaharui.

Pemulihan darurat termasuk bagian dari tahapan tanggap darurat sesuai amanah UU PB. Salah satunya, yang menjadi kewenangan BPBD DIY juga, adalah penyaluran bantuan logistik segera setelah terjadi bencana. Publik masih mengalami kesulitan mendapatkan informasi mengenai prosedur mendapatkan ataupun turut berpartisipasi menyalurkan bantuan logistik tersebut.

d. Pemulihan

Informasi mengenai prosedur penerimaan bantuan seharusnya dibuka bagi publik dan disediakan terutama bagi masyarakat dan komunitas yang terdampak bencana. Pada kenyataannya, dari pengamatan penelitian yang dilakukan terutama pada dokumen dan publikasi yang ada, informasi tersebut belum dapat secara mudah dapat diakses dan diminta publik. Masyarakat terdampak harus bertanya langsung pada pejabat terkait, dengan berbagai hambatan yang ada. Berdasar wawancara pada pejabat Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi, pembagian tugas dan kewenangan menjadi alasan utama terjadinya kesimpangsiuran informasi mengenai prosedur, maupun pelaksanaan, pemberian bantuan. Pemerintah daerah di tingkat provinsi tidak dapat secara langsung menyalurkan bantuan dan hibah kepada masyarakat tanpa ada persetujuan dari pemerintah kabupaten/kota.

2. Analisis Strategi Komunikasi Bencana BPBD DIY

Kajian mengenai tingkat pemahaman publik terhadap informasi kebencanaan, menyediakan kotak saran/kritik, atau keberadaan aturan mekanisme pengaduan atas pelayanan informasi publik merupakan cara untuk mengetahui penerimaan dan pemahaman publik pada informasi kebencanaan dan upaya komunikasi bencana yang dilakukan oleh instansi/lembaga penanggulangan bencana. Sampai saat ini belum ada kajian dari BPBD DIY untuk mengetahui pemahaman publik

akan segala informasi dan komunikasi yang diberikan, misalnya sosialisasi dan pengenalan bersama masyarakat hingga ke level terbawah mengenai rambu-rambu, peta risiko bencana, website, dan lain sebagainya. Dasar pengukuran indeks ketahanan daerah masih terbatas pada kelengkapan sarana prasarana, jumlah Destana/SSB, jumlah dokumen hasil kegiatan tertentu, dan keberadaan regulasi. Mekanisme pengaduan dan bahkan SOP pengelolaan dan pelayanan informasi publik, termasuk informasi kebencanaan, belum disusun. Hal itu menunjukkan bahwa realisasi keterbukaan informasi publik di BPBD DIY, yang menjadi salah satu indikasi BPBD DIY mengutamakan kelompok sasaran/ publik (*customer focus*), masih rendah.

Pada wawancara dengan semua informan, saat dipertanyakan mengenai informasi kebencanaan yang dikecualikan untuk dibuka, semua mengetahui bahwa sesuai aturan perundangan bahwa informasi mengenai bencana, dalam hal ini adalah penanganan bencana alam yang berada dalam kewenangan, tugas pokok dan fungsi BPBD DIY, tidak ada yang dikecualikan kecuali data rahasia pribadi baik dari aparat maupun korban bencana. Akan tetapi di sisi yang sama, semua mengeluhkan lemahnya koordinasi, monitoring, evaluasi, dan dokumentasi/ arsip dalam pengelolaan komunikasi bencana bahkan juga dalam pelaksanaan penanggulangan bencana secara luas. Hambatan komunikasi bahkan dalam lingkungan internal masih menjadi permasalahan utama.

Koordinasi yang seharusnya bisa dibangun oleh BPBD DIY bahkan dengan banyak lembaga dan komunitas serta pemangku kepentingan lainnya baik lokal maupun internasional justru masih harus menghadapi koordinasi di tingkat internal. Semua informan dari kalangan internal BPBD DIY mengeluhkan sulitnya mengakses data lintas bidang namun juga mengatakan belum ada masyarakat yang mengeluhkan atau mengadukan permasalahan serupa.

Kemudahan akses informasi publik masih belum sepenuhnya tersedia, baik bagi publik maupun pihak lain yang berkepentingan dalam penanggulangan bencana sesuai dengan situasi yang sedang dihadapi (*situational awareness*). Pada saat penelitian dilakukan ada 2 (dua) kali kasus di mana individu selaku wakil kelompok masyarakat bingung saat membutuhkan kerja sama dan kepastian akan bantuan yang diberikan oleh BPBD DIY. Ada juga pihak swasta yang bingung saat hendak menyalurkan bantuan dan tidak mendapatkan solusi dari BPBD DIY sehingga akhirnya bantuan diberikan berdasarkan informasi perorangan dan relasi di sebuah media cetak.

Metode untuk menggabungkan berbagai data dan informasi kebencanaan yang berada dalam pengelolaan BPBD DIY, serta mengolahnya sebagai informasi

yang terbuka dan mudah diakses publik setiap tahun menjadi permasalahan pada capaian kinerja. Sampai saat ini masih sekadar wacana dan belum masuk dalam perencanaan untuk tahun 2016.

Upaya yang baik untuk meningkatkan arus informasi bekerja sama dengan media (*media relationship*) seperti televisi dan radio sudah dilakukan secara rutin oleh BPBD DIY, salah satunya adalah dialog interaktif melalui saluran televisi lokal. Sedangkan, iklan layanan masyarakat yang dilakukan berulang misalnya mengenai cara menghadapi risiko bencana sesuai potensi kebencanaan DIY belum dijalankan oleh BPBD DIY. Kerja sama yang ada terbatas pada pemenuhan target realisasi kegiatan dan tidak terkait dengan kesadaran akan situasi dan kondisi terkini yang menjadi keprihatinan publik, contoh kasusnya adalah tidak ada respons pada saat satu stasiun televisi lokal meminta BPBD DIY dapat menjadi narasumber dalam dialog interaktif yang mengangkat isu risiko bencana yang saat itu menjadi kekhawatiran publik. Demikian juga dengan kegiatan fasilitasi FPRB, kegiatan tersebut hanya sebatas pemenuhan realisasi anggaran dan sering tidak ada diskusi atau rapat tim penyelenggara sebelumnya.

Sampai saat ini BPBD DIY belum mempunyai staf ahli/terlatih komunikasi ataupun staf kehumasan yang bekerja intens bersama dan dengan media untuk mendapatkan dan menyediakan informasi publik. Dapat dipastikan pula bahwa belum ada staf khusus komunikasi dan keterlibatannya dalam proses perencanaan hingga pelaksanaan setiap tahapan manajemen penanggulangan bencana (*Inclusion of Communications in Planning and Operations*) yang dalam hal ini dijalankan sesuai pembagian bidang teknis di BPBD DIY. Komunikasi publik untuk tiap kegiatan terutama yang menyangkut penanganan bencana belum dipertimbangkan metode dan bentuknya dalam perencanaan maupun pelaksanaan kegiatannya. Secara manajerial pimpinan sudah terlibat langsung dalam proses penyusunan perencanaan dan evaluasi realisasi anggaran (*leadership commitment*). Rapat koordinasi internal rutin berjalan untuk masalah kinerja anggaran saja, tapi belum menyentuh langsung ke evaluasi kinerja teknis dan proses komunikasi publik dalam pelaksanaan tiap kegiatan, baik mengenai dokumentasi maupun publikasinya.

3. Analisis Kebijakan Anggaran BPBD DIY terkait Pengelolaan Komunikasi Bencana

Informasi publik yang tidak terbuka sehingga dapat dikatakan tertutup atau dikecualikan untuk terbuka atau dirahasiakan dapat dilihat dari berbagai indikasi dalam narasi deskriptif pada sub bab sebelum ini. Salah satu bukti penunjang untuk melihat perhatian dan dukungan instansi pada suatu misi atau strategi yang

dituangkan dalam kegiatan, yaitu strategi komunikasi bencana adalah besaran dan presentase anggaran yang dialokasikan pada kegiatan yang menjadi tumpuan bagi strategi baik perencanaan maupun pelaksanaan komunikasi bencana.

Pelayanan informasi publik merupakan tanggung jawab sekretariat. Ada 2 (dua) kegiatan, dari keseluruhan 75 kegiatan di tahun 2014 dan 43 kegiatan di tahun 2015, yang berfokus pada pelaksanaan, peningkatan, dan pengembangan pelayanan informasi publik, yaitu kegiatan pengembangan teknologi informasi dan kegiatan publikasi media cetak dan elektronik. Persentase anggaran yang dialokasikan pada kedua kegiatan penunjang utama pelayanan informasi publik tersebut hanya sekitar 1% pada tahun 2014 dan 2015, Persentase tersebut tidak berubah meski terjadi efisiensi dan pengurangan jumlah kegiatan yang dilaksanakan oleh BPBD DIY. Angka yang kecil untuk membangun sistem komunikasi bencana yang efektif. Namun, besaran anggaran untuk kedua kegiatan tersebut termasuk besar jika dibandingkan dengan peningkatan pelayanan informasi publik yang tercapai atau berjalan di BPBD DIY.

D. Kesimpulan

Analisa faktor-faktor yang mempengaruhi baik mendukung dan menghambat berjalannya strategi komunikasi BPBD DIY tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Keterbatasan sumber daya manusia, baik dalam hal jumlah maupun kualitas, menjadi hambatan utama dalam pengelolaan komunikasi bencana di BPBD DIY. Beban kerja dan ketersediaan sumber daya manusia di BPBD DIY belum memadai, meskipun demikian BPBD DIY dapat dikatakan sudah melakukan sebagian besar tugas dan fungsinya menurut catatan capaian kinerjanya. Semua kegiatan berhasil dilaksanakan karena didukung dengan anggaran yang memadai, tetapi pencapaian tersebut tidak dalam batas waktu yang telah direncanakan. Tiap tahapan manajemen penanggulangan bencana yang tercermin dalam pembagian bidang-bidangnya sudah berhasil melaksanakan rencana kerjanya dan mendokumentasikan hasilnya. Namun, tidak semua hasil kegiatan tersebut diarsipkan dengan baik dan hampir tidak ada yang dipublikasikan terbuka. Publik/individu yang membutuhkan data dan informasi harus berhadapan dengan birokrasi dan sistim pelayanan yang tidak jelas dan tidak terstruktur karena belum ada SOP pelayanan informasi publik di BPBD DIY.
2. Pimpinan BPBD DIY menunjukkan keterlibatannya secara langsung dengan menjadi narasumber atau juru bicara dalam siaran pers terutama pada saat tanggap darurat. Internalisasi visi dan misi organisasi, dalam hal ini menyangkut kepedulian dan komitmen dalam upaya penanggulangan bencana, yang menjadi tugas pimpinan

dalam kaitannya dengan strategi komunikasi bencana untuk meningkatkan kinerja belum berjalan baik, salah satunya disebabkan oleh tingginya frekuensi pergantian kepemimpinan. Tugas sama juga harus dilakukan dalam strategi komunikasi dan koordinasi dengan *stakeholder* terkait penanggulangan bencana, baik sesama instansi pemerintah maupun lembaga non-pemerintah. *Monitoring* dan evaluasi terhadap jalannya strategi komunikasi bencana juga masih sangat kurang. Komitmen pimpinan dalam menjalankan strategi komunikasi belum begitu kuat, hal ini dapat dilihat dari ketiadaan kebijakannya dalam hal strategi dan pengelolaan komunikasi bencana.

3. Regulasi pengelolaan komunikasi bencana di tingkat pusat sudah lengkap, namun realisasinya tidak berjalan baik di tingkat daerah bahkan juga di tingkat pusat. Hal ini bisa dilihat dari kurangnya intensitas pembaharuan DIBI dan berbagai media informasi bencana dari BNPB/BPBD. Sedangkan regulasi mengenai komunikasi bencana di BPBD DIY sendiri masih belum mendapat perhatian dan belum ada kebijakan berupa regulasi terkait hal tersebut.
4. Kurangnya koordinasi dan sinkronisasi data dan informasi kebencanaan untuk kepentingan publikasi (penyajian informasi publik) dengan baik antara pihak-pihak berwenang. Data dan informasi kebencanaan secara keseluruhan bukan di bawah penguasaan BPBD saja, berbagai pihak seperti Dinas Sosial, PUESDM, BMKG, BPPTKG, TNI, dan lainnya juga mempunyai data dan informasi terkait kebencanaan. Akan tetapi, UU 24/2007 dan berbagai aturan perundangan turunannya memberikan pemahaman bahwa koordinasi dalam hal penanggulangan bencana secara keseluruhan menjadi kewenangan BNPB/BPBD, baik bencana alam maupun bencana sosial dan sebagainya sehingga BPBD DIY mempunyai tugas untuk juga memimpin koordinasi terkait strategi komunikasi bencana yang dijalankan. Namun, BPBD DIY dapat dikatakan belum mampu menjadi koordinator utama untuk mengkompilasi dan memberikan akses kepada publik untuk mengetahui berbagai data dan informasi tersebut secara transparan dan akomodatif.
5. Koordinasi internal yang tidak baik juga menjadi penghambat yang sangat berpengaruh pada jalannya strategi komunikasi bencana yang disusun dan dijalankan oleh BPBD DIY. Arus data dan informasi antarbidang masih mengalami kendala sehingga masing-masing bidang mencari dan menyimpan/ menguasai informasinya masing-masing. Kompilasi data dan informasi masih sulit dilakukan karena lemahnya koordinasi dan evaluasi khusus operasional komunikasi bencana. Pada sisi lain, ada otonomi daerah, dalam hal ini kabupaten/kota yang membuat pemerintah daerah di tingkat provinsi tidak dapat melakukan kegiatan lapangan tanpa meminta data/masukan dan berkoordinasi dengan kabupaten/kota terlebih dahulu.

6. Sebagai pendukung yang cukup penting, anggaran dan pengadaan atau kelengkapan sarana dan prasarana komunikasi bencana di BPBD DIY sudah cukup memadai apabila disandingkan dengan kemampuan instansi terutama sumber daya manusianya untuk menjalankan atau membelanjakannya. Akan tetapi, jika dilihat dari beban tugas dan fungsinya serta potensi bencana di DIY maka anggaran maupun sarana dan prasarana yang dimiliki BPBD DIY masih kurang memadai, baik kelengkapan maupun kondisinya.
7. Keterbukaan dijalankan terutama melalui website instansi dan berbagai jalur komunikasi yang siaga setiap saat di BPBD DIY. Akan tetapi, apabila mengacu pada UU KIP, BPBD DIY memenuhi tugas pelaporan administratif dengan pengiriman informasi publik yang minim kepada PPID dan pejabat lain sesuai ketentuan, hal tersebut sebatas memenuhi surat permintaan laporan. Bahkan ada beberapa informasi bencana yang tidak dapat dikomunikasikan atau dibuka dengan beberapa alasan.
8. Partisipasi publik dan lembaga-lembaga non-pemerintah dalam penanggulangan bencana, juga pengelolaan komunikasi bencana, cukup baik, hal ini dapat dilihat melalui keberadaan FPRB dan berbagai keterlibatan lembaga dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh BPBD DIY. Kepedulian dan partisipasi publik juga terlihat dari cepatnya sebuah informasi bencana dapat tersebar melalui berbagai media sosial. Informasi yang tidak akurat atau menyalahgunakan nama instansi sebagian besar segera ditindaklanjuti dengan memberikan informasi yang benar secara intens melalui media sosial dan media massa. Selain itu, BPBD DIY, melalui TRC, juga mempunyai posko yang selalu siap siaga selama 24 jam non-stop untuk melayani secara terbuka dan akomodatif segala kebutuhan informasi dan konfirmasi mengenai kepastian suatu isu kejadian serta pelaporan kejadian dari publik.

Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa ada isu kerahasiaan dalam pengelolaan komunikasi bencana di BPBD DIY karena ada beberapa informasi dan data yang dikecualikan atau tidak dibuka atau dirahasiakan dalam jangka waktu yang tidak jelas. Argumen yang dipakai untuk pengecualian tersebut antara lain: (1) kewenangan untuk memberi informasi tersebut bukan berada ditangan BPBD DIY; (2) arsip dan dokumen tidak ditemukan atau belum ada; (3) informasi belum cukup akurat dan dipandang tidak perlu dipublikasikan; dan (4) tidak ada pejabat kehumasan yang mempunyai wewenang dan tugas resmi untuk mengeluarkan pernyataan informasi resmi dan bertugas sebagai layanan satu pintu untuk merespons permintaan informasi publik ataupun umpan balik dari publik dan pihak lain.

E. Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disimpulkan tersebut, saran atau rekomendasi kebijakan untuk mengembangkan strategi dan pengelolaan komunikasi di BPBD DIY sesuai kondisi terakhir, adalah sebagai berikut:

1. BPBD DIY harus segera membuat beberapa SOP terkait pelaksanaan strategi komunikasi bencana sebagai aturan kebijakan turunan dari regulasi pusat yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah setempat, yaitu SOP pengumpulan data dan informasi; SOP pengelolaan data dan informasi bencana; SOP penyajian data dan informasi bencana; SOP pengelolaan arsip dan dokumen instansi; dan SOP layanan informasi publik. SOP sangat penting untuk memperjelas tugas dan fungsi suatu jabatan terkait komunikasi, data dan informasi serta prosedur pelaksanaannya secara terperinci dan tegas.
2. Kekurangan sumber daya manusia dari segi kuantitas maupun kualitas dapat diselesaikan dengan menyusun dan mengajukan dibentuknya 1 (satu) tim khusus menangani komunikasi, informasi, dan data kebencanaan yang terdiri dari PNS dan beberapa orang non-PNS atau kontrak dengan kualifikasi terkait komunikasi dan teknologi informasi. Dengan demikian, pengembangan kapasitas sumber daya manusia, sesuai dengan teknologi komunikasi informasi yang ada di instansi, dapat dilakukan lebih mudah. Tim tersebut disesuaikan dengan SOP yang telah disusun sebelumnya sehingga dapat mendukung pelaksanaan strategi komunikasi bencana yang diterapkan. Langkah tersebut menjadi solusi yang paling tepat dan cepat, karena saat ini ada kebijakan dari Pemerintah Pusat untuk membatasi secara ketat jumlah PNS.
3. Pimpinan harus cepat beradaptasi dan memahami visi, misi, sumber daya, dan kinerja organisasi. Kemudian, secara intens bukan hanya menyampaikan visi misinya secara berulang tapi juga melakukan internalisasi dengan menerjemahkan visi misinya ke dalam strategi yang jelas dan mudah dipahami. Selanjutnya, melakukan *monitoring* dan evaluasi rutin baik melalui pengamatan lapangan maupun pencermatan berbagai dokumen laporan rutin terutama hasil pelaksanaan kegiatan terkait komunikasi.
4. Pimpinan juga harus mengawasi dan memperkuat koordinasi internal instansi melalui komunikasi formal maupun informal. Arus informasi antar-bidang dalam lingkungan BPBD DIY harus ditingkatkan baik melalui rapat-rapat koordinasi maupun kegiatan bersama yang melibatkan personel lintas bidang. Pimpinan harus memastikan bahwa komunikasi menjadi isu pada perencanaan dan pelaksanaan kegiatan tiap bidang yang mencerminkan tahapan manajemen bencana.

5. Teknologi informasi komunikasi yang telah dimiliki oleh BPBD DIY sebaiknya dioperasionalkan dan dikembangkan kembali, bukan membuat aplikasi baru yang tentu membutuhkan dana dan tenaga yang lebih besar. Hal ini dapat dilakukan dengan adanya SOP dan pembentukan tim, seperti disebut sebelumnya, yang dibuat dengan mengutamakan pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana yang telah ada.
6. Koordinasi rutin dengan berbagai instansi lain dan *stakeholder* terkait bencana sebaiknya dilakukan dengan tujuan dan isu tertentu yang spesifik dalam tiap pertemuan. Penentuan isu yang menjadi topik utama diskusi dan koordinasi didapat dari umpan balik yang diberikan masyarakat dan *stakeholder* terkait. Koordinasi dan sinkronisasi data dan informasi serta kegiatan terkait kebencanaan antar-instansi dan lembaga non-pemerintah memang satu hal yang sangat sulit dan sampai saat ini masih menjadi tantangan bagi semua daerah bahkan dunia. Akan tetapi, isu ketidakharmonisan data dan informasi tentu saja harus terus diminimalisir, salah satunya melalui koordinasi dan komunikasi rutin. Pembuatan MOU kerja sama atau kemitraan dengan media dan berbagai *stakeholder* juga dapat dilakukan untuk dapat meningkatkan koordinasi.
7. Pembuatan media center di BPBD DIY sebagai layanan satu pintu bagi komunikasi dan informasi kebencanaan diperlukan sehingga publik mempunyai akses lebih mudah baik untuk mendapatkan informasi maupun melakukan konfirmasi ataupun menyampaikan informasi, saran, dan pengaduan. Untuk dapat mempercepat pembuatan dan mengoperasionalkan *media center* secara lebih cepat, efektif, dan efisien maka *media center* dapat mempergunakan SOP, tim, teknologi, sarana, dan prasarana yang telah ada atau telah dibentuk sesuai rekomendasi di atas.

THE EVALUATION OF INDONESIAN NATIONAL STANDARDIZATION (SNI) POLICY TOWARDS IMPORT IN STEEL INDUSTRY

Nama : Diana Muji Hartati
Instansi : Kementerian Perindustrian
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Master of Public Policy
Negara Studi : Indonesia-Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-National
Graduate Institute for Policy
Studies, Tokyo, Japan

ABSTRAK

Pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan Standar Nasional Indonesia (SNI) untuk baja tulangan pada tahun 2008. Kebijakan ini memberikan jaminan penyediaan produk yang aman dan andal bagi konsumen khususnya di sektor konstruksi. Pada saat yang sama, kebijakan SNI dapat dibuat. hambatan non-tarif untuk perdagangan karena meningkatkan biaya kepatuhan. Ketika tarif semakin mengecil, pemerintah dapat memilih untuk menggunakan standardisasi sebagai alat untuk melindungi industri nasional. Makalah ini menganalisis pengaruh kebijakan SNI sebagai hambatan teknis pada nilai impor menggunakan model gravitasi tambahan. Makalah ini menerapkan data panel tentang impor baja ke Indonesia dari delapan negara pengekspor utama antara tahun 2000 dan 2014. Hasil model gravitasi mengungkapkan dampak negatif dari kebijakan SNI pada nilai impor baja di Indonesia di seluruh eksportir utama. Temuan ini mendukung pandangan umum bahwa standar nasional merupakan hambatan untuk dalam perdagangan.

Kata kunci: hambatan non-tarif, kebijakan SNI, produk baja

ABSTRACT

The Indonesian government enacted a mandatory national standardization (Standar Nasional Indonesia, SNI) policy for deformed steel bars in 2008. This policy provides the assurance of supplying safe and reliable products for consumers especially in the construction sector. At the same time, the SNI policy can create non-tariff barrier to trade as it raises the cost of compliance. While tariffs are being increasingly eliminated, the government may choose to use standardization as a tool to protect national industries. This paper analyzes the effect of SNI policy as technical barriers on import values using an auxiliary gravity model. This paper applies panel data on steel imports to Indonesia from the eight major exporting countries between 2000 and 2014. The results of the gravity model reveal a negative impact of the SNI policy on the steel import value in Indonesia across all eight main exporters. The findings support the commonly held view that national standards are an impediment to trade.

Keywords: Non-tariff barrier, SNI Policy, Steel Product

THE EVALUATION OF INDONESIAN NATIONAL STANDARDIZATION (SNI) POLICY TOWARDS IMPORT IN STEEL INDUSTRY

A. Background

Considering the importance of the steel industry, some countries employ trade policies to restrict imports to benefit the targeted domestic sector (e.g. quota, import license, subsidy). The United States of America (USA) and India as leading steel manufacturers, provide excellent example to study these issues, as they have received many different types of trade protection over the past decades. The US steel industry has received practically every form of trade protection in the past four decades.

The Government of India uses various mechanisms such as anti-dumping, anti-subsidy and other safeguards, to protect the domestic industry. However, rising Chinese exports and stringent safeguard duties against Chinese steel imports by developed countries make India more vulnerable to the dumping of Chinese steel (Feinberg, 2010). To counter subsidies provided to Chinese steel manufacturers by its government, India is investigating whether to levy a duty on the product's import from China to protect Indian manufacturers.

Like other countries, Indonesia also makes greater effort to promote the domestic industry by the development of TBT policy in such area. One of TBT policies implemented in Indonesia is the Indonesia National Standardization, or as *Standar Nasional Indonesia* (SNI). This policy regulates the quality of products distributed in the domestic market to ensure they comply to a uniform minimum. The improvement of the quality and competitiveness of the products produced in the country is necessitated by the government's aim to trigger competition with the rapid flow of imported products (Jaffe & Henson, 2004). Standard policies also play important role in advocating consumer safety as they help to reduce and eliminate potentially unsafe products. Good cooperation between manufacturers, government regulators, trade and consumer groups, and individual consumers in the determination of regulation standards will ensure safer products for consumer.

The government, domestic industry and consumer steer themselves towards improved product quality. Product quality plays an important role and will gain prominence in the future as Indonesia's economic link to the global economy strengthens. It requires following the international standards and requirements of each country.

However, the development of national standards should not be directed towards introducing trade restrictions. Therefore, the development of national standards is aimed at referring to and not duplicating international standards to provide opportunities for stakeholders to give feedback and input, and to be published through widely accessible media (Tampubolon, Eminingsih, & Suseno, 2006). Whenever differences from international standards are inevitable for legitimate purposes, the distinction should be easily recognized and the national standards body should be willing to provide explanations for the application of the divergence to all those who require it.

In 2014, the national steel production capacity for Indonesia reached 18.9 million tons, while the domestic consumption reached 12 million tons (Ministry of Industry of Republic of Indonesia [MOI], 2015). Based on the supply side and demand analysis, the national demand for steel should have satisfied. However, the actual domestic production was about 9.3 million tons. These numbers imply that the steel industry is underutilized. Hence, Indonesia still imported 4—5 million tons of steel annually to meet the national demand. It appears that the government had to set a technical policy to increase the fair competition between domestic and imported products.

To date, the impact of product standards on international and national market have been examined broadly only. Only a limited number of these examination were conducted for the steel industry. Moreover, there is no such study conducted in steel industry especially in Indonesia. In order to fill this gap, this paper will examine the impact of the SNI policy introduced in 2008 on the value of imported steel products. Therefore, to examine the extent to which the implementation of the SNI policy in the steel industry affects the value of the imported product, this paper will employ the gravity model to answer such question. Based on the assumption of previous research, the hypothesis of this research is that the SNI policy negatively affects the value of imported steel products.

B. Data and Methodology

The primary research method for this paper is quantitative. The model used in this paper will follow Anders and Caswell's (2009) method who employed the gravity model of trade in cost compliance with product standards. Gravity models are widely used to estimate trade volume that is determined by the economic size of the trading countries and the multilateral resistance (Bao & Qiu, 2012).

The gravity model is by analogy the same as Newton's law of gravitation (Krugman, Obstfeld, & Melitz, 2012). According to the generalized gravity model of trade, the volume of exports between pairs of countries, X_{ij} , is a function of their incomes (GDPs),

their populations, their geographical distance, and a set of dummies, where $Y_i(Y_j)$ indicates the GDPs of the exporter (importer), $N_i(N_j)$ are exporter (importer) populations, D_{ij} measures the distance between the two countries capitals (or economic centers) and A_{ij} represents any other factors aid or prevent trade between pairs of countries. u_{ij} is the error term.

This study uses panel data with gravity model for bilateral trade to estimate the impact of the SNI policy on the import value of Indonesia's steel product. This study will use Indonesia's trade with eight top exporting countries: Japan; China; Republic of Korea; Malaysia; Singapore; Taiwan; Thailand and Australia between 2000 and 2014. As mentioned before, this study models on Anders and Caswell's study, the extended gravity model of trade in cost compliance with product standards.

This paper utilizes panel data regression to estimate the import flows of steel product. The data collected is a time series data from 2000—2014 and represents a cross section of eight countries (China, Japan, South Korea, Taiwan, Malaysia, Thailand, Vietnam and Australia), which are selected from Indonesia's major trading partner countries in each continent. The trade analysis employs HS 6-digit codes. These codes constitute deformed bar steel that is commonly used in construction following the classification of SNI 07-2052-2002; SNI 07-0065-2002; and SNI 07-0954-2005.

C. Data Analysis and Results

1. Graphical Analysis

The remarkable degree of industrialization in Asia has made this region both the world's highest steel producer and importer. China, Japan, and South Korea are among the largest producer of steel products (Propescu, Nica, Nicolaescu, & Lazaroiu, 2016). The other countries Japan (India, Thailand, Vietnam, Philippines, Indonesia, and Malaysia) are the largest net importers of steel in the world. Those six countries represent almost 64 million ton of net imports into the region (Brun, 2016). However, new domestic steelmaking capacity is rapidly increasing in Asian regions and can replace Chinese export of steel grade steel in these markets.

The fluctuation of imported steel product (for construction) between 2000 and 2014. In average, the value increased between 2000 and 2008, and dropped dramatically in 2009. The SNI policy was implemented in November 2008. As a consequence, in 2008, the value of imported products was still high. In general, Japan primarily contributes to the value of imported products, although it was out numbered by China in 2005 and continued to do so till 2008. It is reported that China changed from being a net importer before December 2004 to being the

world's largest net exporter since the first half of 2005. China reached a notable self-sufficiency in steel production after 2005.

Steelmakers countries believe that China's government subsidization of its steel (in the form of an undervalued currency, export rebates and/or quotas, subsidized financing, relatively weak environmental, labor, and safety regulations, etc.) resulted in China's high export values. The intense competition between Japan and China before 2008. In 2000 Chinese steel constituted only 15% of the world's steel and the amount soared to almost half of the world's steel production. Although statistics indicate that the Chinese steel industry is not export-oriented, its consistently high output keeps the world's steelmakers concerned that excess Chinese steel might overwhelm the global market once domestic demand is adequately met. The rapid growth of Chinese's steel demand increased global capacity utilization rates between 2000 and 2008. The global financial crisis dramatically reduced capacity utilization in steel, from which full recovery has not yet taken place in the current period.

Japan and South Korea took the advantage of their lower production volume out of China due to slowed growth. In order to set themselves apart, they set their product line-up to offer more advanced, customized solutions that cannot be provided by high volume producing competitors. Starting from 2009, China's competitiveness dramatically fell and it was replaced by South Korea and Taiwan.

The construction, building and infrastructure sector, accounts for 50% of the global steel use. This sector has been a major driver for steel demand in the developing countries that are driven by urbanization. One of the primary reasons for the fluctuation in steel prices is the synchronized rebound in the major industrial blocks and the consequence of volatile demand (Adams, 2006). The world steel capacity between 2000 and 2008 was quadrupled due to China's massive development. At the same time, China engaged in rapid industrialization and outsourcing that caused the Chinese demand to increase by more than 20% per year. This overcapacity affects industry profits because plant-level efficiencies are not maximized, leading to higher production costs. As a consequence, steel prices tend to be higher during periods of higher capacity utilization. The same understanding can also be applied to the global financial crisis of 2008. In this period, the export market's demand fell. Global nominal capacity utilization ratio fell from 95% to 70.5%.

In theory, overcapacity ought to be a short-term phenomenon. When demand and prices fall, profit-maximizing firms reduce production and idle capacity. If the situation persists, firms seek to permanently reduce capacity because the costs of maintaining capacity, notably maintaining furnaces and rolling facilities, decreases profits. Firms that are not maximizing profits will exit the market, while more efficient

producers will capture the market share, effectively eliminating excess capacity in the industry.

In practice, however, economic downturns cause overcapacity because capacity is price insensitive in the short-term, that is, the physical plant has limited, if any, ability to rapidly reduce its total capacity in response to changes in price. High exit barriers in the steel industry prevent rapid adjustments in capacity. The costs of reducing capacity include the dismantling and demolition of mills, environmental clean-up and remediation, and legacy pension or other labor-related costs. Expectations about increases in future demand and the cyclical nature of the industry also limit the incentives for steel producers to reduce plant capacity in the face of economic downturns.

Overcapacity affects the profitability of companies in the sector because mills cannot produce at economically sustainable levels that for many steel mills is around 80% capacity utilization. Reduced company profitability affects the incentives of companies to invest in their facilities and workers that ultimately reduces the competitiveness of the sector in the national economy, leading to sectoral unemployment. In addition, overcapacity caused by government subsidies and access to cheap finance incentivizes the production process to cover bond payments and the fixed costs necessary to maintain productive capacity. The result is cheap steel flooding the international trading system, whose price is determined by the amount of government subsidies and the requirement to fulfill bond payments. This counters the comparative or competitive advantage of nations that serves as the basic assumption for the international trading regime.

2. Empirical Results

The gravity model of Indonesia's steel import is estimated considering all explanatory variables. Then the model is estimated by fixed effect regression and the estimated model represents the magnitude of the dependent variable with respect to the independent variable due to its log-linear structure. The basic gravity model includes only GDP and distance with the SNI policy as dummy variable to measure its effectiveness. But, in this study, I have used an extended gravity model by including more variables rather than just using GDP and distance. In this trade model, the intercept term β_0 is considered to be country specific and the slope coefficients are considered to be the same for all countries for fixed effect estimation technique.

The choice of fixed effect model is determined by Hausman test. The Hausman test helps choose between the fixed effects model and the random effects model. Using STATA, the null hypothesis is that the preferred model is fixed effects; the

alternate hypothesis is that the model is random effects. The fixed-effects models largely outperforms random-effects models as indicated by the Hausman tests.

The estimation result shows each R-squared in models which almost the same for all models. R-squared for Model 1 is 79%; 79.7% for Model 7; and 80.8% for Model 3. These mean that about 80% of the data close to the fitted regression line. The R-squared is a statistical measure of how close the data are to the fitted regression line. The R-squared also provides an estimate of the strength of the relationship between each model and the response variable. However, the formal hypotheses test for such relationship can only be analyze using t-test for each variable.

The results that, with all variables constant, the mandatory SNI policy implementation has an overall negative and significant effect on steel imports into Indonesia. Furthermore, all estimated coefficients on the GDP levels and the distance show highly significant at 1% level with the expected sign. The estimated results of basic gravity model represents Indonesia's steel imported value is positively determined by the home and foreign country's GDP and negatively determined by the trade impediment factor, distance.

The magnitude of the SNI policy's effects across model specifications are calculated from the estimated model coefficients for this dummy variable. The coefficient of the product of the SNI policy is negative and highly significant as expected. The SNI policy's effect range from -0.182% to -0.195% with respect to the value of the imported steel products. Thus for exporters as a whole, the mandatory SNI policy on steel products imposed a significant barrier to selling into the Indonesia market. The enforcement of the SNI policy has negative impact on the import value. The result is in accordance with the study conducted by Bao and Qiu (2012) that stated TBT are trade restrictive for China since it is a developing country, a one unit increase in the TBT will decrease the import value by about 0.8%.

GDP measures the economic activity in a country. The estimates of regression for both the home country and the trade partner GDP are expected to be positive and have a tangible effect on the trade flow. Assuming there is an increase in the revenues for the exporter country, the value of steel products traded to the export destination countries will also increase, *ceteris paribus*. The results indicate that a 1% increase in Indonesia's GDP led to a 0.37% increase in the value of steel imports to Indonesia. Additionally, the trade partners' GDPs also have a positive relation to the import value in steel products. It is seen that a 1% increase in the partners' GDPs will also increase value of imported steel by 0.004%. The importance of each country's steel sector, in terms of the total value of the steel trade, has a significant and positive effect on its ability to penetrate the Indonesia market.

The geographical distance variable shows the hypothesized negative effect on the steel trade in all model specifications. The elasticity estimates indicate the trade effects that result from increasing transport and transaction costs. Model 1 to 3 show that distance decreases the value of imported steel with a magnitude ranging from -1.89% to almost 2%. Geographical distance influences trade flows between two countries since it represents transport costs. Two countries that have significant geographical distance between them will experience higher transport costs and will consequently trade less intensely.

The estimated coefficient of exchange rate is found significant and positive. A theoretically plausible and significant positive exchange rate elasticity of 0.97 reported by Zarzoso (2003) for seafood exports by MERCOSUR (Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay, and Venezuela) countries. In this paper has used the model in a log-linear form. The variables are interpreted in terms of the percentage change. The result states that 1% depreciation of currency increases the trade by 0.45% to 0.52%. One of the biggest factors that influences imports and exports is the value of currencies between trading countries. It is commonly known that export and import activities are carried out in US dollars. Since the exchange rate is calculated using the exporters' currency, it confirms that a weaker domestic currency stimulates export.

Model 3, which includes the effect of the steel price, shows that it has a positive correlation with the import value. The estimate indicates that a 1% increase in price will also raise the import value to 0.21%, and vice versa. Indonesia's import value on steel and steel prices both have almost the same trend line. The steel prices increased substantially between 2000 and 2008. This results in an increase in the import value.

3. Discussion

Developing countries may deliberately craft standard measures that impose a cost or other disadvantage on foreign competitors to provide protection to domestic firms. Moreover, standard compliance is often costly for exporter countries. Thus, standard can act as an impediment for trade even when it is imposed due to genuine health and safety of the consumers. Nonetheless, standards also assure the consumers that they use safe, reliable, and good quality products. Without standards, non-standardized products may be dangerous as manufacturers will not be obliged to provide qualified products.

The prevention of non-standardized deformed bar steel's circulation in the domestic market motivated the introduction of the mandatory SNI policy as standard measures in steel product for construction in 2008. From the Indonesian

government's point of view, this regulatory policy is intended to reduce the potential risk for the construction sector which will affect consumers. However, this type of policy can create trade barriers since it rises the cost of compliance. On the other hand, the standard policy can also act as catalyst for domestic firms. They will react to the new standards by increasing the quality assurance. It is the government's tasks to foster national industries. However, the SNI policy enforcement is expected to create challenges for domestic products.

The mandatory SNI policy on deformed steel bar products is stipulated in September 2008. According to the models with the observational data period from 2000—2014, this policy can be considered quite successful in limiting the import volume and stimulating the domestic production of deformed bar steel. As an obstacle, it acts like a mandatory shock for foreign manufacturers requiring them to adapt their products to the standards that prevail in Indonesia both from the technical and non-technical aspect. Those obstacles can be the cost of compliance, the difficulty to obtain inquiry information, testing procedures, inspection time and so on. Nevertheless, the results have been changed. Taking into account the trend of imports that started to increase between 2010 and 2011, it can be an indication that the foreign products abroad has begun to adjust to the SNI policy.

The implementation of the SNI policy should also consider the availability of the conformity assessment institution. The duty of this institution is to examine the conformity of a product or process or person to a certain standard. This institution may consist of various types of institutions, namely certification bodies and laboratories. Institutions of this kind are usually government institutions, but some of them are privately or state-owned. It is spread in all Indonesian areas, but it is mainly concentrated in Java. This institution must have personnel consisting of competent assessors, experts, sampling officers (PPCs) to carry out product certification. The development of the SNI policy has been very rapid. Based on MOI, there are 744 institutions that were accredited by the National Accreditation Committee in 2011. It implies that conformity assessment institution fully supports the government policy on standards.

The role of SNI policy on the production, based on the limitations of this study models, SNI shall be deemed to have contributed positively to the development of industrial production in the country. This illustrates that SNI policy is the government's efforts to improve the ability of business such as by a process of surveillance (control consistency of product quality), obligations of quality management system for any company who wants to get a product certification) or create a good business climate.

D. Conclusion and Policy Implication

The result of this paper suggests that SNI policy in steel industry has import-reducing effect. The study explores whether technical measures imposed by Indonesia has a restrictive effect on the import value from the eight main exporters. This paper's result confirms the result from study conducted by Swann (2010) which stated that the effects of national mandatory standards on import tend to be negative. This paper contributes to this result by estimating the import impact of the introduction of SNI policy in deformed bar steel in Indonesia in 2008 for domestic and imported products.

This paper contributes to this result by estimating the import impact of the introduction of the SNI policy on deformed steel bars in Indonesia in 2008 for domestic and imported products. This paper applies the panel data on steel imports to Indonesia by the eight major exporter countries between 2000 and 2014. The result of the gravity model reveals a significantly negative impact of the SNI policy on Indonesia's steel import value across all the eight main exporters. The regulation supports the commonly held view that national standards are an impediment to trade.

Regarding the gravity model, almost all models exhibit a positive and significant impact of the economy's size towards the trading partners. The size of the economy in the gravity model is measured mainly by the country's GDP and it is expressed more as the economic potential of the market. It has a positive impact on international trade. The geographical distance that reflects the transport cost confirms the gravity model theory. This implies that distance hinders and blocks the implementation of trade exchanges between two countries that are not so close geographically. Trade between two countries tends to be more intense if their states are close to each other and less intense if they are remote.

This paper uses the auxiliary gravity model by adding the exchange rate and price variables. One of the determinants of a nation's economic performance is the value of currency. Currency movement has direct impact on imports and exports. Since the exchange rate variable is deducted from the exporter's currency, the result suggests that the exchange rate significantly affects the export value to Indonesia. It confirms that a weaker domestic currency stimulates exports.

Commodity price fluctuations have led to profound changes that affect trade. With an increase in domestic inflation, the prices of goods that are exported also rise as foreign consumers pay a higher price for imported goods from the country with higher inflation rates. The results of this paper support this theory. The price variable has a positive significant effect on the export value of steel products to Indonesia.

The empirical results reveal that the SNI policy for the steel industry can reduce the import value. The reduction in the import value is associated with heightened trade costs as the SNI policy raises the cost of compliance. However, this policy is expected to lead to the rise of production efficiency as it reduces information asymmetries between buyers and sellers, and promotes product commutability. From a practical point of view, the results of this paper have policy implications. The governments can devise a SNI policy to promote exports by adopting international standards for the steel industry. Several studies show that in most cases, the adoption of international standards have a positive (or at least neutral) effect on the country's export performance although other studies, like study by Jorgensen and Schroder (2006), also show the opposite result. Nevertheless, since Indonesia owns huge amounts of iron ore and iron sand which are the primary sources for the steel industry, the government should push such adoption to improve trade performance.

Taking this into consideration, the government as the facilitator can create international cooperation for mutual recognition agreements. In the last two decades, the government has also established new policies for the industrial sector with the aim to increase the efficiency and competitiveness of domestic industries (Adam & Negara, 2012). Under these policies, the government sets national standards for commodities to ensure the production of reliable results. Thus, the government has the obligation to harmonize the two policies to support each other. In other words, the policy of engaging in international cooperation should be able to support the government's program for the development of domestic products. An important breakthrough in economic cooperation among countries was initiated by the WTO agreement on TBT. Increased regulatory policy can be seen as the result of higher standards of living worldwide, which have boosted consumers' demand for safe and high-quality products, and of growing problems of water, air, and soil pollution which have encouraged modern societies to explore environment-friendly products.

The government also needs to devise strategies for the enforcement of the SNI policy that fits in the long-term framework. Currently, the government has initiated a program under which each state funded infrastructure project has to use standardized domestic product. However, the government has no power to control the use of standardized domestic products by private projects. Therefore, the domestic market needs to be convinced to continue using the standardized domestic product. Thus, the surveillance function of the government need to be served continuously. In turn, the quality of goods on the domestic market is guaranteed, so the level of public confidence in the standards of domestic products also increases.

**DINAMIKA PARTISIPASI PAGUYUBAN
PERANGKAT DESA INDONESIA (PPDI)
DALAM PEMBENTUKAN PERDA (STUDI
KASUS: PEMBENTUKAN PERDA
KABUPATEN MAGELANG NOMOR 15 TAHUN
2016 TENTANG PENGANGKATAN DAN
PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA)**

Nama : Ida Fitriyati
Instansi : Pemkab Magelang
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Penelitian ini berjudul “Dinamika Partisipasi Paguyuban Perangkat Desa Indonesia (PPDI) dalam Pembentukan Perda (Studi Kasus: Pembentukan Perda Kabupaten Magelang Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa). Penulis memilih judul tersebut karena pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa merupakan proses penting untuk mendapatkan perangkat desa yang profesional. Perangkat desa inilah yang akan membantu kepala desa menjalankan pemerintahan desa.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif untuk mengetahui dua hal pokok yaitu tingkat partisipasi PPDI dalam pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa serta faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi PPDI. Data diperoleh dari sumber sekunder dan primer. Data sekunder diperoleh notulen rapat, naskah akademik Raperda, keputusan DPRD, dan keputusan bupati. Data primer berasal dari hasil wawancara dengan informan. Analisis data dilaksanakan dengan metode triangulasi yaitu melakukan pengecekan silang terhadap data yang dikumpulkan. Analisis data dilakukan sepanjang proses penelitian secara kontinu, berulang-ulang dan terus-menerus hingga diperoleh data jenuh.

Setelah dilaksanakan analisis data, penulis memperoleh kesimpulan bahwa tingkat partisipasi PPDI berada di tangga konsultasi pada jenjang *degrees of tokenisme* (partisipasi simbolik) sebagaimana teori yang disampaikan Arnstein (1969: 216-224). PPDI mendesakkan aspirasinya melalui forum pembentukan Perda dan lobi ke bagian Tapem, tim penyusun, DPRD, Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah. Partisipasi PPDI belum optimal karena masukannya hanya didengar, tapi keputusan akhir ada di tangan eksekutif dan DPRD.

Faktor pendorong partisipasi PPDI adalah faktor penguasaan informasi dan regulasi, kemampuan menjalin relasi, kepemimpinan. Faktor penghambat partisipasi PPDI adalah kurangnya soliditas kelompok, konflik kepentingan, kurangnya keterbukaan eksekutif dan DPRD.

Kata kunci: Partisipasi, Tingkat Partisipasi, Dinamika Partisipasi, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi

ABSTRACT

This research entitled "The Participation Dynamics of Indonesian Village Apparatus Community (PPDI) in Formation of Local Regulation (Case Study: Formation of Local Regulation of Magelang Regency Number 15 Year 2016 on Appointment and Dismissal of Village Apparatus). The author chose the title because the appointment and dismissal of village apparatus was an important process to get a professional village apparatus. It is this village apparatus who will help the village head run the village administration.

The research was conducted by using qualitative descriptive research method to find out two main points those are PPDI's participation level in forming of The Local Regulation of Filling Village Apparatus and factors influencing PPDI's participation. Data is obtained from secondary and primary sources. Secondary data is obtained by minutes of meetings, academic draft of local regulation, decision of Regional People's Representative Assembly, decision of regent. Primary data comes from interview with informant. Data analysis was done by triangulation method that is cross checking to collected data. Data analysis is done throughout the research process continuously and repeatedly until the obtained data is saturated.

After analyzing the data, the author conclude that the level of PPDI's participation is on the ladder of consultation on levels of degrees of tokenism (symbolic participation) as Arnstein's Theory (1969: 216-224). PPDI pushed its aspirations by attending forum for the formation of local regulation and lobbying to Section of Governance, the drafting team, Regional People's Representative Assembly, The Central Java Provincial Legal Bureau. PPDI participation is not yet optimal because the input is only heard but the final decision is in the hands of the executive and Regional People's Representative Assembly.

Factors driving PPDI's participation are information and regulatory mastery, relationship building ability, leadership. Factors inhibiting PPDI participation are lack of group solidity, conflict of interest, lack of openness on executive and Regional People's Representative Assembly.

Keywords: *Participation, Participation Level, Participation Dynamics, Factors Influencing Participation*

DINAMIKA PARTISIPASI PAGUYUBAN PERANGKAT DESA INDONESIA (PPDI) DALAM PEMBENTUKAN PERDA (STUDI KASUS: PEMBENTUKAN PERDA KABUPATEN MAGELANG NOMOR 15 TAHUN 2016 TENTANG PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN PERANGKAT DESA)

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011, Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan yang lebih tinggi seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri sehingga Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Perda merupakan bentuk kebijakan di daerah untuk mengakomodasi kebutuhan dan ciri khas masing-masing daerah. Selain itu, Perda merupakan perwujudan otonomi daerah yang memberikan kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri dalam berbagai urusan termasuk membentuk Perda. Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa fungsi pembentukan Perda ada di tangan DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Menurut Rahim (2006: 3), masyarakat hendaknya dilibatkan dalam proses pembuatan kebijakan yang bersentuhan langsung dengan kepentingan masyarakat, termasuk Perda. Jika tidak, gejolak sosial kemungkinan besar akan terjadi. Contohnya adalah yang terjadi di Kabupaten Magelang. Khoirul Anwar (2017) menyatakan bahwa pemerintah sempat mengalami tekanan dari kepala desa dan perangkat desa pada awal tahun 2015. Kepala desa dan perangkat desa berdemo ke eksekutif dan DPRD untuk menuntut penghasilan yang memadai dan sesuai regulasi di atas. Setelah pelaksanaan demo, perangkat desa dan kepala desa diundang dalam audiensi di DPRD karena sebelumnya mereka telah mengajukan permohonan audiensi. Audiensi tersebut menghadirkan Pansus I DPRD, Kapolres, dan eksekutif. Setelah audiensi dan masih di gedung DPRD, kepala desa, dan perangkat desa sempat berselisih paham mengenai pengaturan tanah bengkok. Kondisi ini terjadi setelah penyerahan Raperda Pencabutan Perda Nomor 3 Tahun 2007 tentang Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa dari Bupati ke DPRD. Sesuai Pasal 81 PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa diatur dengan peraturan bupati. Raperda pencabutan ini tidak melibatkan *stakeholder* dalam penyusunan Prolegda serta penyusunan Raperda di Bagian Tapem dan Bagian Hukum. Menurut notulen Bagian Persidangan dan Perundang-undangan Sekretariat DPRD, Raperda ini dibahas di masa sidang I, tapi tidak disetujui. Raperda ini lalu diajukan, dibahas di masa sidang II dan disetujui.

Dari contoh di atas kita bisa menyimpulkan bahwa secara substansi partisipasi masyarakat masih kurang. Menurut Sirajuddin (2006: 38), pejabat publik di Indonesia lebih senang melakukan studi banding ke daerah lain daripada konsultasi publik ke tengah masyarakat. Ada 3 (tiga) faktor dominan yang menghalangi partisipasi masyarakat. Pertama, faktor masyarakat itu sendiri yang apatis terhadap pemerintah. Kedua, faktor peraturan perundang-undangan yang kurang memihak kepada masyarakat. Ketiga, faktor birokrasi eksekutif yang kurang terbuka dan dipersulit.

Dalam penelitian ini, penulis tidak hanya fokus pada tingkat partisipasi, tapi juga pada dinamika partisipasi PPDl dalam pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa, apa saja upaya PPDl untuk memperjuangkan aspirasinya, interaksi dengan *stakeholder* lain, dan pengambil kebijakan, keterbukaan/sikap DPRD dan eksekutif. Fokus penelitian pada PPDl sebagai wadah perangkat desa karena perangkat desa salah yang terimbas langsung dengan keberadaan Perda ini. Penulis lebih menyoroti advokasi PPDl karena PPDl yang banyak terlibat dalam proses pembentukan Perda.

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis Perkembangan

Sebagaimana dipaparkan di latar belakang, partisipasi publik masih kurang padahal partisipasi sangat penting dalam proses pembentukan Perda agar kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dan tidak ada penolakan dari warga. Menurut Susanti (2005 dalam Haryanto, 2010: 10), masyarakat menghadapi banyak hambatan berpartisipasi. Publik kesulitan mendapatkan draf rancangan peraturan karena pengambil kebijakan menganggapnya sebagai dokumen rahasia. Masyarakat tidak bisa mengetahui apakah masukannya diakomodir atau tidak. Mekanisme partisipasi tidak jelas sehingga pelaksanaannya juga tidak jelas. Pada tahap akhir pengambilan keputusan biasanya bersifat tertutup. Oleh karena itu, penulis membuat rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana partisipasi PPDl, upaya PPDl untuk menyuarakan aspirasinya dalam pembentukan Perda Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi partisipasi PPDl dalam pembentukan Perda Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa?

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penulis memilih metode penelitian deskriptif kualitatif agar bisa memahami dinamika partisipasi perangkat desa menurut konteksnya secara alami/apa adanya dalam pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa. Misalnya, bagaimana antar-aktor saling berinteraksi

sehingga tercipta satu kebijakan; bagaimana dinamika di dalam PPDI sehingga mereka mampu mendorong aspirasi; bagaimana keterbukaan/sikap eksekutif dan DPRD terhadap partisipasi masyarakat, terutama PPDI. Harapannya akan diperoleh gambaran aktual mengenai fakta proses partisipasi, interpretasi dan penyimpulan dinamika perangkat desa dalam pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa.

Penelitian ini menggunakan wawancara dan studi dokumentasi untuk mengumpulkan data. Wawancara diartikan sebagai proses memperoleh keterangan dengan cara tanya jawab berhadapan muka antara pewawancara dengan responden menggunakan pedoman wawancara sesuai tujuan penelitian. Wawancara dilakukan terhadap informan kunci yaitu pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa. Wawancara sebagai alat untuk memverifikasi data dan melengkapi data sekunder. Penulis melakukan wawancara mendalam (*in-depth interview*).

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Kondisi di Seputar Pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa

Secara administrasi, Kabupaten Magelang memiliki 21 kecamatan, 367 desa, 5 kelurahan dengan 4.754 formasi perangkat desa. Kepala desa dan perangkat desa di Kabupaten Magelang memiliki beberapa paguyuban. Yang paling dominan adalah Paguyuban Kepala Desa Ngesti Projo dan Paguyuban Perangkat Desa Indonesia (PPDI). Mashadi menambahkan bahwa pendirian PPDI termotivasi Paguyuban Sekdes yang berhasil menggolkan perjuangannya sehingga diangkat menjadi PNS. Pasal 202 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan "Sekretaris desa diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Dalam Penjelasan Pasal demi Pasal diterangkan "Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan pegawai negeri sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan". Mereka berjuang melobi pemerintah pusat agar menjadi PNS. Hasilnya adalah penerbitan PP Nomor 45 Tahun 2007 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa menjadi Pegawai Negeri Sipil. Keberhasilan Paguyuban Sekdes tersebut mendorong dibentuknya paguyuban-paguyuban lain. Menurut Sarjoko (2017), tujuan jangka panjang PPDI adalah agar perangkat desa diangkat menjadi PNS. Untuk jangka pendek, pada pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa, PPDI menginginkan masa jabatan sampai 60 (enam puluh) tahun serta mutasi jabatan sebagai bentuk *reward and punishment* dan jenjang karier.

Atmosfer hubungan kepala desa dan perangkat desa pada pembentukan Perda ini diliputi perbedaan pendapat. Kepala desa merupakan atasan perangkat desa.

Perangkat desa diangkat oleh kepala desa dan merupakan pembantu kepala desa. Kepala desa menginginkan penyegaran. Sedangkan, perangkat desa menginginkan jaminan masa depan dengan pasal masa jabatan perangkat desa sampai 60 (enam puluh) tahun. Sebelumnya, kepala desa dan perangkat desa juga berselisih paham mengenai pembagian tanah bengkok saat pencabutan Perda Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa pada awal tahun 2015.

2. Latar Belakang Pembentukan Perda Pengisian Perangkat Desa

Dengan berlakunya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 47 Tahun 2015, maka Perda Nomor 2 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Perangkat Desa perlu disesuaikan dan diganti dengan Perda baru. Selain itu, banyak formasi perangkat desa yang kosong. Penyebabnya adalah moratorium pengisian perangkat desa sejak tahun 2013 (Mashadi, 2017).

Oleh karena itu, pemerintah daerah harus segera membentuk Perda Pengisian Perangkat Desa. Pertimbangan eksekutif dalam pembentukannya adalah ingin mendapatkan perangkat desa yang terbaik. Ini tidak lepas dengan tuntutan sekarang bahwa desa harus mampu mengelola anggaran ratusan juta sampai miliaran rupiah. Naskah akademik Raperda Pengisian Perangkat Desa menyebutkan: "Tujuan Perda ini adalah untuk mendapatkan perangkat-perangkat desa yang berkualitas dan berkapasitas, penyelenggaraan pemerintahan desa dapat berjalan lebih baik dan mandiri, sebagaimana tujuan otonomi desa yang telah digariskan dalam UU Desa."

Khoirul Anwar menambahkan (2017), filosofi Raperda ini agar hubungan kades dan perangkat desa itu baik. Tanggung jawab utama penyelenggaraan pemerintahan desa memang terletak di pundak kepala desa, namun pundak itu akan mengalami disfungsi jika tidak didukung militansi para perangkat desa dalam membantu kerja kepala desa.

3. Faktor Pendorong Partisipasi PPDI

a. Penguasaan Informasi dan Regulasi

Penguasaan informasi dan regulasi sangat berpengaruh pada kemampuan lobi PPDI. Dengan penguasaan peraturan dan informasi, PPDI percaya diri untuk beradu argumentasi dan mendesak suaranya karena kebijakan publik di daerah tidak boleh bertentangan dengan aturan di atasnya (Maulana, 2002).

Menurut Mashadi (2017), PPDI pusat memiliki link dengan Kemendagri sehingga bisa mendapatkan informasi dan regulasi terbaru dengan cepat.

Suroso Singgih Pratomo (2017) menyebutkan bahwa PPDI pusat memiliki tim pakar. Tim pakar akan mengkaji informasi dan regulasi terbaru kemudian disosialisasikan ke PPDI provinsi, PPDI kabupaten melalui Mukernas dan Rapimnas. PPDI kabupaten mensosialisasikan hasil Mukernas dan Rampinas kepada PPDI kecamatan. PPDI kecamatan meneruskannya ke Kordes.

Sarjoko (2017) menjelaskan bahwa PPDI melakukan lobi kepada para pengambil kebijakan dengan argumen yuridis. Perangkat desa juga mempercayai PPDI sebagai "LBH". Jika birokrasi dijalankan dengan semestinya, tiap ada masalah, perangkat desa seharusnya berkonsultasi kepada camat karena camat adalah pembina penyelenggaraan pemerintahan desa.

b. Kemampuan Menjalin Relasi

Kemampuan menjalin relasi sangat penting untuk memperoleh informasi dan melakukan lobi. PPDI mampu menjalin relasi dengan DPRD, Bagian Tapem, Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, Kemendagri. Oleh karena itu, PPDI memperoleh informasi dan regulasi terbaru dari Kemendagri. PPDI mengetahui draf Raperda dari DPRD. PPDI sering berkomunikasi, berdiskusi, melakukan lobi kepada Bagian Tapem.

c. Kepemimpinan

Sebuah organisasi dengan kapasitas yang bagus tidak akan berjalan baik jika pemimpinnya tidak *qualified*. Ketua PPDI Kabupaten Magelang berlatar pendidikan sarjana hukum. Dia merupakan Sekjen PPDI pusat dan Sekjen PPDI Provinsi Jawa Tengah. Ketua PPDI supel sehingga mampu menjalin komunikasi dengan DPRD, Bagian Tapem, Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah, Kemendagri. Oleh karena itu, PPDI bisa memperoleh informasi dan menyampaikan aspirasi kepada para pengambil kebijakan tersebut. Ketua PPDI melakukan komunikasi dan lobi didampingi oleh 2-4 orang pengurus PPDI lainnya. Ketua PPDI menyebarluaskan informasi yang diperoleh dan menjaring aspirasi dari PPDI kecamatan. PPDI kecamatan meneruskannya kepada Kordes.

4. Faktor Penghambat Partisipasi PPDI

a. Kurangnya Soliditas Kelompok

Soliditas merupakan kemampuan kelompok untuk membangun kekompakan antar-anggota, sehingga terwujud kesatuan pendapat terhadap suatu permasalahan (Hartoyo, 2010: 232). Soliditas sangat penting untuk menyatukan pendapat yang berbeda-beda. Dengan solidnya sebuah kelompok, perjuangan mendesakkan aspirasi menjadi makin kuat.

Penulis menilai soliditas PPDI masih kurang. Pada saat penyusunan Prolegda, Ketua PPDI melakukan lobi ke Bagian Tapem untuk mendesak masa jabatan perangkat desa sampai 60 (enam puluh) tahun dan mutasi jabatan perangkat desa. Dia tidak menyebarkan informasi, membedah regulasi, menjanging aspirasi dari PPDI kecamatan dan Kordes terlebih dahulu. Dia hanya melakukan koordinasi internal terbatas untuk menjaga kondusivitas pemerintahan desa. Ini berarti Ketua PPDI tidak memaksimalkan kapasitas kelompok berupa jumlah perangkat desa yang mencapai empat ribuan orang, struktur organisasi.

Pada saat penyusunan dan pembahasan Raperda, PPDI mengikuti publikasi Raperda di Bagian Hukum, menghadiri audiensi di Komisi I, menghadiri *public hearing* di Pansus DPRD. Sebelum menghadiri forum tersebut, PPDI menyebarkan informasi dan menjanging aspirasi PPDI kecamatan. PPDI kecamatan meneruskannya ke Kordes. Ada 4-7 PPDI kecamatan yang tidak mendukung perjuangan PPDI. Alasan perangkat desa tidak mendukung perjuangan PPDI adalah (1) apatis karena pada saatnya tuntutan perangkat desa akan dipenuhi oleh Pemda; (2) anggapan bahwa paguyuban bukan untuk *pressure* kebijakan; (3) berlatar pendidikan SD-SMP, sudah tua sehingga tidak memiliki harapan untuk masa depan yang lebih baik; (4) tidak tahu keberadaan PPDI.

b. Konflik Kepentingan

Di Jawa yang masih mengedepankan *ewuh-pakewuh*, konflik kepentingan memang jarang diselesaikan dalam forum terbuka dan berhadap-hadapan langsung. Dalam konteks ini, konflik kepentingan terjadi antara kepala desa dengan perangkat desa. Kepala desa merupakan atasan. Perangkat desa merupakan unsur staf yang membantu kades. Kades ingin peremajaan. Perangkat desa ingin masa jabatan sampai 60 (enam puluh) tahun.

Kepala desa dan perangkat desa didudukkan dalam satu forum pada FGD di Bagian Tapem, publikasi Raperda di Bagian Hukum, *public hearing* pertama di Pansus DPRD. Kedua pihak tidak menyampaikan masukan mengenai masa jabatan. Kepala desa dan perangkat desa dihadirkan dalam sesi terpisah pada *public hearing* kedua di Pansus DPRD. Kepala desa dan perangkat desa leluasa memberikan masukan mengenai masa jabatan dalam forum ini.

c. Kurangnya Keterbukaan Eksekutif dan DPRD

Menurut Hartoyo (2010: 44), keterbukaan berarti masyarakat terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Masyarakat tidak hanya mendukung kebijakan yang digariskan oleh para pengambil kebijakan.

Penulis menilai keterbukaan eksekutif dan DPRD masih kurang. Pada saat penyusunan Prolegda, Bagian Hukum, dan Balegda DPRD tidak melibatkan masyarakat terutama PPDI pada khususnya. Eksekutif dan DPRD beranggapan bahwa keterlibatan masyarakat pada tahapan ini belum diperlukan. Keterlibatan masyarakat dibutuhkan pada tahapan penyusunan Raperda yang membutuhkan masukan mengenai substansi Raperda.

Pada saat FGD di Bagian Tapem, draf naskah akademik dan Raperda sudah disiapkan STMPD Yogyakarta. Forum ini didominasi paparan dari STPMD Yogyakarta sehingga alokasi waktu bagi peserta untuk memberikan masukan menjadi terbatas. Pembahasan tidak tuntas. Yang diundang hanya perwakilan camat, kepala desa, perangkat desa, SKPD terkait. Ketua PPDI tidak diundang dan tidak mengetahui perangkat desa yang hadir sehingga PPDI tidak bisa memberikan masukan pada FGD tersebut.

PPDI maupun perangkat desa pada umumnya tidak mengetahui draf Raperda hasil tim penyusun sehingga PPDI tidak tahu apakah masukannya diakomodir atau tidak. Alasannya adalah draf Raperda akan dipaparkan kepada masyarakat pada saat publikasi Raperda di Bagian Hukum. Pada saat public hearing pertama, Pansus DPRD hanya memberikan kesempatan 5 (lima) kepala desa dan 5 (lima) perangkat desa masuk dalam forum. Alasannya adalah untuk forum pendahuluan. Padahal dengan banyaknya yang diundang akan makin banyak masukan yang diterima DPRD.

D. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Tingkat partisipasi PPDI dalam pembentukan Raperda Pengisian Perangkat Desa masih berada di tangga konsultasi pada jenjang *degrees of tokenisme* (partisipasi simbolik) sebagaimana teori yang disampaikan Arnstein (1969: 216-224). PPDI maupun masyarakat pada umumnya tidak diundang dalam penyusunan Prolegda di Bagian Hukum dan Balegda DPRD. PPDI melakukan koordinasi internal terbatas, kemudian melakukan lobi ke Bagian Tapem untuk mendesakkan pasal masa jabatan dan mutasi jabatan. Bagian Tapem sepaham dengan PPDI mengenai pasal mutasi jabatan. Bagian Tapem kemudian mengadakan FGD yang mengundang perwakilan camat, kepala desa, perangkat desa, SKPD terkait. Ketua PPDI tidak diundang dan tidak tahu perangkat desa yang hadir dalam FGD tersebut. PPDI melakukan koordinasi, bedah regulasi, menjaring aspirasi pengurus PPDI lainnya. PPDI melakukan lobi ke anggota tim penyusun, Bagian Tapem. Tim penyusun memantapkan draf Raperda pada akhir tahun 2015. PPDI tidak mengetahui draf

Raperda sehingga tidak tahu masukannya diakomodir atau tidak. PPDl kemudian melakukan koordinasi, bedah regulasi, menjangir aspirasi PPDl kecamatan. PPDl kecamatan meneruskannya ke Kordes. Ada 4—7 PPDl kecamatan yang tidak hadir. PPDl melakukan lobi dan mendesakkan pasal masa jabatan ke DPRD melalui audiensi Komisi I. Bagian Hukum melaksanakan publikasi Raperda yang mengundang 21 camat, 21 kepala desa, 21 perangkat desa, SKPD terkait. Sebelum menghadiri publikasi Raperda, PPDl melakukan koordinasi, bedah regulasi, menjangir aspirasi PPDl kecamatan. PPDl kecamatan meneruskannya ke Kordes. Ada 5—7 PPDl kecamatan yang tidak ikut dalam koordinasi ini. Pada saat publikasi Raperda, kepala desa, dan perangkat desa tidak memberikan masukan mengenai masa jabatan. Perangkat desa hanya memberikan masukan redaksional kalimat. Ini karena konflik kepentingan kepala desa dengan perangkat desa. Tim harmonisasi kemudian melakukan harmonisasi Raperda yang disesuaikan dengan masukan dari publikasi dan di luar forum publikasi. Eksekutif kemudian melakukan konsultasi ke Biro Hukum Provinsi Jawa Tengah. Pada saat pembahasan Raperda, Pansus mengundang paguyuban kepala desa dan PPDl dalam dua forum *public hearing*. *Public hearing* pertama, Pansus mengundang 5 (lima) kepala desa dan 5 (lima) perangkat desa dalam satu forum. Kedua pihak tidak memberikan masukan mengenai masa jabatan perangkat desa karena adanya konflik kepentingan. *Public hearing* kedua, Pansus mengundang 30 (tiga puluh) kepala desa dan 30 (tiga puluh) perangkat desa dalam forum terpisah. PPDl melakukan koordinasi dan menjangir aspirasi PPDl kecamatan. PPDl kecamatan meneruskannya ke Kordes. Ada sekitar 7 (tujuh) PPDl kecamatan tidak hadir dalam koordinasi PPDl. Seratusan perangkat desa hadir di gedung DPRD. Perangkat desa dan kepala desa menyampaikan masukan mengenai masa jabatan perangkat desa. Partisipasi PPDl belum optimal karena masukannya hanya didengar, tapi keputusan akhir ada di tangan eksekutif dan DPRD.

2. Faktor pendorong partisipasi PPDl adalah kapasitas kelompok yang mencakup faktor penguasaan informasi dan regulasi, kemampuan menjalin relasi, kepemimpinan. Faktor penghambat partisipasi PPDl adalah kurangnya soliditas kelompok, konflik kepentingan, kurangnya keterbukaan eksekutif dan DPRD. Eksekutif dan DPRD belum mengatur mekanisme partisipasi yang jelas agar masyarakat bisa memperoleh: (1) informasi secara terbuka sehingga tahu masukannya diakomodir atau tidak; (2) kesempatan menyampaikan masukan seluas-luasnya dalam tiap tahapan pembentukan Perda. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika PPDl sering melakukan komunikasi dan lobi kepada para pengambil kebijakan.

E. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang penulis sampaikan untuk mengoptimalkan partisipasi perangkat desa adalah

1. Pemerintah daerah dan DPRD harus mendesain mekanisme partisipasi yang tepat dan institusional sehingga tercipta ruang partisipasi masyarakat yang luas dan jelas. PPD maupun masyarakat pada umumnya seharusnya bisa memperoleh (1) informasi, draf Raperda, regulasi yang berlaku secara cepat dan mudah sehingga tahu masukannya diakomodir atau tidak; (2) kesempatan menyampaikan masukan seluas-luasnya dalam tiap tahapan pembentukan Perda. Komunikasi dua arah antara pengambil kebijakan dan masyarakat harus terjalin baik, misal menggabungkan forum tatap muka dengan media *website*/cetak/elektronik; menggabungkan forum turun ke bawah dengan mengundang masyarakat dalam audiensi. Harapannya adalah agar tercipta Perda yang partisipatif dan diterima dengan baik oleh seluruh lapisan masyarakat.
2. Eksekutif dan DPRD sebagai pengambil kebijakan harus menyadari pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda sehingga tidak ada penolakan saat penerapannya. Dampak penolakan akan menghambat jalannya pemerintahan sehingga merugikan pemerintah sendiri. Oleh karena itu, pengambil kebijakan perlu membuka saluran dan mendorong partisipasi, misal melaksanakan forum bedah regulasi. Ini untuk meningkatkan penguasaan informasi dan regulasi oleh masyarakat, sehingga partisipasi meningkat. Harapannya, makin tinggi partisipasi, masyarakat akan merasa memiliki dan bertanggung jawab atas Perda yang disepakati bersama serta tercipta Perda yang partisipatif dan berkualitas.
3. Terhadap kebijakan publik/Perda yang tidak sejalan dengan keinginan, masyarakat dapat melakukan upaya litigasi dan nonlitigasi (Yasin, 2016). Upaya nonlitigasi melalui (1) komunikasi lisan/lobi dengan eksekutif dan DPRD agar Perda bisa diubah; (2) komunikasi lisan/lobi dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat agar membatalkan Perda kabupaten yang bertentangan dengan Perda provinsi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

TRANSFORMATION OF PUBLIC RESEARCH INSTITUTES' ROLE IN INDONESIA: THE CASE OF INDONESIAN INSTITUTE OF SCIENCES (LIPI) AND THE AGENCY FOR THE ASSESSMENT AND APPLICATION OF TECHNOLOGY (BPPT)

Nama : Indah Purwaningsih
Instansi : LIPI
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Master of Public Policy
Negara Studi : Indonesia-Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-National
Graduate Institute for Policy
Studies, Tokyo

ABSTRAK

Pemerintah Indonesia memiliki perubahan strategi dalam pengembangan sains dan teknologi. Kondisi ini telah memengaruhi perkembangan kelembagaan yang pada gilirannya mungkin memengaruhi peran transformasional lembaga penelitian publik. Studi ini mencoba untuk menyelidiki lintasan strategi pengembangan sains dan teknologi Indonesia dari era kolonial melalui orde lama, orde baru, dan setelah Krisis Keuangan Asia. Menanggapi perubahan strategi pembangunan ini, pada akhirnya menganalisis bagaimana peran lembaga penelitian publik telah berubah, dengan mengambil LIPI dan BPPT sebagai studi kasus. Penelitian ini menggunakan pendekatan historis dengan menggunakan wawancara dan analisis dokumen untuk menyelidiki lintasan pengembangan sains dan teknologi di Indonesia dan transformasi peran LIPI dan BPPT. Temuan menunjukkan bahwa transformasi politik telah banyak memengaruhi strategi pemerintah dalam pengembangan sains dan teknologi Indonesia. Terlebih lagi, LIPI dan BPPT cenderung untuk mengubah peran mereka mengikuti strategi pemerintah dengan memberikan sedikit pertimbangan terhadap permintaan, baik dari masyarakat dan industri atau poin penting dari awal mereka memulai.

Kata kunci: transformasi, strategi pengembangan S & T, peran lembaga penelitian publik, LIPI, BPPT

ABSTRAK

The government of Indonesia has a changing strategy for Science and Technology (S&T) development. This condition has influenced institutional development, which in turn may have affected the transformational role of public research institutes. This study attempts to investigate the trajectory of Indonesian S&T development strategy from the colonial era through the Old Order, the New Order, and following the Asian Financial Crisis. In response to this changing of development strategy, it eventually analyzes how the role of public research institutes has transformed, by taking LIPI and BPPT as case studies. This study employs a historical approach by using interview and document analysis to investigate the trajectory of S&T development in Indonesia and the transformation of LIPI's and BPPT's role. The findings suggest that political transformation has much affected the government's strategy on Indonesian S&T development. Moreover, LIPI and BPPT tend to transform their role following the government's strategy by giving less consideration to either demand from society and industry or their strong point of early inception.

Keywords: transformation, S&T development strategy, public research institute's role, LIPI, BPPT

TRANSFORMATION OF PUBLIC RESEARCH INSTITUTES' ROLE IN INDONESIA: THE CASE OF INDONESIAN INSTITUTE OF SCIENCES (LIPI) AND THE AGENCY FOR THE ASSESSMENT AND APPLICATION OF TECHNOLOGY (BPPT)

A. Background

There is a growing debate among scholars over the development of science and technology (S&T) in Indonesia. S&T has been one of the policy instruments used to achieve national development goals, including sustainable economy and social welfare. Nevertheless, critics have observed that it has made few contributions to Indonesian industrial technology or economic development (OECD, 2013). Most of the research outputs end in reports, publications, and prototypes, whereas there are few results of public Research and Development (R&D) that have been further developed and utilized for industrial and technological capacity development, especially by private sectors (Bimantara, 2015).

Looking deeper into this issue, Indonesia is also recognized as one of the lower standard countries of research and development. Its expenditure for R&D is lower than that of some emerging countries, including India, Malaysia, and Thailand. In 2013, Indonesia's gross R&D expenditure was around 0.08% of its national GDP. The government contributed around 74% of this gross R&D expenditure. Public research institutes (PRIs) conduct most of the R&D activities. On the other hand, the proportion of the budget for the R&D program is smaller than that for routine funding, including salary of the institute's employees. The Indonesian Institute of Sciences (LIPI), the biggest PRI in Indonesia, spent around 40.5% of its budget for R&D and supporting programs in the 2012–2015 period, while the Agency for the Assessment and Application of Technology (BPPT) spent around 41.3% at the same time.

However, between the 1970s and the 1990s, the so-called New Order period, Indonesia experienced a massive development of S&T institution. This authoritarian state invested a large amount not only in R&D, but also in industrial technology development (Amir, 2013). They also consider the importance of technology transfer for industry by establishing strategic state-owned companies.

Yet, there has been a significant change after the Asian Financial Crisis in 1997. The Asian crisis that initially hit the financial sector also affected the socio-political segment of the country. It was followed by the downturn of the New Order regime, resulting in reformation. Reformation has brought a big transformation to the country and to the S&T institution.

Therefore, this paper aims to investigate the trajectory of S&T development strategy in Indonesia across different historical periods. The politico-economic dynamism of the country may have influenced the institutional transformation of Indonesian S&T. This transformation would in turn affect the role of PRIs as the main actors of Indonesian S&T development. This study focuses on LIPI and BPPT to demonstrate the transformational role of PRIs in Indonesia.

B. Methodology

This study has employed both primary and secondary data in analyzing the research problem. Primary data is in the form of interview results. Secondary data consists of annual reports of LIPI and BPPT, government regulations, documents, and previous studies.

LIPI and BPPT have become the representatives of PRI in Indonesia in the study for some reasons. There are several public research organizations in Indonesia: seven non-ministerial research institutes (LPNK) under the coordination of the Ministry of State for Research and Technology (now Ministry of Research, Technology and Higher Education), of which LIPI and BPPT are a part, research divisions within ministries, and public universities.

This study aims to examine the transformational role of LIPI and BPPT in response to the changing S&T development strategy in Indonesia. In order to answer the research questions, this research used the historical approach through deep interview and document analysis for data collection. The collected data were analyzed using qualitative approach.

The first step of data analysis was to investigate the trajectory of S&T development strategy in Indonesia. It identified the condition of the country through politico-economic perspectives and the kind of S&T development strategy produced. The trajectory of the Indonesian S&T development is divided into four periods: the colonial era (–1945), the Old Order (1945–1966), the New Order (1966–1998), and after the Asian Financial Crisis (1998–present). The second step in the process analyzed how the institutional development of S&T as the results of the changing strategy of the government might affect the transformation of research institute’ role, in this case of LIPI and BPPT.

C. Data Analysis and Results

1. The Old Order (1945—1966)

The government’s attempt at scientific research development was reflected by building the institution. The first step was to create a national identity by nationalizing

the colonial research institutes. In 1955, the government abolished OPIPA and established a more indigenous institute, the Council for Science of Indonesia (MIPI). Yet, the colonial influence remained. The mission of MIPI was similar to the previous colonial congress, The Netherlands Indies Scientific Congress, to guide and to give government scientific advice on the development and dissemination of science and technology. In 1962, the government established another institute, the National Research Affairs Department (Durenas) and renamed it as the National Research Institute (Lemrenas) in 1966. This reorganization made MIPI a subordinate of Lemrenas with the additional task of establishing and nurturing several research institutes (LIPI, 2015).

2. The New Order (1966—1998)

However, S&T development in Indonesia reached its peak in this era. After the country successfully recovered from the economic turbulence of the 1960s, it experienced a rapid economic growth in the 1970s (Hill, 1994). Agricultural production decreased and oil prices rose steeply. Indonesia enjoyed the benefits of the oil boom in late 1972—1973, which eventually made Pertamina the main “cash cow” for the government’s developmental agenda, particularly for capital-intensive programs, such as aircraft industry (Amir, 2013). This rapid economic growth and high revenue from oil led to the transformation of the country from a developmental state to a technological state.

The technological state in Indonesia was about to begin. The government would industrialize the economy following the success of newly industrializing countries, after a period of high reliance on labor and an agricultural intensive economy. Habibie had a great influence on this technological development plan. He introduced to rename the institution governing S&T development. The Ministry of Research was renamed as Ministry of Research and Technology (Ristek) when Habibie joined the cabinet in 1979. It seemed like a simple change, but it had a great impact in the following years. Habibie insisted on the development of highly indigenous technology as well as on high quality human resources to build a competitive advantage for the future Indonesian economy. His agenda was that Indonesia should have local capacity to assess and to apply technology to minimize dependency on imported technology (Amir, 2008; Hill, 1997).

Habibie introduced a new development strategy—namely, “starting from the end, ending at the start”—for technological development. It started with adopting the existing technology to create added-value products. Developing new technology based on the existing ones was the next step, which was followed by developing new technology. The whole process culminated in conducting basic research for producing new knowledge (Rice, 1998).

The government employed some policy instruments for S&T development in this era that completely reflected the authoritarian power. First, the government set the research agenda. The DRN had identified several research areas for their potential contribution to national development: biotechnology, medical technology, food technology, product and production engineering, material science, chemistry and process engineering, energy technology, electronics and informatics, and environmental protection technologies (Samadikun, 1998). All areas were included in the form of technological development that reflected the intention of the State to develop high technology. However, the most attention was given to the aircraft industry (interview with government official on S&T policy, 2017).

Second, Habibie, as the closest man to Soeharto, played a key role in structuring the industrial technology policy in all sectors, particularly in governmental departments and state-owned enterprises. He had become a cabinet member since the third Development Cabinet (1979—1984). He had headed Ristek for almost 20 years, being at the same time the chairperson of BPPT and the Managing Agency for Strategic Industries (BPIS). He was the first influential cabinet member coming from neither a strong economic background nor from a powerful ministry, such as the Ministry of National Development Planning (Bappenas). Bappenas was initially the institution responsible for preparing all programs and budgets for the development plan (Sato, 2017).

Ristek, BPPT, and BPIS were considered to be the favored agents for S&T development in this era. In 1991, Ristek took over one of LIPI's tasks to prepare the inception of Indonesian Academy of Science. BPPT, at this time, was considered to be the policy arm of Ristek since it was a state ministry that did not have any technical unit like any other line ministries. BPIS was initially founded in the early 1980s within BPPT to propose potentially technology-based state-owned industries. Later on, it evolved as an independent agency to manage the transfer of research and innovation output into industrial products. BPIS organized ten state-owned companies to produce high technology products, including the aircraft industry, the shipbuilding and maritime industry, the land transportation industry, the electronics and telecommunication industry, the energy industry, the engineering and agriculture industry, and the defense and security industry (Pitono, 1996; Amir, 2013). By directing these three institutes at the same time, it was easy for Habibie to prepare and implement the industrial technology policy at the time. Besides, he also had good connections with the Minister of Industry, A.R. Suhud (interview with government official on S&T policy, 2017).

Finally, the government's position on the importance of order and institution was reflected in the budget mechanism. In this era, the government allocated a large budget to S&T development, from the upstream of knowledge and technology

production to the downstream of results utilization in industries. Habibie, through Ristek, created the development plan of S&T as well as the budget allocation. Each PRI and technical unit within the ministry would do the more detailed work. A “top-down policy” was prepared (Samadikun, 1998; interview with government official on S&T policy, 2017).

3. After the Asian Financial Crisis (1998–present)

The 1997 Asian financial crisis had a great impact on Indonesia’s institutional transformation. The crisis, which initially hit Indonesia’s financial sector, also affected the socio-political condition of the country and was exacerbated by a regime change. The downturn of Soeharto in 1998 marked not only the end of the authoritarian New Order, but also the end of Indonesia’s authoritarian technological state.

The government decided to request financial support from the International Monetary Fund (IMF) to recover economic condition. Consequently, IMF prescribed the government some policies to implement. One of the conditions of IMF austerity is the termination of all financial support for the aircraft manufacturer, Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN) (Memorandum of Economic and Financial Policies, 1998). The aircraft industry had been the symbol of the technological state in the New Order. It had only recently celebrated the successful first flight of Gatotkaca, the prototype of N250, on 10 November 1994, after six years of its inception. It was a turning point of Indonesian “technological independence.” It symbolized that Indonesia had successfully mastered an advanced technology. It was as if brighter days were waiting ahead, before the crisis occurred and the project funding ended (Amir, 2013).

The new country’s condition led the government to change its strategy on S&T development. After the transition era (1998–2004), the Yudhoyono administration (2004–2014) used S&T as a means of strengthening national competitiveness. The goal of the Indonesia’s 2005–2025 Long Term National Development Plan (RPJP) is to create an independent, developed, just, and prosperous nation. The third of the five missions to accomplish this vision is the acquisition and utilization of S&T. The importance of S&T development for improving competitiveness is restated in the Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development (MP3EI), 2011–2025.

There are two main strategies to attain the goals of S&T development. The first is to strengthen the national innovation system in the area of production, process, and commercialization to improve competitiveness towards an innovation-driven

economy. The second is to enhance the capacity for research, development, and application of S&T, especially in seven fields: food security, energy security, information technology and communication (ICT), transportation technology and management, defense and security technology, pharmaceutical and health, and advanced materials. R&D activities in these seven fields are interrelated and conducted by strengthening basic research and considering the impact on the social dimension.

Although S&T development has a seemingly high priority in the current development plan, the policy implementation is weak. The government promotes a national innovation system but sets no priority to harness any specific sector in certain years before moving to other sectors. Currently, R&D activity also faces a reduction in funding support (interview with government official on S&T policy, 2017).

However, the regime change has created an opportunity for S&T institutional reform. The abolition of the “one-door policy” mechanism for budget and program preparation and the government’s expectation for real contribution from all research areas have opened more opportunity and freedom for PRIs. Ristek currently acts as the coordinating ministry for research and technology (administratively). There are neither any favored agents nor any strong figure anymore. This policy might seem good to give equal opportunity to every institute for participation. However, Ristek currently does not have any power anymore, not even to coordinate PRIs or to link other line ministries, such as the Ministry of Industry, the Ministry of Economic Affairs, etc. The government’s expectation from developing such innovation systems faces a fragmented system (interview with government official on S&T policy, 2017).

4. Transformation of LIPI’s Role

LIPI is the biggest and oldest research institute in Indonesia. It has a long history in the development of Indonesian scientific research. The first colonial research institute, ‘s lands Plantentuin te Buitenzorg (National Botanical Garden in Bogor), founded in 1817, has become one of the research units of LIPI for conducting life science research and ex situ conservation.

The inception of LIPI dates back to 1956, when the government established MIPI. MIPI acted as an advisory council for the government and was responsible for the development and dissemination of science. The government founded Lemrenas in 1966 and put MIPI within the organization by adding the task of establishing and nurturing several research institutes. In 1967, the New Order government abolished MIPI and Lemrenas and established LIPI to take over all missions of the previous institutions.

In the early days of its inception, LIPI aimed to guide the development of science in Indonesia, to conduct scientific research, and to prepare the inception of the Indonesian Academy of Science. This last mission was handled by Ristek in 1991. Growing out of life sciences research and an advisory council, the institute is responsible for conducting multidisciplinary research in the area of life sciences, humanities, engineering sciences, earth sciences and for providing scientific services of standard measurements and calibration. The New Order government set up a division of labor to avoid an overlap in tasks with BPPT, because both institutes conducted multidisciplinary research. Hence, LIPI conducted basic research up to the intermediate stage of knowledge production. On the other hand, BPPT conducted applied research and development on the downstream side.

Since its establishment in 1967, LIPI has undergone some organizational changes and an adjustment of its main tasks. The latest regulation on the LIPI is the Presidential Decree No. 103 of 2001. It mentions that the role of LIPI is to formulate policy on scientific research and to conduct basic research. However, the post-authoritarian government has used a different strategy on Indonesian S&T development. The government intends to develop the national innovation system and expects direct contribution from the research sector to social and economic benefit. This strategy has opened more opportunities for LIPI to expand its role, including conducting applied research and development.

The current missions of LIPI have shifted somewhat. It aims (1) to create scientific inventions to encourage innovation in order to improve the competitiveness of national economies, (2) to develop useful knowledge for the conservation and sustainable utilization of natural resources (such as research on biotechnology for agricultural production, medicine, etc.), (3) to increase international recognition in the field of science, and (4) to improve the quality of Indonesian human resources through scientific activity (LIPI, 2016).

The institute established the Innovation Centre in 2001 to manage intellectual property rights and to get closer with industry so as to be able to transfer the research output there. Some of LIPI's products in late 2014 are electric vehicles (bus and car), the Indonesian sea radar, an organic fertilizer, and so forth. Nonetheless, LIPI finds that it is not easy when coming to commercialization stage. There have been around 360 registered patents since 2001, but not more than 10% of them have been commercialized (Center for Innovation, 2015).

LIPI also built an incubator in 2013 to link research institutes, the industry, and the community. LIPI can provide promotional, business-related, and technological assistance for start-ups in the incubator. At the same time, tenants can learn and

license LIPI's technology to support their business. But it is still hard. In the last two years, there are only 10 tenants in LIPI's incubator (LIPI, 2016).

On the other hand, LIPI could be more successful by involving community participation for utilizing the research results. Societies are usually involved in implementing new products and processes, which closely relates to indigenous resources. For example, LIPI disseminates some agricultural techniques and fertilizers to improve agricultural products, such as avocado, banana, rice, and so on (LIPI, 2016).

5. Transformation of BPPT's Role

BPPT was founded as a mission-oriented body. BPPT now conducts multidisciplinary research and development. The research fields comprise technology policy assessment, natural resources development technology, agro-industrial technology and biotechnology, information, energy, and material technology, and design and engineering industrial technology. The inception of BPPT dates back to the New Order era, when the government attempted to develop highly indigenous technology.

Initially, the government established the Advanced Technology and Aeronautical Technology (ATTP), a special division in Pertamina, in 1974. This division aimed to provide a space for Habibie and his Germany-educated engineers to prepare an aircraft manufacturer. Within two years, ATTP was transformed into the Advanced Technology Pertamina (ATP). This transformation gave ATP broader tasks, as the mission was no longer limited to preparing an aircraft industry, which IPTN took over.

The mission of ATP was to prepare the inception of a technological bureaucracy. ATP became an instrument through which Habibie could organize the new concept of technological development. ATP had four interrelated tasks. First, it would prepare an industrial development policy together with the Ministry of Industry, after the country's high reliance on agricultural economy in 1970s. Second, it would conduct operations research, using mathematical formulation for technology-based decision-making and system design. Third, the engineers would harness Indonesia's natural resources endowment through technological development. It aimed to develop the indigenous technological capacity of Pertamina as the only state-owned oil company to reduce dependency on imported technology for the extraction of natural resources. The last task was to improve technological capacity through education and training. Eventually, ATP grew to become the highest funded government agency, drawing resources from the oil revenue. This condition led to

jealousy from other government departments, especially Bappenas, which had been the most powerful agency in the cabinet earlier (Amir, 2013).

By using a presidential decree, the New Order government officially established BPPT in 1978 as a non-ministry governmental agency of the same status as LIPI. BPPT was an unprecedented non-ministerial institute. It was chaired by Habibie, while he simultaneously acted as the Minister of Research and Technology (Ristek).

This close connection with Ristek greatly benefited BPPT. The one door policy for the program and budget mechanism under Ristek was not a problem, since the same person headed them. BPPT thus gained the highest budget allocation among government research institutes. The extraordinary funding it received for its high-technology projects became subject to debate because of the imbalance in fund distribution. In 1991—1992, part of the fifth period of New Order regime (Repelita V, 1989—1994), BPPT shared the highest budget allocation (60%) among six PRIs. In second position was Batan (12%) and the rest, including LIPI, received less than 10% of the budget allocation (Hill, 1995).

BPPT also had great influence on state-owned strategic industries. It was in charge not only of preparing the technological policy, but also of its implementation in all sectors. Due to its authority, some critics argued that BPPT was comparable to Bappenas, which was steered by Western-trained technocrats (Amir, 2013).

Nevertheless, the overthrow of the authoritarian New Order in 1998 following the 1997 Asian Financial Crisis significantly affected S&T policy and institution. Especially after the end of Habibie's government, BPPT lost its power and authority on policymaking in many strategic sectors. Post-authoritarian era, the government gives equal opportunity to all research areas to develop. The government does not give priority to particular sector. There is no strong figure anymore, not only at the ministry level, but also on LPNK.

The main functions of BPPT have remained the same. It conducts multidisciplinary research for development of technology. The assessment and application of technology are currently not limited in the high technology industry. It reaches the fields of agroindustry technology and biotechnology, information technology, energy and material, design and engineering, and the technological development of natural resources (BPPT, 2016).

However, there is a significant change in BPPT's role in terms of its targeted market. BPPT had a strong connection to state-owned industries in the New Order era. They were the target of BPPT's technology development through BPIS.

But the post-authoritarian government would like to strengthen the country's competitiveness, in which firms are the main actors, not only state-owned companies but also private companies. BPPT currently faces difficulties in reaching these private firms for either technology transfer or collaboration. Private firms prefer ready-to-use, mainly imported technologies rather than producing the new ones. Transnational companies also rely more on the technology produced in their home countries (interview with government official on S&T policy, 2017). Furthermore, many firms complain that research institutes such as BPPT or LIPI, fail to understand the need of companies.

D. Conclusion and Policy Recommendation

Indonesia has experienced a long history of colonialism and much political transformation after independence. This condition might have influenced the institutional development of S&T in Indonesia, which in turn might have affected the transformational role of research institutes, particularly LIPI and BPPT.

The early colonial era encouraged research culture in Indonesia through medical and agricultural research by exploring Indonesian bio-resources. In the next phase, as a newly independent country, the State was preoccupied with the consolidation of the nation. Yet, in this era, the Old Order (1945—1966) government laid the institutional base for S&T development by establishing a research council to give the government scientific advice.

The New Order (1966—1998) government faced different challenges and offered different strategies for S&T development. S&T development in this regime had a lot of influence through Habibie. The government created an authoritarian technological state by imposing the development of highly indigenous technology. Priority was given to favored agents could support the State's goal. Thus, BPPT was established as a mission-oriented agency to prepare and implement industrial technology policy with state-owned strategic industries as their targeted market, especially the aircraft industry. On the other hand, the government paid less attention to other research institutes, such as LIPI, which conducted basic research despite its long history and achievements in life sciences.

However, the downfall of the New Order following the 1997 Asian Financial Crisis might have led to another transformation in S&T development strategy. The government now gives an equal opportunity for all research areas and institutes to develop in order to strengthen the national innovation system. This changing strategy might have affected the transformational role of LIPI and BPPT too. LIPI has expanded its role to include not just basic research, but also applied research and development. BPPT

maintains its function of technology assessment and application, but has decreasing authority following the end of Habibie era. However, the two institutions are seemingly not ready to face the rapid growth of private companies, since state-owned companies were the only partners for technology development in the previous era. To reach out to the private sector for technological service is not as easy as to link to a state-owned company.

In brief, political transformation has much influenced the government's strategy for S&T development in Indonesia. This strategy might eventually have affected the transformational role of LIPI and BPPT. Nonetheless, LIPI and BPPT give less consideration to the changing social and economic demands of society and the industry.

Therefore, the government could consider a more appropriate strategy for S&T development to face today's challenges. Currently, domestic private companies prefer to use imported technology rather than producing their own due to high cost and risk. At this stage, BPPT might be the better institution to act as an intermediary to improve the technological capacity of firms through learning and adoption of existing technology before being ready to produce new technology. It is in line with the stages of technological development as introduced by Habibie earlier, including during the production process of Gatotkaca, the first N250 aircraft.

On the other hand, LIPI faces similar challenges in reaching the private sector for the commercialization. However, it is successful when LIPI involves the society for a transfer of research results, particularly in the area of indigenous resources production. This condition has not been created by accident, if we consider the long history of life science research from which LIPI has grown. Medical and agricultural research based on natural resources have long been rooted in LIPI's history. It continues as LIPI plays an important role in the exploration of Indonesian biodiversity at present. Hence, S&T development in Indonesia needs a clear division of labor. LIPI might function best by enhancing its capacity for research in the life sciences and social sciences. Indonesian biodiversity has a large potential for exploration. Each area has its unique local wisdom to contribute directly to the local people, not only for food but also for medical use.

GOVERNANCE QUALITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT INFLOWS IN INDONESIA

Nama : Johanes Dwi Subadhi
Instansi : Kementerian Perindustrian
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Graduated School of International
Cooperation Studies In Candidacy
For Degree Of Master Of Arts
Negara Studi : Indonesia-Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-Akushoku
University

ABSTRAK

Jika kita melihat 2 dekade terakhir, ada banyak peristiwa penting yang terjadi di Indonesia. Salah satu peristiwa tersebut adalah bahwa selama periode ini telah terjadi perubahan dalam masa kepresidenan Indonesia dalam lima waktu yang berbeda dan setiap presiden telah menerapkan sistem dan kebijakan pemerintah yang berbeda. Dipercaya bahwa perubahan sistem dan kebijakan ini telah memengaruhi kondisi ekonomi negara, terutama iklim investasi di Indonesia.

Pertumbuhan investasi di Indonesia selama 20 tahun terakhir, khususnya investasi asing langsung (FDI), menunjukkan tren positif. Namun, meski meningkat, pergerakan jumlah investasi asing langsung setiap tahun sangat dinamis, kondisi kadang menurun dan kadang meningkat. Tentu saja gerakan dinamis dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya faktor pemerintah. Oleh karena itu, tulisan ini akan mengulas hubungan antara pemerintah dan jumlah investasi asing langsung di Indonesia. Selain itu, hasil tulisan ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan bagi pemerintah, terutama bagi mereka yang ada di pemerintahan yang memiliki tugas yang berhubungan dengan investasi. Akibatnya, pegawai pemerintah dapat memahami peran pemerintah dalam kaitannya dengan investasi asing langsung di Indonesia dan apa yang dapat dilakukan selanjutnya untuk mendapatkan investasi asing langsung lebih banyak.

ABSTRAK

If we view the past 2 decades, there are many important events that have occurred in Indonesia. One such event category is that during this period there has been a change in the presidency of Indonesia five different times, and each president has implemented different government systems and policies. It is believed that these changes of system and policies have influenced the country's economic condition, especially the level of investment in Indonesia.

The growth of investment in Indonesia over the past 20 years, especially foreign direct investment (FDI), shows a positive trend. However, despite the increase, the movement of the amount of FDI each year is very dynamic, decreasing and increasing. Of course, the dynamic movement is affected by some factors, for example government factors. Therefore, this paper will review the relationship between the government and the amount of FDI in Indonesia. In addition, the results of this paper are expected to be used as an input for the government, especially for those within the government who have the duty that correlates with investment. As a result, government officials can understand the role of government in relation to FDI in Indonesia and what can be done next to gain more increased FDI.

GOVERNANCE QUALITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT INFLOWS IN INDONESIA

A. Research Background

There is a classification for the countries of the world based on their level of development, namely, developed country and developing country. The developed country generally can be categorized as a country that is more industrialized and has a higher level of per income, while the developing country refers to a country that is less industrialized and has a lower per income levels (IMF, 2011) that is reasonably moderate life sustainable. Most of the developing country have problems in the area skilled human resources, advanced technology, and I. However, three problems can generally be solved when an investment occurs, especially from foreign investor.

As explain by Todaro (2012), the international flow of financial resources takes three main forms. First, private foreign direct and portfolio investment, which consist of foreign direct investment (FDI) by large multinational (or transnational) corporations, and foreign portfolio investments (stocks, bonds, and notes) in developing countries that have credit and an equity market fostered by private institutions (banks, mutual funds, corporations) and individuals; second, remittances of earnings by international migrants; and third, public and private development assistance such as foreign aid from national governments and multinational donor agencies and, private nongovernmental organizations (NGOs) that are mostly working directly with developing nations at the local level.

There is another explanation of international I flow argued by Bobek, Macek, and Jankovic (2015). International I flows are classified into three major types, namely, foreign direct investment (FDI), foreign portfolio investment (FPI), and debt. The main characteristic of FDI and FPI is the stability and smaller risk of investors in the recall of I, while the main difference between FDI and FPI is the control. FPI lacks the element of lasting interest and control, for the home country's (investor) FDI is more beneficial because of the greater direct control in management that investors have. Furthermore, debt flows are the third form of international I and can be represented by bonds and bank loans that are more volatile compared to the previous form.

Among those various types of international I flow, the most favorite fund resource is FDI which has the potential to bring an impressive amount of foreign I into the country and is generally expected to give a positive impact to country's economy. For example, one article published as part of the Kompas newspaper (2017) writes that investments and exports can increase Indonesia economic growth. Investments and exports have

compensated the slowing growth of household and government consumption in the past, so the Indonesia economic growth during the first quarter of 2017 is accounted for 5.02%. On the other hand, Monaedjmi and Lodewijks (2015) argued that FDI also the stable source of inflow, while bank loans or debt may become effected from the environment condition. For instance, during the Asian Financial Crisis of 1997 the most significant fall in foreign borrowing was in foreign bank lending to domestic banks and many of the short term bank funds were linked to derivative contracts.

Moreover, as summarized from Bobek, et al (2015) the first benefit of FDI is that it could bring new employee skills which can be later transferred to local workers and managers. Then, FDI could generate direct or indirect employment which can make the community more productive, resulting in more income within the community. Afterwards, FDI could be a facilities for exchange technology, policy ideas and other forms of knowledge since FDI brings a new and different system to the host country. FDI also provides finance for economic development as international investment speeds the construction of infrastructure, information systems and other basic conditions for development. Lastly, with the existence of FDI, the local area government together with citizens will be motivated to improve their human resources skill, marketing and other activities to strengthen the competitiveness of the area.

Due to the benefit of FDI, government attitudes about FDI have changed from one of reluctance to one aimed at policies that would attract more investment. Therefore, today these development countries pay more attention to FDI than in the past and now actively facilitate it. The 1990s is a decade known as the time of widespread liberalization of the laws and regulations which affected FDI inflows into developing countries (Kobrin, 2005). This change causes every developing country government to compete to attract foreign investors, and government facilitating investors to start their operation in host country. However, the more governments establish liberal policy framework, the more difficult it is to attract FDI with the use of traditional measurement (Mallampally & Sauvart, 1999).

In traditional statements, FDI is influenced by the availability of natural resources, low labor costs, and good infrastructure in host country. Meanwhile, Dunning (2002 as cited by Subasat, 2013) argues that institutional factors such as good governance and economic freedom are becoming important determinants of FDI as well as the motives of multinational companies (MNCs) shifted from market and resource-seeking to efficiency-seeking. In seeking more favorable business environments in which the private sector investment can be more productive, governments have focused on creating the right domestic conditions for business investment.

Currently, BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) as the responsible institution in handling investment in Indonesia has developed a suitable policy and facility such as a one stop service for obtaining an investment permit. The new program promise that an investment permit can be issued within 3 hours if the investor fulfills all the requirement. Further, transparency in the institutions are important to increase the FDI inflow, since the lack of transparency means that corruption exist and it also indicates the absence of good governance (Saidi, Ochi, and Ghadri, 2013). Many developing countries are facing the problems of corrupt practices, weak legal rights, and political instability as well as violence. These problems are perceived as an obstacle to national growth and development.

Moreover, Basri, and Patunru (2008) have stated on their paper that the ability of the government to attract investment from foreign to Indonesia is highly dependent on the political stability and the ease of doing business in the country. That statement is agreed to by the chairman of the Indonesian Business Association which said a conducive and stable atmosphere is important for business. Afterwards, due to the LPEM-FEUI report (2007), it was evident that political instability, labor problems and local taxes can increase the cost of doing business in Indonesia, which will have an impact on the number of foreign investments. The report concluded that the greater the cost to be paid in starting the operation, the number of new investors will decrease.

Potential investors will stop attempting to open a new business in a foreign country if they must spend a lot of initial cost before starting the operation. World Bank issued an annual report ranking 189 countries in the world based on the ease of doing business in the country. The report's score is given based on topics about starting a business, dealing with construction permits, getting electricity, registering property, getting credit, protecting minority investors, paying taxes, trading across borders, enforcing contracts, and resolving insolvency.

In the ASEAN rankings, Indonesia is number 6, and in the world it is ranked 91. It has improved 18 level from previous year and showed the biggest progress among any other ASEAN country. According to the 2017 report, there is an improvement from Indonesian government in giving services relating to the business life cycle.

B. Research Problem and Methodology

It is argued by the author that Indonesian government plays a strong role regarding the flow of FDI into Indonesia. As a regulator and policy maker, what a government does and decide affects the investor decision. However, there is no empirical literature found regarding the Indonesian governance quality as an influence factor to FDI in Indonesia.

Based on the background study, the research question of this study is: To what degree does the Indonesian government effect the FDI in Indonesia?

To achieve the research objectives, this research employed the quantitative analysis method that describes the correlation between variables using a descriptive analysis. Descriptive analysis is a part of statistical analysis that is applied to data collected and data presentation so it can be easily understood. This method provides an explanation from the data or variables used and describes what is or what the data shows (Trochim, 2000). In other words, descriptive analysis is another statistical way to analyze the data by describing it.

This research analyzes the secondary data and information collected from the World Bank at a certain period. In statistical analysis it is better to use the data on the same time frame, therefore the data collected is limited for a certain year due to the availability of the information for all variables. The data is a time series data record for 19 years from year 1996 to 2014.

The data used in this research are FDI inflows, Governance Indicator, and GDP per collected from World Bank. FDI inflows are a direct investment equity flows in the reporting economy. It is the sum of equity I, reinvestment of earnings, and other I. To be categorized as FDI, the investment must be a cross-border investment that is associated with a resident in one economy having control or a significant degree of influence on the management of an enterprise that is resident in another economy. The ownership of the company is 10 percent or more of the ordinary shares of voting stock. Data of FDI inflows are in current U.S. dollars.

C. Data Analysis and Results

1. Voice and Accountability

In the last two decades, freedom of expression in Indonesia has changed. Today people can freely express their opinions, through freedom of association or freedom of media. The country's citizens also can participate actively in selecting their leaders and criticizing the government. This condition is different with the previous regimes where citizens were restricted in giving opinion and the media could not freely write any news they chose.

The improvement in voice and accountability performance commence from the year 1999 after experiencing the decline from year 1996 to 1999. Voice and accountability has risen sharply from -1.04 in 1999 to -0.44 in 2000, then in the following years it gradually increased and reach the highest point at 0.13 in 2014.

Over the period from 1996 to 2014, the minimum level occurred in 1998 and 1999 at -1.04 point, the maximum level was in 2014 at 0.13 point, and the range of index is 1.17. The mean value is -0.32 with a standard deviation of 0.37 point.

From this result it can be noted that it presents the ability of the country's citizens to participate in the choosing of their government, freedom to expression regarding political issue and the country. It can be said that the democracy process is running well in Indonesia and showing improvement year by year. Over the recent years, the Indonesian government has given more freedom to their citizens to express themselves through demonstration and the written word and to establish various organizations. Mass media can publish somewhat freely and to write the news about the country's government or politics as long it follows the regulation and code of ethics.

2. Political Stability and Absence of Violence/Terrorism

The indicator of political stability and absence of the violence/terrorism index from 1996 to 2014 is showing a significant improvement. In 1996 the political stability in Indonesia stood at level -1.18, and it is gradually moving downward till reach the lowest point in 2003 at -2.11. After that year, from 2004 there is an increasing in the index till 2014. Over the period 1996 to 2014, the minimum level of political stability and absence of violence/terrorism index was in 2003 at -2.11 point, while the maximum level was in 2014 at -0.41 point, and the range of index was 1.70. The mean value of political stability and absence of violence/terrorism index from 1996 to 2014 is -1.29 with standard deviation of 0.13 point.

The political stability and absence of violence/terrorism index gives the illustration about the political environment in Indonesia, how stable the political landscape is and how the politics can influence the existence of violence or terrorism. It can be described that after experiencing political instability and the declining of index for a decade, Indonesian government has now created stability on the political front and is now starting to gain the public trust. Moreover, the violence and terrorism that was caused by the political situation has decrease in recent years. Among all six governance indicators, political stability and absence of violence/terrorism index is having good progress by showing the greatest improvement.

3. Government Effectiveness

The government effectiveness in providing public service, making quality policies, and the commitment to implement the policies from 1996 to 2014. Although, the indicator has declined over the last few years, overall the scores of the government's

effectiveness has risen in 14 years. The sharp incline has occurred in a year prior to 2000, from -0.60 to -0.27. Over the period 1996 to 2014 the minimum level of government effectiveness index was in 1999 at the -0.60 point, while the maximum level was in 2014 at the -0.01 point, and the range of index at 0.59. The mean value of the government effectiveness index from 1996 to 2014 is -0.33 with the standard deviation of 0.14 point.

The citizens have a good experience with the government via the improvement on public services, especially on the government office that gives service directly to the public. The civil services have begun to be independent and are not so affected by political environment. The government also has formulate a policy that ease citizen and have commitment to implement it on their services. However, although there is an enhancement of government effectiveness, the enhancement level is quite small.

4. Regulatory Quality

The regulatory quality. The rating of government ability to formulate and implement policies and regulations. It starts at 0.19 in 1996 and in 7 years decreased sharply to -0.78 in 2003. Afterwards, there is an improvement and increase for the next 4 years till 2007 at -0.31, then it continued in a downward trend till 2010 to -0.39 point. The next year the rating increased gradually till 2014. Over the period 1996 to 2014 the minimum level of regulatory quality index was in 2003 at -0.78 point, while the maximum level was in 1996 at 0.19 point, and the range of index was 0.97. The mean value of regulatory quality index from 1996 to 2014 is -0.30 with the standard deviation of 0.25 point.

The government quality in formulating regulation that is pro to the citizens. The proper rule is important to governance reform, because regulation can affect the relationship between the government, firm, and citizen that can keep the country's economy running well. The enhancement on regulatory quality occurred since 2003 till 2014, after experiencing a sharp declining between 1996 to 2003. The quality of regulation created by the government is showing an improvement, and it is starting to give ease to the citizen's especially the permit for business on the private sector side. However, throughout the survey period, the improvement level was very small. Between all six governance indicators, the movement in the regulatory quality index is the smallest.

5. Rule of Law

The rule of law index. It shows that in the first decade the rule of law index in Indonesia has decreased and after that in 2014 has returned to almost reach the starting point. In 1996 the score is -0.37, after that it has move downwards till 2002 to -0.97. Next the index showing an improvement until 2014 at -0.35 point. From 1996 to 2014 the minimum level of rule of law index was in 2002 at -0.97 point, while the maximum level was in 2014 at -0.35 point, and the range of index at 0.62 point. The mean value of rule of law index from 1996 to 2015 is -0.66 with a standard deviation of 0.17 point.

The rule of law is needed to improve the delivery of services and build public and private confidence. According to the positive trend of rule of law from 2002 to 2014, the government institution was believed by the citizen to be fulfilling the public rights. Furthermore, citizen's trust has grown in the government, police, and the courts to enforce the law and implement well the regulations. It can be said that the governance system has been improving.

6. Control of Corruption

The control of corruption index is showing a similar trend with the rule of law index. This index decreased in the first decade and reverting to the point near the starting point. It started at -0.56 in 1996 and then move downwards to -1.08 in 1998. After having a bounce in 2000, it has decrease again to -1.13 in 2002. Afterwards, the index was increase till 2008 and continues going down to the year 2009. However, the next trend was increasing gradually until 2014 at -0.58 point. From 1996 to 2014 the minimum level of control of corruption index was in 2002 at -1.13 point, while the maximum level was in 2014 at -0.58 point, and the range of index is 0.57. The mean value of control of corruption index from 1996 to 2014 is -0.79 with standard deviation of 0.19 point. The public trust regarding the corruption practices in the operation of government's institutions. Public perception of corruption practice on government has shifted to positive and shows a good trend from year 2002. This suggest that the public is starting to trust the government, and corruption practices are beginning to decrease. However, the public trust sometimes changes and the enhancement is not very big. Furthermore, the last point of control of corruption index in 2015 is the lowest point between all six government indicators.

7. GDP per

The GDP per at constant in 2010 for the period 1996—2014. GDP per at a constant price means that the GDP used over the period is calculated using the basic price at

same year, in this case the 2010 price. GDP per is showing good progress although in the beginning of the period it has decrease (from 1997 to 1999). In 1996 the GDP per is US \$2,357.82 and decline to the lowest point in 1999 to US \$2,071.24. It was the period where the financial crisis occurred in Asia, and Indonesia is one of the countries that was seriously affected. In that period of time the Indonesian currency weakened drastically and there became a serious economic crisis in Indonesia. However, after through the crisis, GDP per has shown the good progress and Indonesian economic is starting to recover from crisis.

Furthermore, in year 2008 and 2009 there occurred several events such as global crisis which is caused by Greece crisis and debt crisis in US. In 2009 Indonesia also held the presidential election. The events did not affect to the Indonesian GDP per markedly, it continued to grow. It only slowly the growing of GDP per for 3%. There are several factors that can explain why the economic slowdown³ occurred; slow growth of global economic, decline of commodity prices, Bank Indonesia high interest rates, and politics in Indonesia. Going on to 2014 the GDP per growth is increasing till it reaches the highest point at US \$3.703. Over the period from 1996 to 2014, the GDP per average is US \$2,693 with standard deviation 521.

8. Foreign Direct Investment

FDI net inflows in Indonesia. According to the World Bank (2017), FDI Net inflows refers to the direct investment of equity flows which consist of equity l, reinvestment earnings, and other l. In year 1996 FDI net inflows is around US \$6,194 million, and in subsequent years it decreased sharply till the FDI net inflows has minus value. A minus FDI net inflow can be defined as the funds invested by the foreign investor is withdrawn from the hosting country exceed the sum fund that invested. The decline of FDI occurred during the period when Indonesia was suffering an economic crisis in late 1990 till early 2000. The lowest amount of FDI net inflow occurred in 2000, namely US \$ -4,550 million.

After 2000, the Indonesian economy started to recover and so the FDI net inflow began to increase. The FDI net inflow amount became positive after 2003 and keep growing till the end of 2014. Even though the general trend of FDI net inflows shows an increase, in some years the FDI value has declined. For example the biggest decline occurred in 2009. In 2009 there was a global crisis that struck most countries in the world such as North America, Europe and Asia. Moreover, Indonesia also held the presidential election in 2009. Many foreign investors reduce their investment because they did not feel safe to invest their money in other countries. Some foreign investors also held their investment and took a wait and see attitude regarding the Indonesian political situation.

After 2009, the number of FDI net inflows increased significantly from US \$4,877 million to US \$20,564 million in 2011. It seems that the presidential election in 2009 had successful impact and it had a good effect on investment climate in Indonesia. Further, from 2012 to 2014, FDI net inflows keep increasing though not as fast as in previous year. In year 2014 the amount of FDI net inflows is the largest, US \$25,120 million. From the period 1996 to 2014, the average of FDI net inflows is US \$7,500 million with a standard deviation of US \$9,309 million.

D. Conclusion

Result and discussion about governance quality and FDI has been reviewed in the previous chapter. That review gives an overview about the flow of the variables from 1996 to 2014 and explains what causes the movement. Regarding to the result and discussion some conclusions can be drawn. First, the overall they shown the same pattern. All the variables at a certain time have the same movement direction and at the end of research period (2014) all of them are increasing. It can be said that between variables they have connectivity or they are related. In this case six governance quality indicator and GDP per have effect on number of FDI inflows, either jointly or partially. However, to what extent the effect of independent variables to dependent variable is not measured in here. This point needs further analysis such as statistical analysis to know the extent of its effect.

Second, the independent variables that have the most influence on FDI is PV or political stability and absence of terrorism. From the discussion in the previous chapter there were many cases that can cause political instability and there were also some terrorism cases, thus the events affected the number of FDI net inflows. Especially in 2000 when the global crisis occurred, FDI net inflows reach the lowest point and in that year the PV indicator also decreased. Third, the biggest improvement over the period from 1996 to 2014 is the VA indicator, which is due to the transformation of Indonesia into a democratic country. Today the public can criticize their government openly, they have freedom of expression, and mass media has the freedom in writing news. Moreover, VA is also the indicator that has a stable upward movement till 2014.

E. Recommendation

Some recommendations can be given according to the results and discussions in this study such as the government should continue to give attention and maintain the governance variable as it has the most influence on FDI. In this study that indicator is the PV, which is the political stability and state security. Apart from the discussion result, some literature on previous chapter state that political stability is important and

influences the number of FDI inflows. In addition, state security is also one of the factors of investor consideration when investing into a host country. By maintaining country security, investors will feel secure to invest their funds in a host country. Here, the role of government to maintain political stability and state security is needed.

Moreover, governments should be able to maintain the progress of the VA indicator as one of the indicators that shows a good improvement. The government must keep giving the freedom to public for expressing their opinions, freedom to association, and media freedom. However, it still needs a kind of supervision from government so the freedom is not over the line, because the uncontrolled freedom can cause distractions in security and state order. In this research period, the improvement that occurred has gone well and it is in accordance with the improvement of FDI net inflows. We also suggest to the government to issue a policy that could increase the number of FDI inflows. The policy can be issued in form of ease in issuing business license by reducing the involved parties and reduce the bureaucracy process. There are also some local regulations that potentially hamper investment growth. Therefore it is necessary between the central and local government to coordinate in formulating the regulations to support investment growth. Moreover, the government can also facilitate the investors in searching the right business location by providing a location which matches the investor field of business or build more industrial areas with adequate infrastructure.

Lastly, this research also has a limitation on its research method where it used the descriptive analysis and only analyze through the movement of the variables. It will be good and more comprehensive if in future research statistical analysis is also employed. In this way, it can recognize how significant the influence of independent variables to dependent variables is, as well as the correlation between them by providing the result in numbers.

ANALISIS BIAYA DAN MANFAAT KEBERADAAN GOJEK SEBAGAI SARANA TRANSPORTASI ONLINE DI KOTA YOGYAKARTA

Nama : Lidia Kandou Sianturi
Instansi : Pemkot Medan
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Transportasi publik adalah salah satu kebutuhan yang sangat vital dalam kehidupan bermasyarakat karena transportasi berperan menggerakkan sekaligus menumbuhkan perekonomian rakyat. Tanpa transportasi publik yang baik, mustahil kemajuan sebuah kota atau negara dapat dicapai. Kalau penyediaan layanan transportasi tidak sebanding dengan kebutuhan transportasi, masyarakat beralih kepada kendaraan pribadi. Hal itu akan mengakibatkan kemacetan dan menimbulkan persoalan-persoalan lainnya.

Kemajuan zaman dengan inovasi teknologi mengubah pola hidup masyarakat, termasuk dalam bidang transportasi. Adanya aplikasi untuk pengemudi dan penumpang memungkinkan kendaraan pribadi menjadi angkutan umum, tidak terkecuali roda dua. Transportasi Berbasis *Online* (TBO) menjadi marak dan sangat diminati masyarakat karena memang memberikan berbagai kemudahan yang tidak ditemukan di layanan transportasi *existing*.

Keberadaan TBO roda dua seperti Gojek menimbulkan kontroversi di tengah masyarakat. Karena di satu sisi, UU nomor 22 tahun 2009 tentang LLAJ tidak mengakomodir roda dua sebagai angkutan umum. Akan tetapi, dengan pelayanan transportasi yang masih minim, masyarakat merasa sangat terbantu dengan keberadaan Gojek. Hal ini membuat Pemerintah Kota Yogyakarta terkesan membiarkan, tidak melarang, dan juga tidak mengatur operasional Gojek.

Dilihat dari sudut pandang ekonomi, konsumen jelas memilih produk barang/ jasa yang lebih baik dengan harga bersaing. Gojek memenuhi kedua hal tersebut, karena baik dari segi aksesibilitas dan dari segi tarif, Gojek memiliki nilai lebih. Melihat fenomena ini, penulis tertarik untuk menganalisis bagaimana kelayakan Gojek sebagai transportasi *online* dinilai dari analisis biaya dan manfaat. Jika manfaat yang ditimbulkan lebih besar daripada biaya maka suatu kebijakan atau program dianggap layak, artinya Gojek layak sebagai salah satu transportasi *online* dalam kota. Perbandingan biaya dan manfaat yang diperoleh adalah Rp1,56. Artinya, setiap Rp1 biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk Gojek, akan menghasilkan manfaat sebesar Rp1,56.

Analisis selanjutnya adalah dengan melihat tingginya animo masyarakat untuk melamar menjadi *driver* Gojek. Penulis tertarik menghitung kelayakan investasi sepeda motor untuk Gojek sehingga dapat diketahui apakah investasi tersebut menguntungkan atau tidak bagi masyarakat. Dihitung dari aspek finansial, investasi sepeda motor untuk Gojek layak dilakukan. Kriteria kelayakan yang pertama adalah dari B/C Ratio sebesar 1,12 (> 1), NPV sebesar Rp 18.138.522 (positif) IRR pada tingkat 34,74 % ($> rate\ discount$ yang berlaku) dan PBP selama 1 tahun 10 bulan (relatif cepat).

Manfaat ekonomi dan keuntungan bisnis adalah salah satu alasan mengapa Gojek begitu diminati. Selain sebagai hasil perkembangan teknologi yang juga tidak mungkin dihentikan. Dengan demikian, fenomena Gojek tidak mungkin dilarang, sebaliknya harus diatur dengan aturan yang jelas sehingga tidak menimbulkan konflik yang lebih besar di tengah masyarakat. Tentunya sambil terus membenahi masalah transportasi publik di kota Yogyakarta.

Kata Kunci: Transportasi Publik, Harga, Keuntungan

ABSTRACT

Public transportation is one of the most vital needs in the life of society. Because transportation plays a role as well as foster people's economy. Without good public transport, it is impossible for a city or country to progress. If the provision of transportation services is not proportional to the transportation needs, then people turn to private vehicles, resulting in congestion and other problems.

The advancement of the times with technological innovations changed the lifestyle of people, including in the field of transportation. The existence of applications for drivers and passengers allows private vehicles to be public transport, include motorcycle. Online Based Transportation is becoming a popular and highly desirable community because it provides various facilities that is not found in existing transportation services.

The existence of "Ojek Online" such as Gojek caused controversy in the community. Because on the one hand, Law No. 22 of 2009 about road traffic does not accommodate two-wheeler as public transportation. But on the other hand, with transportation services that are still minimal, people feel very helped by the existence of Gojek. This makes the City of Yogyakarta impressed let, not prohibit and also does not regulate the operation of Gojek.

Seen from an economic point of view, consumers are obviously choosing better services at competitive prices. Gojek meet both of these, because both in terms of accessibility and in terms of tariffs, Gojek has more value. So looking at this phenomenon, the author is interested to analyze how the feasibility of Gojek as an online transportation is assessed from the analysis of costs and benefits. If the benefits incurred outweigh the costs, then a policy or program is deemed feasible, meaning that Gojek deserves to be one of the online transportation in the city. Comparison of cost and benefits obtained is Rp1.56. This means that every Rp1 expenses incurred by the community for Gojek, will generate benefits of Rp1.56.

The next analysis is, given the high public interest to apply for drivers Gojek, author is interested in calculating the feasibility of motorcycle investment for Gojek, so it can be seen whether the investment is profitable or not for the community. Calculated from the financial aspect, motorcycle investment for Gojek is feasible. The first criteria of eligibility are from B/C Ratio of 1, 12 (> 1), NPV of Rp 18,138,522 (positive) IRR at the rate of 34.74% (> prevailing rate discount) and PBP for 1 year 10 months relatively fast).

Economy benefits and business profit is one of many reasons why Gojek is so familiar in society. Of course Gojek as a result of innovation and technology development that is unstoppable. So, it is impossible to prohibit Gojek, Government has to make a good policy to regulate its operational instead. A good policy will prevent bigger conflicts happen in society and in the same time, public transportation has to be improved.

Keywords: *Public Transportation, Cost, Benefit*

ANALISIS BIAYA DAN MANFAAT KEBERADAAN GOJEK SEBAGAI SARANA TRANSPORTASI ONLINE DI KOTA YOGYAKARTA

A. Latar Belakang

Kota Yogyakarta sebagai salah satu kota maju di Indonesia juga tidak lepas dari masalah kemacetan. Dengan statusnya sebagai kota pelajar sekaligus kota wisata, Yogyakarta memiliki daya tarik yang kuat bagi para pendatang. Tingginya jumlah pendatang setiap tahun tentu mempengaruhi jumlah kendaraan bermotor di kota Yogyakarta. Jumlah kendaraan bermotor setiap tahun meningkat, meski dari persentasi pertumbuhan cenderung mengalami fluktuasi (pertumbuhan rata-rata 5,075%/tahun).

Ketidakseimbangan penambahan kendaraan bermotor dengan penambahan jaringan jalan ini menyebabkan permasalahan lalu lintas di Kota Yogyakarta semakin kompleks. Pada tahun 2008, pemerintah berupaya menyediakan layanan transportasi yang lebih baik dengan meluncurkan bus perkotaan yaitu Trans Jogja, dengan harapan dapat mengurai kemacetan di jalan raya karena masyarakat beralih dari kendaraan pribadinya.

Transportasi *online* adalah hasil dari perkembangan teknologi seiring dengan kemajuan zaman. Dengan kondisi transportasi publik yang masih jauh dari harapan, kehadiran TBO menjadi sesuatu yang diminati masyarakat. Masyarakat berhak memilih moda transportasi dengan pelayanan yang lebih baik. Salah satu TBO yang sangat familiar di kalangan masyarakat Kota Yogyakarta adalah Gojek. Demi mengatur keberadaan Gojek tentu dibutuhkan berbagai informasi. Analisis Biaya dan Manfaat (CBA) adalah salah satu alat yang bisa digunakan untuk memberikan informasi sehingga dapat membantu merumuskan kebijakan mengenai keberadaan Gojek dengan tepat.

B. Permasalahan dan Metode Analisis

Dari uraian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini disampaikan dalam dua pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana kelayakan Gojek sebagai sarana transportasi *online*?
2. Bagaimana kelayakan investasi sepeda motor untuk Gojek?

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan melakukan analisis kelayakan Transportasi Berbasis Online (TBO) roda dua yaitu Gojek di Kota Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan Cost Benefit Analysis (CBA) sebagai alat analisis utama.

Yaitu dengan menghitung semua biaya dan manfaat yang dikeluarkan/ditanggung dan diterima oleh para aktor yang terkait dengan keberadaan Gojek di Kota Yogyakarta. Setelah menghitung dan membandingkan biaya dan manfaat tersebut maka akan diperoleh gambaran mengenai dampak ekonomis yang dihasilkan oleh Gojek dan apa implikasinya dalam analisis kebijakan transportasi di Kota Yogyakarta.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Kota Yogyakarta

Kota Yogyakarta adalah wilayah yang paling kecil dibanding 4 kabupaten lainnya di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sebagai satu-satunya wilayah dengan status kota sekaligus Ibu Kota Provinsi, Kota Yogyakarta memiliki luas 32,5 km² yang berarti 1,025% dari luas wilayah Provinsi DIY. Dengan luas 3.250 hektare tersebut, Kota Yogyakarta terdiri dari 14 Kecamatan, 45 Kelurahan, 617 RW, dan 2.531 RT (<http://www.bpkp.go.id>). Kota Yogyakarta dihuni penduduk sebanyak 412.331 jiwa.

Dari sektor pariwisata, DIY adalah salah satu tujuan wisata yang memiliki daya tarik kuat baik bagi wisatawan domestik maupun mancanegara. Tren kenaikan jumlah kunjungan wisatawan di DIY setiap tahunnya berkisar antara 9—15%. Jumlah kunjungan wisatawan pada tahun 2015, mencapai lebih dari 19 juta orang. Sedangkan, tahun 2016 diprediksi mengalami kenaikan mencapai 21 juta orang (www.harianjogja.com). Hal ini tidak terlepas dari posisi DIY yang strategis, berdekatan dengan Jawa Tengah dan Jawa Barat, sehingga menjadi destinasi wisata yang tepat.

Untuk mewujudkan sistem transportasi yang baik, moda transportasi yang paling tepat adalah angkutan umum massal yang memiliki kapasitas besar. Bus dengan kapasitas besar tentu berpengaruh signifikan terhadap pengurangan jumlah kendaraan di jalan raya. Sehingga diharapkan dapat mengurangi kemacetan. Pemerintah Provinsi bekerja sama dengan Pemerintah Kota Yogyakarta berupaya untuk meningkatkan pelayanan bus Trans Jogja. Jumlah armada bus dan shelter terus ditambah, jalur bus juga diperbanyak sehingga bisa menjangkau lebih banyak tujuan. Jumlah bus Trans Jogja pada tahun 2017 mencapai 105 unit dengan 17 jalur, sedangkan jumlah shelter Trans Jogja sampai dengan sekarang ada sebanyak 220 unit, terdiri dari shelter permanen 108 unit sedangkan shelter portabel 112 unit.

Pemerintah terus berupaya meningkatkan layanan dengan menambah jumlah bus Trans Jogja. Diharapkan pada akhir tahun 2018 jumlah bus Trans Jogja bisa mencapai 170 unit. Jumlah ini diyakini setidaknya bisa memenuhi kebutuhan transportasi ideal minimal. Dengan 170 unit bus, *headway* semakin rapat, dan waktu

tunggu penumpang semakin singkat. Penumpang semakin nyaman karena tidak terlalu lama menunggu. Dengan membenahi hal ini, diharapkan minat masyarakat terhadap Trans Jogja semakin tinggi.

2. Kelayakan Gojek sebagai Sarana Transportasi Online

Sebagai penanggung jawab penyelenggaraan transportasi di Kota Yogyakarta, masalah transportasi adalah domain Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta. Untuk menunaikan tanggung jawab tersebut, Dinas Perhubungan Kota Yogyakarta bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi DIY. Pemerintah berupaya menyediakan Sistem Angkutan Umum Massal (SAUM), berupa bus berbadan sedang, yaitu Trans Jogja yang resmi beroperasi mulai tahun 2008 yang lalu. Pemkot Yogyakarta mendukung dengan membeli 20 unit bus Trans Jogja sebagai modal awal dan membangun *shelter*/halte dan juga.

Setelah hampir 2 tahun beroperasi di Yogyakarta, jumlah driver Gojek terus bertambah, karena PT. Gojek Indonesia Cabang Yogyakarta sampai sekarang masih tetap melakukan rekrutmen *driver* Gojek. Beragam alasan orang menjadi driver Gojek, baik sebagai pekerjaan utama maupun pekerjaan sampingan. Beberapa alasan yang sering dilontarkan adalah ingin mendapat penghasilan yang lebih tinggi, ingin mendapat penghasilan tambahan, jam kerja yang fleksibel dan tidak terikat. Alasan lain adalah hobi jalan atau *touring*. Dengan menjadi driver Gojek, mereka mengetahui dan mengunjungi tempat baru. Bahkan ada juga yang mendaftar menjadi *driver* Gojek karena rasa ingin tahu dan iseng-iseng saja akhirnya tetap menekuni pekerjaan ini. Perkembangan teknologi dan informasi memang telah menarik minat dan keingintahuan masyarakat.

Ojek pangkalan adalah orang yang berprofesi sebagai tukang ojek biasa/ tidak menggunakan aplikasi. Mereka biasanya membentuk pos-pos ojek di lokasi tertentu yang ramai calon penumpang. Contohnya, di terminal bus, di stasiun kereta api, di bandara, di Terminal Jombor, di RS. Sardjito, dan lain-lain. Dalam satu lokasi, biasanya terdapat beberapa pos ojek dengan anggotanya masing-masing. Seperti di stasiun Giwangan, sedikitnya ada 4 pos Opang yang beroperasi di sana. Masing-masing pos menguasai wilayah tertentu dan tidak bisa menawarkan jasa angkutan pada calon penumpang di wilayah pos Opang yang lain.

Penumpang Gojek adalah masyarakat yang membutuhkan jasa transportasi dalam aktivitas sehari-hari. Mereka umumnya telah mengunduh aplikasi Gojek di *smartphone* sehingga bisa mengakses layanan Gojek dengan mudah. Mereka yang selama ini mengeluh karena kurangnya transportasi publik di Kota Yogyakarta,

kini merasa lega. Mereka bisa mendapatkan layanan transportasi dengan cepat, mudah, murah, dan tersedia ke segala tujuan.

Sebelum beralih menggunakan Gojek, para informan ini menggunakan moda transportasi yang berbeda. Pada dasarnya mereka menggunakan beberapa/lebih dari 1 jenis angkutan umum, tergantung tujuan dan karakteristik perjalanan yang akan mereka tempuh.

Untuk dapat menikmati layanan Gojek, biaya langsung yang dikeluarkan penumpang adalah biaya transportasi/ongkos membayar layanan tersebut. Biaya yang dikenakan bervariasi, tergantung jarak yang ditempuh. Selain itu, pola pembayaran konsumen juga mempengaruhi besaran tarif. Bagi yang membayar dengan *e-money* berupa gopay, akan mendapat potongan dari perusahaan Gojek. Tidak aneh jika tujuan yang sama, tetapi konsumen dikenakan tarif yang berbeda.

Keberadaan Gojek yang telah membantu masyarakat mendapat layanan transportasi secara mandiri. Setidaknya ini berlaku pada saat layanan transportasi publik masih dalam pembenahan dan menuju kondisi yang ideal. Trans Jogja sendiri diharapkan akan dapat memenuhi kebutuhan transportasi ideal minimal masyarakat mulai akhir tahun 2018 ketika armada bus Trans Jogja sudah mencapai 170 unit. Berarti ada kekurangan sebanyak 65 unit dengan kondisi sekarang. Sementara penambahan armada dan pembenahan sarana dan prasarana transportasi dilakukan, Gojek menjadi jawaban sementara kebutuhan masyarakat. Setidaknya hal ini menjadi manfaat tidak langsung bagi pemerintah.

Gojek telah menjadi pintu rezeki bagi ribuan orang yang bekerja sebagai *driver* Gojek di Kota Yogyakarta. Dengan kata lain, kehadiran Gojek telah mengurangi jumlah pengangguran dengan membuka lapangan pekerjaan dan mendatangkan penghasilan bagi para *driver*. Mengingat pekerjaan sebagai *driver* menjadi pekerjaan utama dan pekerjaan sampingan sehingga hari kerja masing-masing *driver* juga berbeda. Ada *driver* yang bekerja *full 7* hari seminggu, ada pula yang hanya bekerja selama 3 hari dalam seminggu. Hal ini berpengaruh terhadap besaran rata-rata pendapatan mereka.

Manfaat langsung yang mereka terima adalah adanya pendapatan setiap hari mereka bekerja. Jika mencapai poin tertentu, mereka akan mendapatkan bonus dari perusahaan Gojek. Pendapatan setiap orang berbeda selain karena hari kerjanya juga karena beda capaian poin dan bonus setiap hari. Perusahaan sama sekali tidak memberikan gaji pokok, jadi semua yang diterima *driver* murni dari hasil kerja kerasnya.

3. Kelayakan Investasi Sepeda Motor untuk Gojek

a. Perhitungan Present Value Biaya dan Manfaat

Salah satu alasan tingginya minat masyarakat memiliki sepeda motor adalah harganya yang terjangkau dibanding kendaraan lainnya, baik untuk mobilitas sehari-hari, maupun mata pencaharian. Misal, driver Gojek. Jika digunakan sebagai mata pencaharian, tentu investasi yang dilakukan untuk membeli sepeda motor tersebut diharapkan dapat mendatangkan keuntungan. Dengan demikian, kelayakan investasi sepeda motor untuk Gojek ini perlu dinilai, layak atau tidak layak.

Tabel 1. Nilai Kelayakan Investasi dari Aspek Finansial pada suku bunga 12%

No	Kriteria Kelayakan	Nilai	Keterangan	Kelayakan
1	B/C Ratio	1.12	> 1	Layak
2	NPV	18.138.522	Nilai Positif	Layak
3	IRR	34,74 %	> atau =12%	Layak
4	PBP	1 Tahun 10 Bulan	Relatif Singkat	Layak

Dengan mengacu pada kriteria tersebut, dapat disimpulkan bahwa investasi sepeda motor untuk Gojek layak dilakukan. Dengan memberikan manfaat yang lebih besar daripada biaya, memiliki nilai sekarang yang positif, memberikan tingkat pengembalian yang lebih tinggi daripada suku bunga yang umum di Indonesia, dan terlebih lagi waktu pengembalian investasi cukup cepat, yaitu dalam waktu 1 tahun 10 bulan atau kurang dari 2 tahun.

b. Analisis Kebijakan Transportasi Di Kota Yogyakarta

Transportasi Berbasis *Online* (TBO) dalam bentuk Gojek muncul bukan tanpa alasan. Adanya kesenjangan antara kuantitas penyediaan dengan kebutuhan layanan transportasi menjadi celah untuk Gojek tumbuh dan berdiri di Kota Yogyakarta. Begitu juga dengan inovasi. Sekilas mendengar kata ini yang terpikir adalah keadaan yang lebih baik, layanan lebih mudah, dan sistem yang lebih menguntungkan. Akan tetapi, di balik semua keuntungan dengan adanya inovasi, ternyata juga tidak lepas dari pihak yang merasa terganggu, siapa lagi kalau bukan para pelaku inovasi lama. Itu sebabnya disebut inovasi yang mengganggu karena ada pihak yang tidak siap dengan perubahan.

Kehadiran Gojek mengganggu pemerintah yang tidak siap dengan regulasi yang ada. Pemerintah yang tidak antisipatif dengan perkembangan zaman dan teknologi membuat kebijakan-kebijakan reaktif. Bukannya menyelesaikan masalah, kebijakan yang dibuat justru menambah masalah baru. Hal ini

jauh dari kriteria kebijakan publik yang unggul sebagaimana dikatakan oleh Soejachmoen (2006:7), yaitu kebijakan harus cerdas; mampu mengatasi masalah sesuai dengan inti permasalahannya, dan kebijakan harus bijaksana; menyelesaikan masalah tanpa membuat masalah baru.

Kehadiran Gojek juga mengganggu para tukang ojek yang sudah puluhan tahun menggantungkan hidupnya dari ojek pangkalan. Mereka yang selama ini menguasai pasar dan superior terhadap konsumen, kini hampir limbung karena para langganannya beralih ke Gojek yang memberikan layanan lebih baik. Sesuai prinsip ekonomi, konsumen pasti akan memilih produk (baik barang/jasa) yang memberikan kualitas lebih baik dan harga lebih murah. Para Opang ini gigit jari, pendapatan mereka menurun drastis hingga 50% setiap harinya. Seketika mereka bagai tersadar dari mimpi buruk, marah, dan tidak terima dengan perubahan. Mereka berdemo menuntut agar Gojek dilarang karena dianggap tidak resmi. Cukup aneh karena selama beroperasi puluhan tahun pun sebenarnya Opang juga tidak resmi, hanya saja mendatangkan manfaat lebih besar daripada biaya. Dalam hal ini adalah biaya dan manfaat yang berhubungan langsung dengan masyarakat luas, bukan dengan pihak tertentu saja. Lebih bagus lagi apabila ada kebijakan yang dibuat untuk “membela” orang-orang yang merasa dirugikan. Sebagaimana dikatakan oleh seorang Pengamat Sosial dari UI (wartakota.tribunnews.com), sebuah transformasi pasti akan menimbulkan “luka” pada orang-orang tertentu. Yang paling penting, “luka” tersebut bisa cepat disembuhkan dengan alternatif kebijakan sebelumnya.

Kebijakan yang diambil hari ini akan menentukan kondisi di masa depan, apakah baik atau buruk. Demikian juga kebijakan pemerintah yang dari dulu sepertinya kurang serius dalam menyediakan transportasi publik yang baik. Kurangnya perhatian dalam penyediaan infrastruktur yang baik di tengah kondisi negeri yang sangat luas, longgarnya aturan dalam kepemilikan kendaraan bermotor yang mengindikasikan kebijakan yang tidak pro transportasi publik, tidak adanya sanksi yang jelas terhadap pelanggaran UU LLAJ, selama ini sepeda motor yang digunakan sebagai angkutan umum (Opang) terkesan tidak pernah ditertibkan, dan berbagai kebijakan bertumpuk pada masalah transportasi yang rumit dan sulit diurai hari ini.

Dalam kondisi yang tidak menguntungkan ini, inovasi yang dilakukan oleh putra bangsa dengan adanya Gojek akhirnya dianggap sebagai ancaman karena memicu konflik berkepanjangan. Pada akhirnya, Gojek dilarang keberadaannya. Protes dari masyarakat mengakibatkan kebijakan yang tidak sampai berumur sehari itu dicabut. Pada akhirnya, pemerintah “bingung

sendiri” dan menyerahkan kebijakan terkait Gojek kepada masing-masing daerah. Pemerintah daerah pun merasa “gamang” untuk mengatur sesuatu yang di level atas belum ada aturannya.

Dari sudut analisis biaya dan manfaat keberadaan Gojek sebagai salah satu sarana transportasi *online*, diperoleh data bahwa manfaat lebih besar daripada biaya yang ditimbulkan. Artinya, pilihan masyarakat untuk menggunakan Gojek sebagai moda transportasi adalah sesuatu yang rasional karena manfaat yang dirasakan konsumen cukup besar, terlepas dari risiko yang melekat di dalamnya. Masyarakat cenderung tidak terlalu mengkhawatirkan dan tidak memikirkan bahwa sepeda motor itu rentan kecelakaan karena saat ini layanan Gojek adalah layanan transportasi yang terbaik menurut mereka.

Lebih lanjut dihitung dari analisis kelayakan investasi sepeda motor untuk Gojek, diperoleh angka-angka yang mengindikasikan bahwa investasi Gojek layak dilakukan. Artinya fenomena Gojek ini menjadi *booming* karena memang menguntungkan dari segi hitung-hitungan bisnis. Baik bagi ribuan driver yang mendapat penghasilan lebih tinggi daripada UMK, maupun tingkat pengembalian investasi yang diperoleh dalam waktu relatif cepat. Meski ada kerentanan para *driver* terhadap risiko di jalan raya, adanya berbagai ketidakadilan dalam sistem kerja yang dirasakan oleh *driver* Gojek. Namun, saat ini menjadi *driver* Gojek adalah pilihan terbaik bagi mereka. Hal ini menunjukkan ketidakmampuan pemerintah untuk menyediakan lapangan pekerjaan yang lebih layak bagi masyarakat.

D. Kesimpulan

1. Dihitung dengan metode analisis biaya dan manfaat, keberadaan Gojek memberikan dampak positif karena manfaat yang dihasilkan lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan/ditanggung oleh para aktor. *B/C Ratio* sebesar 1.56 yang berarti setiap Rp1 biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk Gojek, akan menghasilkan manfaat sebesar Rp1,56. Dipandang dari sudut ekonomi dengan menggunakan analisis biaya dan manfaat, Gojek layak sebagai salah satu moda transportasi *online* di Kota Yogyakarta.
2. Dihitung dari aspek finansial, investasi sepeda motor untuk Gojek layak dilakukan. Kriteria kelayakan yang pertama adalah dari *B/C Ratio* sebesar 1,12 (> 1), NPV sebesar Rp18.138.522 (positif) IRR pada tingkat 34,74 % ($> rate\ discount$ yang berlaku) dan PBP selama 1 tahun 10 bulan. Angka-angka tersebut berarti investasi layak dilakukan karena menguntungkan, apalagi dengan tingkat pengembalian modal investasi yang relatif cepat yaitu tidak sampai 2 tahun.

3. Meski belum diatur dalam regulasi, nyatanya Gojek dapat memenuhi sebagian indikator keberhasilan/kinerja sistem operasi transportasi perkotaan di Kota Yogyakarta “secara lebih baik” daripada transportasi publik *existing*. Dari 8 indikator yang disorot, sedikitnya ada 4 item yang dapat dipenuhi oleh Gojek yaitu *accessibility*, keandalan, fleksibilitas, dan kecepatan. *Accessibility*, setiap orang yang sudah mengunduh aplikasi Gojek dapat mengorder kapan pun dan ke mana pun. Keandalan, setiap penumpang mendapat informasi di aplikasi masing-masing mengenai waktu perjalanan. Fleksibilitas, sesuai dengan pola hidup masyarakat yang terhubung dengan internet, Gojek hadir dan memberikan layanan transportasi secara *online*. Terakhir, kecepatan, semua penumpang Gojek menikmati penghematan waktu tunggu, bahkan ada yang menghemat waktu lebih dari 1 jam setiap perjalanan.
4. Empat indikator lainnya yaitu kapasitas, keselamatan, kenyamanan dan dampak belum/tidak dapat dipenuhi Gojek secara optimal mengingat karakteristik kendaraan berupa roda dua dengan keterbatasan sendiri.
5. Karena keterbatasan waktu dan kemampuan penulis, belum semua biaya dan manfaat dalam penelitian ini dapat dikuantifikasi. Salah satunya adalah rasa aman atau tidak aman para pengguna dan penyedia layanan Gojek. Meski mengatakan merasa aman, sebenarnya ketika ditanya pendapat mereka mengenai Gojek, para penumpang menggunakannya untuk transportasi dan para *driver* menekuninya sebagai pekerjaan karena tidak ada pilihan lain bagi mereka untuk saat ini. Seandainya ada pilihan lain, mereka bersedia meninggalkan Gojek dan beralih pada moda transportasi dan pekerjaan yang lebih terjamin keamanan dan keselamatannya.

E. Implikasi Kebijakan

1. Secara hitungan ekonomi Gojek mendatangkan manfaat yang lebih besar daripada biaya dan pilihan investasi yang menguntungkan secara hitungan bisnis. Keuntungan finansial ini menjadi salah satu alasan sehingga Gojek begitu diminati dan sulit untuk dilarang, selain karena hasil perkembangan teknologi yang juga tidak bisa dihentikan. Alih-alih melarang, Pemerintah perlu mengintervensi operasional Gojek lewat perusahaan Gojek Indonesia, misalnya dengan mewajibkan semua driver Gojek menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan.
2. Pemerintah bersama para pihak yang berkepentingan (baik supir ojek pangkalan maupun *driver* Gojek) perlu duduk bersama dan membuat sebuah aturan yang mengakomodasi keberadaan transportasi *online* roda 2 dengan syarat dan ketentuan yang jelas. Dengan demikian, operasional Gojek tertata dengan baik dan

bisa berdampingan dengan ojek konvensional tanpa menimbulkan konflik yang berarti. Penentuan zona merah untuk Gojek adalah salah satu cara yang baik untuk “berbagi lahan” dengan Opang.

3. Empat indikator keberhasilan sistem operasi transportasi yang belum bisa dipenuhi Trans Jogja secara optimal, yaitu aksesibilitas, keandalan, fleksibilitas, dan kecepatan agar menjadi fokus utama dalam percepatan penyediaan layanan transportasi publik. Dengan menambah armada bus, *shelter*, dan menyediakan sistem layanan informasi maka masyarakat akan lebih tertarik menggunakan Trans Jogja. Alasannya mudah diakses, dapat diandalkan, cepat, dan nyaman. Sudah pasti ini adalah pilihan yang lebih baik daripada Gojek. Jika layanan bus perkotaan Trans Jogja sudah semakin baik maka tidak tertutup kemungkinan terjadi sinergi antara bus dengan Gojek di masa depan. Misalnya, menjadikan Gojek sebagai *feeder* transportasi.

IMPLEMENTASI ELECTRONIC-VOTING PENYELENGGARAAN PEMUNGUTAN SUARA PEMILIHAN KEPALA DESA. STUDI KASUS DI DESA KERTOSARI KABUPATEN PEMALANG

Nama : Madigus Endriyanto
Instansi : Pemkab Pemalang
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

E-voting sebagai produk kebijakan publik merupakan upaya pemerintah untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas dan mengurangi tingkat kecurangan dan manipulasi suara dalam pelaksanaan pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa di Desa Kertosari sehingga diharapkan akan terjadi perubahan ke arah penyelenggaraan pemilihan kepala desa dengan legitimasi dan integritas yang lebih baik dibandingkan pemilihan kepala desa konvensional. Meskipun demikian, sejak awal tahapan penyelenggaraan *e-voting* pemilihan Kepala Desa Kertosari ada permasalahan terkait administrasi kependudukan yaitu banyaknya warga Desa Kertosari yang belum memiliki KTP Elektronik (e-KTP) sebagai syarat sebagai pemilih dalam *e-voting* Pemilihan Kepala Desa Kertosari.

Penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian studi kasus di mana data diperoleh dari observasi, wawancara, dan studi literatur yang mendukung teori implementasi kebijakan dengan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam model-model implementasi kebijakan yaitu manfaat yang dihasilkan, jangkauan perubahan yang diinginkan, implementator, anggaran, tingkat kemajuan teknologi, dukungan publik, komitmen pejabat pelaksana, dan regulasi sebagai variabel yang mempengaruhi implementasi *e-voting* Pemilihan Kepala Desa Kertosari, Kecamatan Ulujami, Kabupaten Pemalang.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor penghambat dan faktor pendukung dalam implementasi *e-voting* pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari. Dengan demikian, penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bermanfaat dalam pengembangan *e-voting* bagi pemerintah dan masyarakat Kabupaten Pemalang.

Kata Kunci: Implementasi, *E-Voting*, Pemilihan Kepala Desa

ABSTRACT

E-voting as a public policy product is a government effort to optimize the implementation of policies to improve quality and reduce the level of fraud and vote manipulation in the implementation of voting Village Head Election in Kertosari Village so it is expected that there will be a change towards the implementation of village head election with legitimacy and integrity better than conventional village head elections. Nevertheless, since the beginning of the stages of organizing e-voting of Kertosari Village Head election there are problems related to population administration that is the number of Kertosari Village residents who do not have Kartu Tanda Penduduk Electronic (e -KTP) as a condition as voters in e-voting of Kertosari Village Head Election.

The research used qualitative research method with case study type where the data were obtained from observation, interview and literature study which support the theory of policy implementation by analyzing the supporting and inhibiting factors in the policy implementation models ie the benefits generated, the range of desired changes, the implementer, the budget , level of technological progress, public support, commitment of executing officials, and regulation as variables affecting the implementation of e -voting Village Head election Kertosari Ulujami, District Pemalang Regency.

This study aims to determine the inhibiting factors and supporting factors in the implementation of e-voting voting Village Head Election Kertosari thus this research can provide thoughtful and useful contribution in the development of e-voting for government and community Pemalang District.

Keywords: Implementation, E-Voting, Village Head Election

IMPLEMENTASI ELECTRONIC-VOTING PENYELENGGARAAN PEMUNGUTAN SUARA PEMILIHAN KEPALA DESA. STUDI KASUS DI DESA KERTOSARI KABUPATEN PEMALANG

A. Latar Belakang

Perkembangan teknologi saat ini telah memungkinkan kertas-kertas yang berlaku dalam pemungutan suara konvensional/sistem coblos gambar digantikan dengan peralatan elektronik seperti komputer. Sistem baru tersebut adalah penerapan voting elektronik atau *electronic voting (e-voting)* yang merupakan upaya reformasi pemilu untuk memperbaiki proses demokrasi dengan membuat pemungutan suara lebih mudah, lebih akurat, lebih mudah diakses, dan lebih aman (Alvarez, 2009). Pada sistem *e-voting* penggunaan kertas sudah diminimalkan karena sistem ini sudah berbasis teknologi digital di mana bentuk implementasi dari *e-voting* sangat bervariasi, seperti penggunaan *smart card* untuk autentikasi pemilih, penggunaan internet sebagai sistem pemungutan suara, penggunaan *touch screen* sebagai pengganti kartu suara, dan masih banyak variasi teknologi yang digunakan (Azhari, 2005 dalam Neyman. S.N. dkk, 2013: 45).

Di Indonesia, menurut BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Tehnologi) *e-voting* dipergunakan 406 desa di seluruh Indonesia dalam pemungutan suara pemilihan kepala dusun dan kepala desa. Kabupaten Jembrana merupakan kabupaten pertama di Indonesia yang menerapkan *e-voting* dalam pemilihan kepala dusun dan kepala desa. Berdasarkan penelitian Anistiawati (2014) diketahui *e-voting* di Kabupaten Jembrana dilatarbelakangi dari seringnya terjadi kekisruhan dalam pemilihan kepala dusun dan kepala desa yang mengakibatkan dilakukannya pemilihan ulang yang selain sangat menguras energi juga menimbulkan pemborosan biaya seperti membuat surat suara, kotak suara dan bilik suara. Adanya *e-voting* telah mampu mengembalikan kepercayaan masyarakat karena adanya keterbukaan informasi dalam sistem *e-voting* mulai dari proses pendataan hingga hasil penghitungan suara semuanya dilakukan secara dengan transparan hingga dapat terawasi oleh warga masyarakat itu sendiri.

Berlandaskan pada fenomena di atas, Pemerintah Kabupaten Pemalang pada tahun 2016 untuk pertama kali menerapkan sistem *e-voting* dan *e-verifikasi* setelah pemberian suara dalam pemilihan kepala desa selalu dilaksanakan secara konvensional atau coblos gambar, sebagai upaya pembaruan Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pemalang. *E-voting* pemilihan kepala desa serentak di Kabupaten Pemalang tahun 2016 sebagaimana diamanatkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kades, diselenggarakan pada sebelas

(11) desa, yakni Desa Kertosari (Kecamatan Ulujami), Kelangdepok (Kecamatan Bodeh), Ujunggede dan Jatirejo (Kecamatan Ampelgading), Pegundang (Kecamatan Petarukan), Jebed Utara (Kecamatan Taman), Banjaranyar (Randudongkal), Beluk (Kecamatan Belik), Bodas (Kecamatan Watukumpul), Karang.

Sebagai salah satu desa penyelenggara Pilkada serentak, Desa Kertosari Kecamatan Ulujami, Kabupaten Pematang pada awal tahapan Penyelenggaraan e-voting pemilihan Kepala Desa diketahui memiliki permasalahan terkait peraturan dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa. Menurut Pasal 72 ayat 1 (b) Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Desa disebutkan keharusan pemilih untuk memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) Elektronik/e-KTP sebagai syarat utama dalam mekanisme pemberian suara dengan menggunakan alat pemungutan suara secara elektronik. Pada pelaksanaannya keharusan memiliki e-KTP bagi pemilih menimbulkan masalah terkait administrasi kependudukan disebabkan banyaknya penduduk desa.

Dari 2.769 pemilih yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS) Pemilihan Kepala Desa Kertosari terdapat 391 pemilih (14,12%) yang belum jadi KTP elektroniknya, 227 pemilih (8,20%) yang belum rekam KTP Elektronik, dan 18 pemilih (0,65%) hilang KTP elektroniknya. Adanya permasalahan dalam e-voting pemilihan kepala desa akan menarik dijadikan objek penelitian kebijakan terkait proses implementasi *e-voting* pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa di desa Kertosari.

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan maka yang menjadi perumusan masalah adalah

1. Bagaimana Implementasi *E-Voting* Pemilihan Kepala Desa di Desa Kertosari Kecamatan Ulujami Kabupaten Pematang?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat serta pendorong dalam Implementasi *E-Voting* Pemilihan Kepala Desa di Desa Kertosari, Kecamatan Ulujami, Kabupaten Pematang?

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode penelitian kualitatif dipilih karena *e-voting* sebagai inovasi dalam pemilihan tak lepas dari perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang berkembang sangat dinamis dan dapat mengalami perubahan secara seketika sehingga dengan menggunakan metode penelitian kualitatif diharapkan penelitian ini selain dapat mengungkapkan

peristiwa-peristiwa riil yang terjadi di lapangan. Dengan metode ini diharapkan masalah penelitian dapat dikaji lebih jauh sehingga didapatkan informasi yang lebih mendalam dengan tujuan membuat deskriptif atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai proses implementasi *e-voting* Pilkadaes Kertosari. Selain itu, didapatkan pula faktor pendorong dan faktor penghambat mempengaruhi implementasi *e-voting* Pilkadaes Kertosari. Jenis penelitian ini adalah penelitian studi kasus yang bersifat deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Secara geografis Desa Kertosari yang berada pada ketinggian rata-rata 1-2 meter dari permukaan laut merupakan salah satu desa yang terletak di Pantai Utara (Pantura) Pulau Jawa. Topografi dari 252.285 Ha, luas keseluruhan Desa Kertosari 67.160 Ha dimanfaatkan untuk area pertanian (sawah dan ladang). Secara administratif Desa Kertosari terbagi menjadi 4 Dusun yakni Dusun I s/d Dusun IV, 2 RW dan 18 RT yang bersama 17 desa lainnya masuk dalam wilayah Kecamatan Ulujami, Kabupaten Pemalang yang jarak dari pusat pemerintah Kecamatan Ulujami adalah 6 km dan dari pusat Kabupaten Pemalang adalah 24 km.

Secara demografi berdasarkan data monografi tahun 2016 Desa Kertosari terdapat 1.302 Kepala Keluarga (KK) dengan jumlah penduduk sebanyak 4.449 orang. Jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan perempuan dengan *sex ratio* sebesar 103 yang didasarkan pada komposisi jumlah laki-laki sebanyak 2.266 orang laki-laki dan perempuan sebanyak 2.183 orang.

Dasar hukum *e-voting* pemilihan kepala desa di Kabupaten Pemalang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa. Pemilihan Kepala Desa di Desa Kertosari dengan Pemungutan Suara secara *e-voting* bersama 10 (sepuluh) desa lainnya di Kabupaten Pemalang merupakan bagian dari penyelenggaraan Pemilihan Kepala desa serentak yang digelar pada tanggal 25 September 2016. Pemilihan Kepala Desa Serentak di Kabupaten Pemalang diatur dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa yakni "Pemilihan Kepala Desa dilakukan secara serentak satu kali atau dapat bergelombang." Selanjutnya, terkait dasar hukum penyelenggaraan *e-voting* pemungutan suara diatur dalam pasal Pasal 60 (1) Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa yakni "Pemungutan suara dalam pemilihan Kepala Desa dapat dilaksanakan dengan

Peralatan Suara Secara Elektronik.” Penyelenggaraan pemilihan Kepala Desa Kertosari diawali dengan berakhirnya masa tugas Kepala Desa Kertosari periode sebelumnya. Demi kelancaran roda pemerintahan maka diadakan pemilihan kepala desa baru yang dilaksanakan organisasi penyelenggara Pemilihan Kepala Desa.

2. Implementasi E-Voting Pemungutan Suara Pilkades Kertosari Pesatnya Perkembangan Teknologi dan Informasi Telah Memungkinkan

Perubahan besar dalam segala aspek kehidupan manusia yang salah satunya adalah penggunaan teknologi dalam pemilihan umum sebagaimana yang diungkapkan oleh Stephen Coleman dan Donald F. Norris tentang e-demokrasi: *“Harnessing the power of the new technology to encourage citizen participation in local decision making between election times.”* Yakni, memanfaatkan teknologi baru untuk mendorong keikutsertaan warga dalam pengambilan keputusan lokal diantara waktu pemilihan (dalam Slamet, 2009: 89). *E-voting* pemilihan kepala desa di Desa Kertosari merupakan pertama kali digelar sehingga menarik untuk diketahui mengenai kesiapan desa sebagaimana menurut Widodo (2007) hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku dan dirumuskan (Widodo, 2008: 87). Dalam implementasi *e-voting* Pemilihan Kepala Desa Kertosari ditentukan oleh sejauh mana tahapan/proses implementasi tersebut dilaksanakan karena implementasi tidak akan berjalan dengan baik jika proses atau tahapannya tidak berjalan dengan baik. Menurut Pasal 11 (2) tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa, tahapan implementasi *e-voting* Pemilihan Kepala Desa Kertosari yang terdiri dari registrasi pemilih, pendaftaran calon kepala desa, *e-voting* pemungutan suara, dan penghitungan suara.

3. Registrasi Pemilih E-Voting Pemilihan Kepala Desa Kertosari

Penetapan DPT untuk warga Desa yang pindah penduduk/keluar desa, meninggal dunia, diangkat menjadi anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI)/Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), dan tidak memenuhi persyaratan memilih setelah DPT disahkan oleh Camat, namanya akan dicoret dari DPT dan pihak yang bersangkutan tidak diberi undangan pemilihan Kepala Desa. Sedangkan, warga desa yang tidak masuk DPT karena kekeliruan teknis seperti warga terdaftar dalam DPS atau DPS Akhir, namun tidak tercantum dalam DPT, dikembalikan haknya dengan dicantumkan dalam DPT dan dimintakan pengesahan kembali kepada Camat. Sistem *e-voting* dalam penyelenggaraan *e-voting* Pemilihan Kepala Desa Kertosari dirancang berbasis data kependudukan dalam e-KTP untuk verifikasi seseorang untuk dapat memilih (Hutagalung, 2012: 48).

Dari hasil rekapitulasi DPT penyelenggaraan *e-voting* Pemilihan Kepala Desa Kertosari sebagaimana tercatat 2.658 orang pemilih masuk dalam DPT yang masing-masing terdiri dari 1.442 orang pemilih laki-laki dan 1.416 orang pemilih perempuan. Bagi warga sudah melakukan perekaman namun e-KTP belum jadi (sejumlah 188 orang) diperbolehkan mengikuti Pilkades dengan membawa Suket (Surat Keterangan) yang dibuat Panitia Pilkades sebagai pengganti e-KTP untuk memenuhi hak yang bersangkutan sebagai pemilih dalam pemungutan suara Pilkades Kertosari. Sedangkan, warga yang belum melakukan perekaman e-KTP (sejumlah 58 orang) hingga batas akhir waktu penyusunan DPT oleh Panitia Pilkades diberikan Surat Keterangan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan tidak bisa melakukan perekaman e-KTP dikarenakan sakit/Lansia/tidak mau sehingga tidak menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Kepala Desa Kertosari.

4. Pendaftaran Calon Kepala Desa E-Voting Pemungutan Suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari

Untuk mencari figur pimpinan Kepala Desa yang akan maju sebagai calon Kades Kertosari maka Panitia Pilkades Kertosari melakukan penjangkaran dan penyaringan calon Kepala Desa yang prosesnya dimulai dari pengumuman dan pendaftaran calon kepala desa, verifikasi berkas administrasi, tes kesehatan, dan ujian penyaringan berupa tes kemampuan dan kepemimpinan.

5. E-Voting Pemungutan Suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari

Berdasarkan Keputusan Panitia Pilkades Kertosari Nomor 11/PANPIL/2016 tentang Waktu dan Tempat Pemungutan Suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari Tahun 2016, *e-voting* Pemungutan Suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari dilaksanakan pada hari Minggu, 25 September 2016 bertempat di MI Muhammadiyah Kertosari. Alasan utama kenapa lokasi TPS berada di MI Muhammadiyah bukan di lapangan terbuka seperti penyelenggaraan pemilihan kepala desa umumnya disebabkan adanya upaya mengantisipasi kemungkinan adanya gangguan pada perangkat *e-voting* terutama cuaca mengingat peralatan elektronik *e-voting* yang rentan kerusakan.

Selanjutnya untuk pemberitahuan kepada pemilih tentang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Desa dilakukan dua hari sebelum pemungutan suara. Pemberitahuan atau undangan berisi nama dan nomor pemilih dan nomor induk kependudukan sesuai DPT, tempat, dan waktu pemungutan suara. Sedangkan, pemilih yang tercantum dalam DPT, tetapi belum menerima surat pemberitahuan dapat meminta kepada Panitia Pemilihan maksimal sehari sebelum hari pemungutan suara.

Untuk kesiapan sarana dan prasarana pemungutan suara, diketahui bahwa pengadaan peralatan elektronik e-voting sepenuhnya ditanggung Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya yang melalui APBD 2016 melakukan pengadaan perangkat e-voting sejumlah 50 unit yang didatangkan melalui kerja sama Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya dengan BPPT dan PT LEN. BPPT memiliki tugas selain menyediakan peralatan pendukung juga membantu penyiapan aplikasi serta pelatihan dan pendampingan penggunaan perangkat e-voting akan dipergunakan dalam penyelenggaraan e-voting Pemilihan Kepala Desa serentak 11 desa di Kabupaten Pematang Jaya. Dalam e-voting Pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari, Panitia Pemilihan menyiapkan (1) TPS (Tempat Pemungutan Suara) yang terdiri dari 4 empat bilik suara yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah dusun yang ada di Kertosari (empat dusun) karena menurut aturan, 1 (satu) bilik suara dipersiapkan untuk paling banyak 1.500 pemilih, (2) alat untuk pemberian suara berupa peralatan suara secara elektronik yang untuk pemasangan dan instalasi dilakukan oleh Tim Teknis Inti dibantu Tim Teknis Lapangan dan Tim Teknis Desa Kertosari.

E-voting pemungutan suara dimulai dengan petugas tim teknis inti dibantu tim teknis lapangan menyalakan mesin e-voting dan memasukkan *password* serta meng-*generate key* (kunci). Kunci ini berupa pasangan kunci publik yang nantinya digunakan oleh mesin e-voting untuk memvalidasi bahwa *v-token* adalah sah dari *v-token* generator yang digunakan di bilik suara. Tim Teknis selanjutnya memperlihatkan kepada Panitia Pilkades dan para saksi calon Kades bahwa basis data yang masih kosong dan mencetak berita acara pemungutan suara. Hal ini menandakan proses selanjutnya yaitu pemungutan suara telah dibuka pada pukul 8.00 WIB. Selanjutnya, petugas tim teknis melakukan generate *v-token* dan sistem menyimpannya ke dalam *smart card*, aplikasi *v-token* akan menjamin pengaktivasian sistem hanya bisa dilakukan oleh pemilih sendiri. Proses selanjutnya *smart card* diberikan kepada pemilih untuk mengaktifkan aplikasi e-voting, apabila telah melakukan validasi *v-token* langkah selanjutnya adalah menentukan pilihannya dengan menyentuh gambar foto salah satu calon pada layar monitor, konfirmasi pilihan calon yang dipilih, kemudian yang jika sudah akan keluar paper audit trail (print out) surat suara (Nur, Pita L.F, 2014: 41).

Sedangkan mekanisme e-voting pemungutan suara Pemilihan kepala desa terdiri dari dua tahapan yaitu e-*verifikasi* dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Pemilih datang ke lokasi TPS.
- b. Pemilih masuk ke dalam TPS lewat pintu masuk yang disediakan dengan menunjukkan dan menyerahkan surat undangan dan e-KTP.

- c. Jika pemilih tidak memiliki e-KTP, dan dapat menunjukkan bukti karena hilang, rusak, sudah merekam namun tidak bisa dicetak, tertinggal di kota lain maka pemilih menggunakan Kartu Keluarga (KK) yang masih berlaku dan sah.
- d. Petugas pemungutan suara meneliti surat undangan dan mencocokkan dengan DPT (Daftar Pemilih Tetap), serta memastikan bahwa yang bersangkutan merupakan pemilih sah belum menggunakan hak memilih atau mencoblos.
- e. Apabila pemilih menggunakan e-KTP maka petugas pemungutan suara meneliti e-KTP pemilih dengan e-KTP reader untuk memastikan bahwa e-KTP yang dibawa adalah sah dan miliknya.
- f. Petugas pemungutan suara memberi tanda pada undangan dan nama pemilih dalam DPT yang baru hadir sebagai keterangan pemilih telah hadir menggunakan hak memilih.
- g. Pemilih membawa surat undangan yang telah diberi tanda sah/cocok untuk ditukar dengan *v-token/smart card* ke meja/petugas pemungutan suara.
- h. Pemilih menunggu di tempat yang telah disediakan apabila keadaan harus antre.
- i. Petugas pemungutan suara memberikan *smart card* kepada pemilih untuk digunakan sebagai alat untuk menampilkan kartu suara elektronik. Pemilih menggunakan hak memilih hanya untuk satu kali dan *smart card* yang telah digunakan tidak dapat digunakan lagi oleh yang bersangkutan.

Tahapan berikutnya adalah proses *e-voting* dalam bilik suara, dilakukan dengan penjelasan sebagai berikut

- a. Pemilih menuju ke bilik suara dengan membawa smart card.
- b. Pemilih memasukan smart card ke card reader atau dapat dibantu petugas bilik suara.
- c. Setelah smart card dimasukkan ke card reader akan tampil kartu suara elektronik berupa gambar foto calon dalam layar monitor yang ada di dalam bilik suara.
- d. setelah muncul tanda gambar foto calon pada monitor, pemilih menyentuh satu kali pada salah satu tanda gambar calon yang menjadi pilihannya.
- e. Setelah tanda gambar calon disentuh, pada layar monitor muncul lembar konfirmasi berupa tulisan "YA" dan tanda warna hijau dalam kotak dan tulisan

“TIDAK” dan tanda X warna merah dalam kotak, untuk memastikan pilihan sudah benar atau pilihan belum benar.

- f. Jika pilihan sudah benar, pemilih menyentuh tepat pada tulisan “YA” dan tanda warna hijau dalam kotak. Jika belum benar menyentuh tepat pada tulisan “TIDAK” dan tanda X warna merah dalam kotak.
- g. Jika pemilih menyentuh tulisan “YA” dan tanda warna hijau dalam kotak, akan keluar lembar struk sebagai bukti pemilih telah menggunakan hak memilih.
- h. Jika pemilih menyentuh tulisan “TIDAK” dan tanda X warna merah dalam kotak, layar akan kembali ke tanda gambar calon untuk memberi kesempatan Pemilih menentukan pilihannya.
- i. Dalam hal tidak muncul tanda gambar calon pada layar monitor, berarti data dalam smart card telah digunakan sebelumnya atau belum digenerik. Apabila smart card belum digenerik, pemilih dapat meminta ganti smart card hanya untuk satu kali.
- j. Setelah menentukan pilihan, pemilih akan mendapatkan kertas struk yang berupa kertas barcode (VVPAT/Voter-verified Paper Audit Trail) dari mesin cetak (printer) kecil berukuran 7x5 cm, kertas struk merupakan bukti keikutsertaan pemilih dalam Pilkada yang berisi nama pemilih, nomor urut, dan barcode yang berisikan data pilihan yang sudah dienkripsi.
- k. Pemilih yang telah menggunakan hak memilih keluar dari bilik suara dengan membawa lembar struk dan menyerahkan smart card kepada petugas pemungutan suara untuk digenerik ulang.
- l. Pemilih memasukkan lembar struk ke dalam sebuah kotak yang diberi nama Kotak Audit yang hanya dibuka jika ada gugatan atau kejanggalan yang membutuhkan penghitungan ulang karena dengan data yang terdapat di kertas struk, proses penghitungan ulang akan lebih praktis dengan memindai barcode yang terdapat di kertas struk.
- m. Pemilih menuju pintu keluar yang telah disediakan panitia pemilihan.
- n. Sebelum keluar pemilih wajib mencelupkan salah satu jari ke bak tinta yang disiapkan Panitia Pemilihan sebagai tanda telah menggunakan hak memilih. Proses e-voting dalam bilik suara berjalan lancar dengan durasi pemberian suara setiap pemilih rata-rata dibawah 1,5 menit per pemilih bahkan ada yang kurang dari 1 menit per pemilih.

Berdasarkan Berita Acara Pemungutan Suara Nomor 141/19/PANPIL/2016 dapat diketahui bahwa sampai Pemungutan Suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari ditutup pada pukul 14.00 WIB, dari 2.847 pemilih yang terdaftar dalam DPT, sejumlah 2.453 (86%) pemilih hadir dan menggunakan hak pilihnya menunjukkan antusiasme warga Desa Kertosari dalam e-voting Pilkades sangat besar.

6. Penghitungan Suara E-Voting Pilkades Kertosari

Penghitungan suara *e-voting* Pilkades Kertosari dilakukan dengan mencetak hasil penghitungan suara per bilik/wilayah secara otomatis dengan menggunakan modul rekapitulasi yang berfungsi untuk menjumlahkan perolehan hasil suara masing-masing bilik suara di TPS sebagaimana yang diungkapkan oleh Bapak Javad Iqbal selaku Anggota Tim Teknis Inti Pilkades Kertosari.

Mekanisme penghitungan suara dimulai setelah pemungutan suara ditutup yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan dibantu Tim Teknis Lapangan atas permintaan/komando ketua panitia pemilihan disaksikan ketua/wakil panitia pemilihan, 2 (dua) anggota panitia pemilihan, dan dapat disaksikan calon dan saksi dengan langkah-langkah:

- a. menutup aplikasi pemilihan pada alat *e-voting*;
- b. membuka kembali aplikasi;
- c. menampilkan hasil pemilihan; dan
- d. mencetak hasil.

Perhitungan suara berlangsung dengan cepat karena sistem secara otomatis melakukan tabulasi perolehan suara masing-masing calon pada masing-masing bilik, kemudian dari keempat bilik suara perolehan suara diakumulasi untuk mendapatkan jumlah perolehan suara secara keseluruhan yang untuk prosesnya membutuhkan waktu kurang dari 5 menit.

Suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari diketahui terdapat surat suara tidak sah (4 suara), dalam *e-voting* pemungutan suara dimungkinkan adanya Golongan Putih (Golput) atau suara kosong. Opsi suara kosong dilakukan oleh pemilih yang tidak menyentuh/memilih gambar salah satu calon Kepala Desa namun memilih/menyentuh kotak suara kosong pada sudut kanan bawah layar monitor.

Adanya suara kosong tersebut, secara keseluruhan tidak mempengaruhi hasil perolehan suara, hal tersebut dapat dilihat berdasarkan Berita Acara Penghitungan Suara Nomor 141/21/PANPIL/2016 diketahui jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya sejumlah 2.453 pemilih (99,84 %) jauh dibandingkan jumlah suara

kosong yang hanya sejumlah 4 pemilih (0,16%). Dengan demikian, berdasarkan hasil penghitungan suara e-voting pemungutan suara Pilkades Kertosari tahun 2016 diketahui untuk Calon Kades dengan nomor urut 3 (tiga) atas nama Abdul Hamid memperoleh suara terbanyak yakni 981 suara, berhak menjadi Kepala Desa Kertosari periode 2016—2022 dengan diperkuat Keputusan Panitia Pilkades Kertosari Nomor 141/12/PANPIL/2016 tentang Penetapan Calon Kepala Desa Terpilih Desa Kertosari Kecamatan Ulujami.

7. Jangkauan Perubahan yang Diharapkan

Perubahan yang diinginkan (*extent of change*) sebagai unsur dari variabel konten (*content policy*) menurut Merilee S Grindle (1980) dapat menentukan sukses tidaknya suatu implementasi kebijakan (Suwitri, Sri, 2009 : 86), dalam hal ini yaitu implementasi kebijakan *e-voting* Pemungutan suara Pilkades Kertosari karena bagaimanapun implementasi inovasi teknologi sebagaimana *e-voting* sebagai upaya reformasi birokrasi merupakan keharusan bagi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan karena kebijakan publik pada dasarnya tidak ada yang permanen, tetapi harus didasarkan pada perubahan-perubahan keadaan baik politik, sosial, ekonomi maupun informasi yang berubah (Holidin D. dkk, 2016 : 215). Selanjutnya menurut Norris (2004) "*the main motive of the adoption of e-voting in many countries is to increase the quality of election ensuring the demand of the public heard.*" Motif utama adopsi *e-voting* di banyak negara adalah meningkatkan kualitas pemilihan memastikan permintaan masyarakat didengar (Dalam Darmawan dan Nurhandjati, 2016 : 208).

E-voting Pilkades Kertosari tidak saja dipandang sebagai efisiensi dari segi biaya dan waktu namun yang paling utama adalah dalam *e-voting* sedikit banyak mengurangi adanya *social cost* yang dalam Pilkades konvensional banyak diwarnai dengan keributan akibat permasalahan seperti penggelembungan suara dan pemilih ganda yang dampaknya menyita energi baik pikiran, waktu maupun biaya bagi masyarakat pada umumnya dan pemerintah daerah pada khususnya.

8. Dukungan Publik

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1980), variabel di luar Undang-Undang (Non-statutory/Non Legal Variables) yang mempengaruhi keseluruhan proses implementasi dalam pencapaian tujuan formal salah satunya adalah dukungan publik (Wahab, 2014: 195). Sedangkan menurut Blanc (2007) "*considered some issues before the decision to adopt e-voting method is made: public and political support; appropriate technologies; operations and logistics, and consideration or alternatives.*" Adanya beberapa syarat sebelum keputusan untuk menggunakan

e-voting, yaitu 1) dukungan publik dan politik; 2) teknologi yang tepat; 3) operasi dan logistik, dan 4) pertimbangan atau alternatif (Dalam Darmawan dan Nurhandjati, 2016: 211). Dalam proses implementasi *e-voting* Pilkades, dukungan publik sangat dibutuhkan karena *e-voting* membutuhkan kepercayaan dari masyarakat (*social trust*). Adanya kepercayaan dari masyarakat akan terwujud oleh masyarakat sendiri dengan memiliki kesadaran yang tinggi dalam bentuk partisipasi dan keterlibatan aktif dalam penyelenggaraan Pilkades yang menurut Solekhan (2012: 9-10) sebagai salah satu bentuk partisipasi masyarakat, suara (*voice*) merupakan bentuk peran serta masyarakat untuk ikut serta dalam proses pemerintahan dengan menggunakan haknya sebagai pemilih untuk memilih kepala desa. Dukungan publik sebagai bentuk partisipasi politik pemilih untuk hadir dalam penyelenggaraan *e-voting* Pilkades Kertosari dibuktikan dengan tingginya tingkat kehadiran masyarakat sebagai pemilih yang menunjukkan legitimasi hasil *e-voting* Pilkades.

9. Komitmen Pejabat Pelaksana

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983) salah satu variabel yang mempengaruhi proses implementasi adalah variabel lingkungan/variabel di luar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi (*non-statutory variables affecting implementation*) mencakup komitmen dan keterampilan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana terhadap tujuan karena tinggi rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan akan menjadi faktor penentu berhasil atau tidaknya implementasi (Subarsono, 2006: 97). Selanjutnya, Wahab (2014: 201) menyatakan bahwa komitmen dan ketrampilan kepemimpinan pejabat pelaksana terdiri 2 komponen, yakni

- a. Arah dan *ranking* tujuan dalam skala prioritas pejabat pelaksana *e-voting* Pilkades merupakan pertama kali diselenggarakan di Kabupaten.
- b. Kemampuan pejabat pelaksana untuk menjangkau apa yang dalam keadaan normal dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia.

Dalam melaksanakan tugasnya, Camat Ulujami dibantu oleh Tim Fasilitator Penyelenggaraan Pilkades Kertosari yang anggotanya berasal dari unsur eselon dan staf pada Kecamatan Ulujami yang bertugas untuk memberikan pengarahan dan masukan pada Panitia Pemilihan Pilkades. Besarnya peran Camat Ulujami dalam menentukan keberhasilan *e-voting* Pilkades terkait kewenangannya sebagai pihak pemegang otoritas yang memiliki kekuasaan/kebebasan bertindak (*diskresi*) yang sangat diperlukan dalam situasi tertentu sebagaimana ketika diketahui adanya masalah alat e-KTP Reader yang tidak berfungsi optimal (tidak bisa/lama untuk membaca e-KTP), atas saran Camat Ulujami mengingat keterbatasan waktu

pelaksanaan *e-voting* maka registrasi dilakukan dengan cara manual yaitu dengan diinput/diketik untuk dicocokkan antara NIK pemilih yang terdapat dalam e-KTP dengan *database* DPT Panitia.

10. Regulasi

Dasar hukum penyelenggaraan *e-voting* Pemilihan Kepala Desa di Kabupaten Pematang adalah Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kades dan Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa. Adanya aturan dan regulasi yang jelas dan tegas sangat dibutuhkan sebagai landasan hukum dalam penyelenggaraan *e-voting* pemungutan suara.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa, pasal-pasal yang secara khusus mengatur tentang *e-voting* meliputi

- a. Pasal 56 ayat (6) tentang pemungutan suara dalam pemilihan kepala desa dilaksanakan dengan peralatan suara secara elektronik;
- b. Pasal 60 ayat (1)-(3) tentang kewajiban panitia pemilihan memiliki pengetahuan untuk mengoperasikan sistem pemungutan dengan peralatan suara secara elektronik; dan
- c. Pasal 61 ayat (1)-(5) tentang persyaratan yang harus dipenuhi dalam penggunaan peralatan suara secara elektronik. Sedangkan, dalam Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa.

Pasal-pasal yang memuat tentang *e-voting* terdapat dalam

- a. Pasal 9 ayat (2) tentang penyimpanan file *e-voting*;
- b. Pasal 10 ayat (1) tentang pembentukan tim teknis inti dan tim teknis lapangan;
- c. Pasal 26 ayat (3) tentang sosialisasi;
- d. Pasal 42 ayat (1) tentang e-KTP sebagai syarat untuk dapat memilih;
- e. Pasal 68 ayat (5) tentang kerjasama Pemerintah Kabupaten Pematang dengan BPPT;
- f. Pasal 72 tentang mekanisme pemberian suara dengan menggunakan alat pemungutan suara secara elektronik; dan
- g. Pasal 83 tentang tanda bukti (kertas struk) sebagai syarat sahnya suara yang didapat pemilih setelah memilih.

11. Anggaran

Anggaran penyelenggaraan *e-voting* pemungutan suara Pilkades Kertosari bersumber dari Desa Kertosari dan berasal dari luar yaitu dari bantuan Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya yang besaran jumlah bantuan ditentukan berdasarkan pertimbangan biaya konstan, jumlah DPT, dan jarak orbitasi dan disesuaikan dengan prinsip adil dan merata.

Anggaran dalam penyelenggaraan *e-voting* Pilkades Kertosari terutama dipergunakan untuk

- a. administrasi (pengumuman, undangan dan sebagainya);
- b. pendaftaran pemilih;
- c. tempat pemungutan suara dan kelengkapannya;
- d. penelitian persyaratan Bakal Calon;
- e. pelaksanaan ujian penyaringan;
- f. pelaksanaan penyampaian Visi dan Misi;
- g. konsumsi dan pelaksanaan rapat;
- h. honor Panitia Pemilihan dan petugas; dan
- i. biaya perjalanan dinas koordinasi atau pelatihan.

Secara keseluruhan alokasi anggaran penyelenggaraan *e-voting* Pilkades Kertosari adalah sebesar Rp44.400.000,00 (Empat Puluh Empat Juta Rupiah) yang bersumber dari Bantuan Pembiayaan Pilkades APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Pematang Jaya sebesar Rp30.400.000,00 (tiga puluh juta empat ratus ribu rupiah) yang besarnya dihitung dari jumlah DPT di Desa Kertosari dan dari alokasi anggaran Desa Kertosari sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) bersumber dari APBDes (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) Kertosari.

Penyelenggaraan Pilkades dengan menggunakan *e-voting* di Kabupaten Pematang Jaya diakui dari segi anggaran lebih efisien 50% dibanding sistem konvensional, namun dengan catatan penggunaan *e-voting* dilaksanakan secara berkelanjutan/jangka panjang sebagaimana menurut Wibawa (2014) bahwa penggunaan teknologi (*e-voting*) hendaknya bukan hanya membantu menghadapi tantangan yang ada, namun juga berkelanjutan (Wibawa, Anastasia S, 2014: 5). Selain penghematan dari segi anggaran, adanya *e-voting* juga dipandang sebagai momentum yang tepat untuk lebih mengoptimalkan dan mendayagunakan peralatan yang sudah ada di Desa untuk dapat dipergunakan dalam penyelenggaraan *e-voting*.

12. Tingkat Kemajuan Teknologi

Mazamanian dan Sabatier (1983) menyebutkan bahwa variabel lingkungan (*non-statutory variables affecting implementation*) dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi yang salah satunya adalah tingkat kemajuan teknologi (Subarsono, 2006: 98). Pesatnya perkembangan teknologi informasi memicu penggunaannya dalam berbagai bidang, salah satunya adalah penggunaan teknologi informasi untuk keperluan pengambilan keputusan melalui pemungutan suara (*e-voting*) yang memungkinkan terciptanya penyelenggaraan pemilihan yang transparan dan akuntabel yang akan menumbuhkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap sistem, penyelenggara, dan hasil Pilkades. Namun, berbeda dengan pemungutan suara pilkades sebelumnya yang menggunakan cara mencoblos, *e-voting* pemungutan suara Pilkades mensyaratkan *skill* tertentu, meskipun tidak harus mahir sekali. Pemilih yang tidak familiar dengan teknologi aplikasi bisa jadi akan menghadapi masalah dengan metode baru ini. Kendala rendahnya literasi terhadap penggunaan teknologi merupakan hambatan dalam implementasi *e-voting*.

Adanya hambatan literasi teknologi dalam penyelenggaraan *e-voting* Pilkades Kertosari secara umum diakibatkan persoalan SDM (sumber daya manusia) di mana rata-rata SDM masyarakat Desa Kertosari masih tergolong rendah terutama untuk warga yang sudah berusia lanjut. Kesulitan dalam penggunaan perangkat *e-voting* disikapi petugas/panitia Pilkades dengan membantu pemilih menggunakan perangkat *e-voting* dalam bilik suara.

Namun bantuan petugas/panitia pemilihan bagi pemilih yang kesulitan dalam penggunaan perangkat *e-voting* dapat menjadi riskan karena dapat disalahartikan petugas mengarahkan pemilih untuk memilih salah satu calon Kades.

Menurut Didik Iskandar selaku Tim Teknis Desa, adanya warga yang kesulitan dan tidak dapat mempergunakan perangkat *e-voting* disebabkan sosialisasi yang diberikan masih kurang sehingga sedikit banyak berpengaruh pada kelancaran *e-voting* karena waktu yang dibutuhkan untuk memilih di dalam bilik suara menjadi lebih lama yang seharusnya cukup 1—2 menit per orang menjadi lebih dari 2 menit per orang.

Dari hasil wawancara tersebut, banyaknya warga masyarakat yang kesulitan dalam menggunakan perangkat *e-voting* menunjukkan sosialisasi sebanyak 3 (tiga) kali yang telah dilakukan oleh panitia pemilihan masih belum cukup optimal dalam mengenalkan bagaimana memilih menggunakan perangkat *e-voting*.

D. Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi *e-voting* pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari, dari pembahasan yang telah dijabarkan dapat dikonklusikan secara garis besar beberapa faktor pendorong yang mempengaruhi implementasi *e-voting* pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari, yaitu
 - a. Manfaat *e-voting* dalam proses pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari dengan adanya penghematan anggaran 50% dibanding pemilihan secara konvensional, penggunaan perangkat yang memudahkan penyandang disabilitas dalam memilih dan tidak adanya permasalahan/gugatan sesudah Pilkades menunjukkan dampak positif *e-voting* tidak saja hanya bagi administratif pemilihan (pemerintah) namun pemangku kepentingan lain baik masyarakat maupun pihak calon Kades.
 - b. Tidak adanya permasalahan selama pelaksanaan dan tidak adanya keberatan dari Calon Kades pasca *e-voting* pemungutan suara Pilkades Kertosari menciptakan situasi keamanan kondusif menunjukkan perubahan image Pemilihan Kepala Desa dengan tidak adanya social cost yang harus ditanggung baik oleh pemerintah maupun masyarakat.
 - c. Besarnya dukungan publik, dalam hal ini kepercayaan dari masyarakat (social trust) berupa tingginya partisipasi masyarakat diaman dari 2.847 pemilih yang terdaftar dalam DPT, sejumlah 2.453 (86%) pemilih hadir dan menggunakan hak pilihnya. Hal tersebut dimungkinkan terjadi karena faktor penyebabnya selain *e-voting* sebagai metode baru yang pertama kali dipergunakan dalam Pemilihan Kepala Desa juga karena adanya sosialisasi sebagai upaya edukasi *e-voting* pada masyarakat.
 - d. Dukungan dan komitmen penuh Camat Ulujami sebagai pejabat pelaksana di lapangan dalam *e-voting* Pemungutan Suara Pilkades Kertosari yang melakukan tindakan diskresi dengan memerintahkan jika *e-KTP reader* rusak atau tidak bisa membaca data pada *e-KTP* maka proses verifikasi dapat dilakukan secara manual, dengan mengetikkan Nomor Urut atau NIK>Nama sehingga tidak ada warga yang mengantre terlalu lama karena *e-KTP* atau *e-KTP reader* yang bermasalah.

2. Sedangkan faktor penghambat implementasi e-voting pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa Kertosari adalah :
 - a. Adanya Pasal 72 ayat 1 (b) Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2015 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Pematang Jaya Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Desa yang menyatakan e-KTP sebagai syarat untuk dapat memilih di satu sisi merupakan bentuk antisipasi mencegah terjadinya pemilih ganda. Namun, di sisi lain aturan yang ada jangan sampai menghambat pelaksanaan *e-voting* sendiri karena dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS) Pemilihan Kepala Desa Kertosari terdapat 391 pemilih (14,12%) yang belum jadi KTP Elektroniknya, 227 pemilih (8,20%) yang belum rekam KTP Elektronik dan 18 pemilih (0,65%) hilang e-KTP nya sehingga panitia Pilkades, kemudian mengeluarkan Suket (Surat Keterangan) sebagai pengganti e-KTP bagi warga yang sudah melakukan perekaman namun e-KTP nya belum jadi.
 - b. Rendahnya kemampuan Tim Teknis Desa dalam mengoperasikan sistem *e-voting* akibat pelatihan dan praktik/simulasi yang hanya dilakukan 3 (tiga) dengan materi pelatihan terbatas membuat kemampuan dalam mengoperasikan perangkat *e-voting* tergolong rendah menyebabkan SDM yang kompeten dalam menangani sistem *e-voting* menjadi terbatas.
 - c. Masih adanya biaya-biaya di luar anggaran penyelenggaraan Pilkades berupa biaya untuk konsumsi personel pengamanan dan jamuan bagi tamu yang meninjau pelaksanaan *e-voting*, lembur penyusunan DPT dan biaya transportasi rekam e-KTP menjadikan anggaran pengeluaran membengkak dan untuk menutupi kekurangan tersebut menjadi beban desa.
 - d. Kendala rendahnya literasi terhadap penggunaan teknologi berakibat warga kesulitan dalam penggunaan perangkat *e-voting* yang disikapi petugas/panitia Pilkades dengan membantu pemilih menggunakan perangkat *e-voting* dalam bilik suara, namun hal tersebut menjadi riskan karena dapat disalahartikan petugas mengarahkan pemilih untuk memilih salah satu calon Kades, dan secara tidak langsung menghilangkan prinsip kerahasiaan dalam pemilihan di mana suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia dan seharusnya hanya diketahui oleh pemilih itu sendiri.

E. Rekomendasi

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan implikasi kebijakan bagi Pemerintah Kabupaten Pematang Jaya, terutama dalam penyelenggaraan e-voting pemungutan suara Pemilihan Kepala Desa menuju Pilkada yang jujur dan adil. Berdasarkan kesimpulan di atas maka ada beberapa upaya yang dapat ditindaklanjuti sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah perlu menetapkan regulasi yang lebih spesifik mengatur mekanisme sistem *e-voting* sebagai bagian dari penguatan landasan hukum dan payung hukum yang mengatur dengan lengkap dan jelas mengenai penerapan *e-voting* dari tahap persiapan sampai pengesahan hasil pemungutan suara pemilihan kepala desa.
2. Peningkatan kualitas tim teknis desa secara optimal dalam pengoperasian sistem *e-voting* dengan membuka ruang untuk meningkatkan kemampuan dan pemahaman tentang sistem *e-voting* dengan cara pelatihan (Bimtek).
3. Penambahan anggaran untuk mengantisipasi biaya yang rutin muncul namun tidak ada dalam pos pengeluaran anggaran *e-voting* pemungutan suara pemilihan kepala desa agar tidak ada lagi pengeluaran di luar pos anggaran yang dapat membebani pemerintah desa.
4. Rendahnya tingkat literasi teknologi dengan banyaknya warga yang tidak dapat mengoperasikan perangkat *e-voting* disebabkan sedikitnya sosialisasi yang dilakukan dalam *e-voting* pemungutan suara Pilkada Kertosari akibat keterbatasan waktu dan biaya. Untuk mengatasinya diperlukan inovasi dalam sosialisasi yang relatif tidak membutuhkan biaya besar namun dapat memberikan pemahaman komprehensif tentang *e-voting* pada warga masyarakat yang dapat dilakukan dengan
 - a. Media sosialisasi dengan memanfaatkan pertemuan warga yang rutin dilakukan/formal (seperti pertemuan RT/RW, tahlilan, arisan) dan informal.
 - b. Sosialisasi melalui pemanfaatan media sosial/daring (jaringan/*online*) berupa edukasi pada warga masyarakat tentang *e-voting* melalui situs jejaring sosial seperti Whatsapp, Facebook, Twitter, Instagram, dan situs jaringan sosial lainnya.
 - c. Media sosialisasi dengan memanfaatkan alat simulasi *e-voting* pada saat pemungutan suara yang dapat dipergunakan warga masyarakat terutama yang belum bisa mempergunakan perangkat *e-voting* untuk berlatih pada alat simulasi.

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PROCESS BEFORE AND AFTER E-PROCUREMENT IMPLEMENTATION IN MAGELANG CITY GOVERNMENT

Nama : Madu Sadono
Instansi : Pemkot Magelang
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Master of Arts
Negara Studi : Indonesia-Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-Takushoku
University

ABSTRACT

Since 2008, the implementation of e-procurement is considered more benefited in aspects of efficiency. This thesis investigates cost efficiency, time efficiency, and other aspect of efficiency in comparison with conventional procurement. This comparative study is useful to explain the procurement process before and after the implementation of e-procurement.

Efforts to improve procurement innovation in Indonesia began by establishing the National Procurement Agency (LKPP). LKPP makes public procurement regulations through the issuance of Presidential Decree No. 80/2003 and Presidential Regulation No. 54/2010. The analysis compares ten specific case studies of projects. Out of the ten projects, eight are e-procurement projects, and two are conventional procurement projects. All the projects were selected on one condition that their costs exceeded 200 million rupiahs.

Cost efficiency in procurement is estimated from the difference between the bidding price and the procurement budget. In the conventional procurement, cost efficiency is recorded 10.83%. In the e-procurement, cost efficiency is recorded 12.60%. In more detail, the cost of an electronic procurement is more efficient than conventional procurement. Time efficiency is seen from a comparison of time before and after the procurement of e-procurement. In the conventional procurement, the average time allocation is 51 days. In the e-procurement, the average time allocation is 40 days. In Magelang City, that the e-procurement is more efficient than conventional procurement. Implementation of e-procurement shapes more positive perception towards procurement efficiency. The more efficient the procurement will have an impact on economic development in Magelang City. The lack of human resources in the ULP working group had negative impacts in the length of the procurement process. Working group members need to be trained to implement e-procurement. This training is useful to improve quality of procurement committees. The negative side of e-procurement in Indonesia is an information system that has not been fully automated. This process can allow room for fraud in procurement.

The limitation of this study is the use of construction projects only at a cost more

than 200 million rupiahs. The sample were taken from an average of two or three construction projects annually. For further studies, it is recommended to use annual procurement goods and services projects. It would also be useful to know the overall procurement objectives, not only in terms of efficiency but also the overall procurement objectives. Comparative analysis with other local governments also needs to be undertaken to determine the benefits of e-procurement implementation in Magelang City.

COMPARATIVE ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT PROCESS BEFORE AND AFTER E-PROCUREMENT IMPLEMENTATION IN MAGELANG CITY GOVERNMENT

A. Background

Adoption of information and communication technology are expected to contribute significantly to the eradication of corruption, particularly in the procurement of government goods and services by using e-procurement, and the use of e-government to improve the quality of public services and increasing active participation in the provision of information more effectively for the community.

According to research Ebrahim and Irani (2005) entitled "E-government adoption: architecture and barriers," e-government is a fundamental element in the modernization of the public sector, through the identification and development of organizational structures, ways of interaction with the public and businesses, and reduced costs in the business process organization.

Efforts to make the procurement of goods and services more transparent are also made by encouraging the creation of an electronic procurement system (e-procurement). Electronic procurement systems began in 2008. The system was created based on Presidential Decree No. 80/2003 which regulates the technical implementation of public procurement in Indonesia. Initiatives to encourage e-procurement were also followed by the establishment of the Electronic Procurement Services Agency (LPSE) and Procurement Services Unit (ULP) in local governments.

According to the National Procurement Agency (LKPP), the implementation of e-procurement achieved limited cost efficiency until now. To measure efficiency we have to consider not only cost but also time. Therefore we have to asses cost efficiency and time efficiency. In addition, it is necessary to do a comparative study of the public procurement before and after the implementation of e-procurement.

A comparative study is necessary because new system of e-procurement is believed to be more valuable at least in term of cost efficiency, time efficiency and other aspect of efficiency. In this study we will investigates these differences by performing a comparative analysis before and after the implementation of e-procurement. The scope of this study is the public procurement process in a local government.

B. Research Problems and Methodology

The background of study can be defined in the following research questions.

- (1) What are the comparative cost efficiencies of conventional public procurement and e-procurement in Magelang City?
- (2) What are the comparative time efficiencies of conventional public procurement and e-procurement in Magelang City?
- (3) What are the other aspect of efficiencies of conventional public procurement and e-procurement in Magelang City?

Sources of data applied in this comparative analysis are:

- (1) As a comparative reference of the public procurement process, use regulations on the public procurement before and after e-procurement implementation. This data is utilized to estimate the level of time efficiency and other aspect of efficiency in the implementation of public procurement.
- (2) Data on budgets before and after the e-procurement implementation. The total procurement budget applied in the comparative analysis is the procurement of goods and services with a value higher than 200 million rupiahs. This data is used to assess the level of cost efficiency in the implementation of public procurement.

C. Data Analysis and Results

1. Public Procurement Cycle

The public procurement process is divided into two phases, namely preparation and implementation. The two phases are also known as the public procurement cycle. Before starting the procurement of goods and services, preparation must be made. Preparation is the most important step because it will be used as the basis for each step of the implementation process of the procurement of goods and services through a provider. Preparation is the detailed work plan for the procurement of government goods and services. It is useful to know the process and the difference between the two public procurement processes. The above public procurement cycle is adopted from Presidential Decree No.80/2003 and Presidential Regulation No.54/2010. In these regulations, there are nine stages as in the picture above. These stages will be further explained in the conventional procurement process and e-procurement process in the following section.

2. An Overview of Comparative Analysis

The reference for analyzing the public procurement process before the implementation of e-procurement was Presidential Decree No. 80/2003. On the other hand, the Presidential Regulation No. 54/2010 is used as a reference for public procurement process after the implementation of e-procurement.

The analysis compares ten specific case studies of projects listed in Table 4.1. Because of the single year budget system, all projects have to be completed within a year. Out of the ten projects, eight are e-procurement projects, and two are conventional procurement projects. All the projects were selected on one condition that their costs exceeded 200 million rupiahs. The following ten projects were thus completed in the budget years from 2008 to 2016.

This comparative analysis is divided into three criteria, namely cost efficiency, time efficiency, and other efficiency as a whole. Cost efficiency uses data on project budget, price estimate, and contract price, while time efficiency is based on procurement duration compared with the number of participants and the number of bids. The efficiency of government organizations after implementing e-procurement is one of the other efficiencies. This efficiency is shown in the number of procurement that have been implemented in Magelang City and types of organizations that carry out procurement.

3. Cost Efficiency Comparison

Presidential Decree No. 80/2003 stipulates procurement with a project value above 50 million rupiah must be conducted by the procurement committee, while in Presidential Regulation No. 54/2010, the budget value ceiling for construction projects rose to 100 million rupiah, and that for consulting services projects stayed at 50 million rupiah. Presidential Decree No.54/2010 also stipulates the obligation to implement e-procurement with projects value above 200 million rupiahs.

Another important benchmark is the price estimate, which is the same in both decrees. The price estimate prepared by the project manager based on market prices should contain 10% of profit and 10% of tax. The following table explains project budget, project target estimate and contract price of ten case project that have been implemented by Magelang City Government.

Basic prices are used in the preparation of price estimates using a standardized price list issued by the Division of Assets of Magelang City Government. Standardization of this price is based on market prices in Magelang City. From the above data, it can be seen that the preparation of the price estimate in Magelang

City Government has followed the rules of LKPP. More details can be seen in Figure 4.1, which compares the project price estimate and the contract price.

The price estimate is used as a benchmark to evaluate the bid price. Presidential Regulation No. 54/2010 stipulates that the offer price should be 80-100% of the price estimate. The winner of the tender is determined through the process of bid evaluation and the bidder with the lowest evaluated price will be the winner. This rule is applied in both conventional public procurement and e-procurement.

The above rule is an effort to gain cost efficiency in public procurement. Thus, both conventional public procurement and e-procurement are equally benefitted in terms of cost efficiency. The cost efficiency is obtained from the difference between the budget and the bidding prices.

In the conventional procurement, cost efficiency for Project I is 18.15% and for Project J is 4.83%. In the e-procurement, cost efficiency is recorded on an average 12.60%. These numbers are similar with the national procurement data from LKPP for the period 2008-2017, which show that e-procurement cost efficiency was 9.8%. This figure is obtained from the difference between the budget and the bidding prices of 645,520 tenders throughout Indonesia.

It can be concluded that e-procurement is more cost efficient than conventional procurement. The construction project cost efficiency is regulated by Regulation of the Minister of Public Works No. 14/PRT/M/2013 as a guide in conducting construction projects in Indonesia. This regulation require setting a price estimate based on market price, and a minimum bidding price limited to 80% of the price estimate. The construction project whose the bidding price is below 80% of the price estimate is acceptable, but it is necessary to evaluate the reasonableness of the price.

4. Time Efficiency Comparison

a. Time Allocation

In the conventional procurement, the time allocation for Project I is 53 days and for project J is 48 days. In the e-procurement, the average time allocation is 34 days. This number is obtained from an average of seven e-procurement projects without Project H. Project H is the first e-procurement project implemented by ULP. Working group members are inexperienced in implementing e-procurement with a large amount of the budget. This project took 82 days to complete the procurement processes. The number of companies which took part in the conventional procurement tenders averaged 15 companies. This is because conventional procurement announcements were made only in Magelang City.

In contrast, the number of participants in each e-procurement tender is more than 20 companies. Procurement announcements through a website allows more companies from outside the city to participate in the tender.

It can be concluded that the actual procurement time for both conventional procurement and e-procurement exceeds the time specified in the presidential decree. Announcements through the website can expand procurement information and can be accessed from outside the city.

b. Stage by Stage Time Allocation Comparison

The actual time allocation for both methods exceeds the time specified in the presidential decree. To determine the reason for this, the time allocation for each of the procurement stages will be elaborated.

In both presidential decrees, there are several stages that do not mention the required allocation of time. This weakness means the allocation of procurement time can be longer than the expected time. The above table shows that the time allocation of all stages exceeds the recommended time in Presidential Regulation No. 54/2010. The bid evaluation (Stage stage of each project takes more than three days. Bidding documents in digital form do not make bid evaluations faster. This is due to the inexperience of the working group handling the project.

By regulation, a ULP working group is composed of 15 people, but in practice only five people are attached to the working group. Procurement activities are undertaken by a few people, which hinders the process of procurement. One member of the working group usually deals with three to four tenders at one time. This makes the procurement process longer. In turn, delays in the completion of the tender could affect the other procurement schedules.

In general, the duration of each stage of conventional procurement exceeds the regulation. The bidding document is printed out, and the number of incoming offers affects the allocation time. Lack of experienced human resources in procurement also affects the conventional procurement implementation process. In conventional public procurement, no agency focuses on procurement such as ULP. The procurement committee members are selected and acquired from several offices due to the lack of civil servants who have procurement certificates.

It can be concluded that the allocation time of e-procurement is more efficient than conventional procurement. Documentation and procurement

processes are handled electronically, so can shorten the time of procurement. Lack of human resources results in the longer processes in Magelang City than regulations.

5. Other Aspects of Efficiency

The concept of efficiency measurement is based on the organization's view of a production system, which converts inputs (budgets) into multiple outputs (goods and services) through organization, management, and technology. Before e-procurement is implemented, conventional procurement is carried out independently by each office. There is no specific organization that conducts procurement in Magelang City. After the issuance of Presidential Regulation No. 54/2010, the Magelang City Government established ULP to carry out electronic procurement. ULP of Magelang City is ad-hoc and consists of administrative staff and procurement officers. Members of ULP are taken from procurement certified civil servants in different office.

The objectives of e-procurement system in Indonesia are to upgrade all aspects of efficiency. Implementation of e-procurement in Indonesia started with five local governments participating in a pilot project in 2008. With the issuance of Presidential Regulation No.54/2010, the Magelang City Government began to prepare LPSE and procure electronically in 2011.

The number of e-procurement projects in Magelang City from 2011 to 2016. The number of e-procurement projects implemented annually in Magelang City is less than 200 tenders. The average e-procurement projects implemented between 2012-2016 are 54 tenders. This amount is used as the basis for determining ULP type in Magelang City. Magelang City Government began to implement e-procurement in 2011. The number of projects implemented is 2 tenders. The projects are used as an electronic procurement pilot project in Magelang City. In 2012, LKPP distinguished the ULP types based on the number of project conducted annually.

The type of ULP of Magelang City is small ULP because the number of projects implemented less than 200 projects each year. In accordance with these rules, Magelang City has already assigned 15 people to its small ULP. The members of the working group are classified according to the type of project. This distinction is useful to facilitate members of the working group in carrying out procurement.

Implementation of e-procurement shapes more positive perception towards procurement efficiency. Implementation of e-procurement can reduce old mal-practices in conventional procurement. The more efficient the procurement will

have an impact on economic development in Magelang City. This impact can be seen from construction projects that are completed on time with good quality. However, there are some human resource constraints in its implementation. These constraints include the limited knowledge of e-procurement from both procurement officials and budget authority.

From the above analysis, e-procurement proved to have a positive impact on development in Magelang City. However, there is also a negative side of e-procurement. The e-procurement system in Indonesia is not yet fully automated using information technology. An evaluation carried out by the procurement committee manually deals with opening the bid document uploaded by the supplier. Evaluation results by the committee uploaded to LPSE can not be verified by other participants. Bidding documents can only be opened by the participant concerned or by the ULP.

It can be concluded that e-procurement can change perceptions of government officials. Procurement efficiency is a major factor in development in Magelang City. The establishment of ULP in Magelang City supports the improvement of procurement efficiency. ULP becomes an organization that has responsibility for conducting procurement. However, human resources are still a constraint in the implementation of e-procurement. It is necessary to conduct training on the use of e-procurement systems for civil servants to increase the number of procurement committees. Stages performed manually in the bid evaluation by procurement officers are the negative side of e-procurement. This stage becomes a gap to commit fraud in the procurement because there is no verification of the authenticity of the results of the evaluation of the procurement.

6. Recommendations for Better Public Procurement in Magelang City Government

In 2010, the Magelang City Government began to established ULP and LPSE. After five years, the implementation of e-procurement in Magelang City has been in line with expectations of LKPP. This is evident from the above analysis that shows the implementation of public procurement using e-procurement is more cost efficient and time efficient compared with conventional procurement. In practice, there are problems that hinder the process of public procurement. The problem in the implementation of procurement in Magelang City is human resources. Human resources issues are divided into two, namely the lack of human resources in the ULP and lack of knowledge about the procurement of budget authority. Both of these problems prevented improvements in procurement in Magelang City.

To enhance the implementation of public procurement and overcome the problem, procurement policy needs further revision. The following are recommendations for improving policies and improving public procurement in Magelang City.

1. To make ULP's status permanent and independent
The ULP members are gathered from several offices, the productivity of procurement is not fully exercised.
2. To make the status of the ULP members permanent (specialist procurement officers)
By raising the status of being specialist procurement officers, the efficiencies would be upgraded. Moreover, being a specialist also gives incentives for the project.
3. To provide regularly training on the procurement for the concerned civil servants
Training is very useful for increasing knowledge about procurement. The electronic procurement system is growing rapidly, so awareness raising and training programs on it need to be held. Such programs would also be useful to educate the budget authority basic e-procurement procedure to avoid miss understanding of ULP procurement operation. Regular training will also increase the number of civil servants who are certified and capable of carrying out procurement when they work at ULP.
4. To regenerate capable officials of ULP in an orderly manner
A better combination between the experienced and inexperienced member of ULP should carefully planned and practiced. Then, the ULP office shall be managed effectively and efficiently.
5. To report regularly on implementation of public procurement (progress report)
The Magelang City Government needs to prepare progress reports such as monthly and annual reports. The report could be used to monitor and evaluate the implementation of public procurement in Magelang City.
6. To learn experience of other local governments who have been successfully implementing e-procurement
Some local governments have been successfully implementing e-procurement and have received e-procurement awards for that success. To further improve procurement services, the city government should learn from these experiences and re-invent them in Magelang City Government.

In general, the implementation of e-procurement in Magelang City is more efficient in the term of cost efficiency, time efficiency and other aspect of efficiency than public procurement before the implementation of e-procurement. This recommendation focuses on improving the three aspects of procurement implementation in Magelang City. These three aspects are the organizational aspect, human resources aspect, and documentation aspect. The above recommendations are expected to address and improve public procurement services in Magelang City.

D. Conclusion

The objectives of e-procurement in Indonesia is to make public procurement more efficient. Since 2008, the implementation of e-procurement is considered more benefited in aspects of efficiency. This thesis investigates cost efficiency, time efficiency and other aspect of efficiency in comparison with conventional procurement. This comparative study is useful to explain the procurement process before and after the implementation of e-procurement.

E-procurement is an information system which facilitates the implementation of the procurement process effectively and efficiently. Efforts to improve procurement innovation in Indonesia began by establishing the National Procurement Agency (LKPP). LKPP makes public procurement regulations through the issuance of Presidential Decree No.80/2003 and Presidential Regulation No. 54/2010. To implement e-procurement should be formed two organizations: Procurement Services Unit (ULP) and the Electronic Procurement Services (LPSE).

By Presidential Decree No. 80/2003, required time allocation for conventional procurement is 23 (twenty-three) working days. For e-procurement, the required time allocation is 22 (twenty-two) days as stipulated in Presidential Regulation No. 54/2010. However, there are several steps not mentioned time allocation in both regulation which could potentially require the allocation of a longer procurement time.

The analysis compares ten specific cases of projects. Out of the ten projects, eight are e-procurement projects, and two are conventional procurement projects. All the projects were selected on one condition that their costs exceeded 200 million rupiahs. This comparative analysis is divided into three criteria, namely cost efficiency, time efficiency, and other aspect of efficiency as a whole.

Cost efficiency in procurement is estimated from the difference between the bidding price and the procurement budget. Efforts to increase cost efficiency were stipulated in Presidential Decree No. 80/2003 and Presidential Regulation No. 54/2010. Construction project guidelines are specially regulated in Minister of Public Works Regulation No. 14/

PRT/M/2013. The regulations state that the minimum acceptable bid is 80% of the price estimate. A reasonable price evaluation should be made if the bidding price is below 80% of the price estimate. These rules have made public procurement more cost efficient. Public procurement before and after the implementation of e-procurement have equally benefited cost efficiency. In the conventional procurement, cost efficiency is recorded 10.83%. In the e-procurement, cost efficiency is recorded 12.60%. In more detail, the cost of an electronic procurement is more efficient than conventional procurement.

Time efficiency is used as one measure in determining efficiency. Time efficiency is seen from a comparison of time before and after the procurement of e-procurement. The stages of procurement process are stipulated in Presidential Decree No. 80/2003 and Presidential Regulation No. 54/2010. In the conventional procurement, the average time allocation is 51 days. In the e-procurement, the average time allocation is 40 days. In the implementation of public procurement in Magelang City it can be seen that the e-procurement process is more efficient than conventional procurement. However, the time allocation is longer than allowed under both presidential decrees. The lack of human resources in the ULP working group had negative impacts in the length of the procurement process. For example, one member of the working group has to handle three to four projects simultaneously.

Before e-procurement is implemented in Magelang City, conventional procurement is carried out independently by each office. This is due to the absence of a special organization that conducts procurement. Implementation of e-procurement shapes more positive perception towards procurement efficiency. The more efficient the procurement will have an impact on economic development in Magelang City. This impact can be seen from construction projects that are completed on time with good quality. ULP of Magelang City is a small ULP type with 15 people of working group members. Working group members need to be trained to implement e-procurement. This training is useful to improve quality of procurement committees. The negative side of e-procurement in Indonesia is a system that has not been fully automated. Evaluation of bids is performed manually. This process can allow room for fraud in procurement.

The limitation of this study is the use of construction projects only at a cost more than 200 million rupiahs. The samples were taken from an average of two or three construction projects annually. For further studies, it is recommended to use annual procurement goods and services projects. It would also be useful to know the overall procurement objectives, not only in terms of efficiency but also the overall procurement objectives. Comparative analysis with other local governments also needs to be undertaken to determine the benefits of e-procurement implementation in Magelang City.

From the comparative analysis between public procurement before and after the implementation of e-procurement in Magelang City, some policy recommendations can be extracted as follows.

1. ULP should be formed as an independent organization with permanent status.
2. ULP should be equipped with more procurement specialist officers.
3. Civil servants concerned should be trained regularly on public procurement.
4. Inexperienced civil servants should be involved for continuity of procurement quality.
5. Implementation progress reports should be prepared regularly.
6. Magelang City Government should learn and adopt successful procurement practices of other local government.

The above recommendations are needed to improve the time efficiency, cost efficiency, and other aspect of efficiency of public procurement implementation in Magelang City. In addition, the recommendations are also useful to improve the quality of public procurement services in ULP of Magelang City. By solving the human resource problems in ULP of Magelang City, the objectives of e-procurement implementation can be significantly improved.

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI
KESEHATAN NOMOR 43 TAHUN 2016
TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL
BIDANG KESEHATAN (STUDI KASUS PADA
BIRO PEMERINTAHAN, OTONOMI DAERAH
DAN KERJA SAMA SEKRETARIAT DAERAH
PROVINSI JAWA TENGAH)**

Nama : Noorvita Ika Mardianti
Instansi : Pemprov Jawa Tengah
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Sesuai dengan data Profil Kesehatan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015 menunjukkan masih tingginya AKI yaitu 111,16 per 100.000 KH dengan 619 kasus dan AKB sebesar 10 per 1.000 KH dengan 4013 kasus. Sementara hasil capaian SPM Kesehatan tentang pelayanan ibu dan bayi adalah 98,58% dan 93,05%. Seharusnya dengan cakupan pemeriksaan pada ibu hamil yang sudah cukup tinggi, bisa menurunkan AKI dan AKB. Ditambah lagi berubahnya struktur kelembagaan di mana RS akan di bawah Dinas Kesehatan berbentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) seperti halnya Puskesmas, yang sampai saat ini masih belum dilaksanakan oleh RS. Sedangkan, AKI dan AKB tertinggi terjadi di RS. Isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan, yaitu komunikasi berkenaan dengan bagaimana Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan dikomunikasikan. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan, khususnya sumber daya manusia dan pendanaan. Disposisi pengangkatan pejabat implementor, dan struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara kebijakan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif tentang (1) proses implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan di Biro Pematda dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah selaku koordinator pelaksanaan SPM di daerah; dan (2) mengetahui yang menjadi faktor pendukung dan penghambat implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, jenis penelitian studi kasus dan analisis Model Interaktif dari Miles, Huberman dan Saldana, data hasil penelitian diverifikasi dengan model implementasi Edward III.

Kesimpulan, *Pertama*, proses implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan di Biro Pematda dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah belum berjalan dengan baik. Berdasarkan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan dengan menggunakan model implementasi Edward III, diperoleh kesimpulan bahwa faktor dominan yang menyebabkan proses implementasi tersebut belum berjalan dengan baik adalah kekurangan sumber daya, lemahnya komunikasi, disposisi, dan struktur birokrasi. *Kedua*, implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan hanya didukung oleh dua faktor, yaitu (a) kewenangan pada faktor sumber daya; dan (b) adanya konsekuensi *reward* dan *punishment* pada faktor disposisi. Saran untuk penelitian ini adalah (1) Penyusunan Tim Koordinasi dan Tim Teknis Penerapan Pencapaian SPM Bidang Kesehatan; (2) Penyusunan Profil SPM dan Pemetaan potensi daerah sebagai data dasar dan kondisi awal dalam pencapaian SPM bidang kesehatan;

(3) Penyusunan Rencana Aksi Daerah Percepatan Pencapaian SPM; (4) Pengangkatan pejabat pengkoordinasi pelaksanaan SPM kesehatan harus sesuai kompetensi teknis pengampu SPM melalui mekanisme analisis beban kerja; dan (5) Reformasi dalam sistem koordinasi pelaksanaan penerapan dan pencapaian SPM bidang kesehatan dengan penyusunan SOP pengkoordinasian dan pelaksanaan SPM kesehatan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Standar Pelayanan Minimal, dan Kesehatan

ABSTRACT

The Central Java Provincial Health Profile Data of 2015 shows high IMR (Infant Mortality Rate) of 111.16 per 100,000 LB (Live Births) with 619 cases and IMR of 10 per 1,000 LB with 4013 cases. The achievement of MSS (Minimum Service Standards) of Health for mothers and infants is 98.58% and 93.05%. The high coverage of examination on pregnant women is expected to reduce MMR (Maternal Mortality Rate) and IMR. In addition, the change of institutional structure, where hospitals will be under Health Service Unit in the form of Technical Service Unit as well as Public Health Centers, is still not implemented until now by hospitals. The highest IMR and MMR occur in hospitals. The main issue for the implementation of the policy to be effective so as to achieve the policy objectives is communication with regard to how the Regulation of the Minister of Health 43/2016 concerning MSS of Health Sector is implemented. Resources are related to availability, especially human resources and funding. Appointment of implementor officials and bureaucratic structures must be in line with the suitability of bureaucratic organizations that become policy organizers.

This study aims to describe and analyze comprehensively (1) the implementation process of the Regulation of the Minister of Health 43/2016 concerning MSS of Health Sector in the Bureau of Governance and Regional Autonomy and Cooperation of the Regional Secretariat of Central Java as the coordinator of MSS implementation in the region; and (2) to know the supporting and inhibiting factors on the implementation of the Regulation of the Minister of Health 43/2016 concerning MSS of Health Sector. Using qualitative approach, case study type, and Interactive Model Analysis from Miles, Huberman, and Saldana, the research data was verified by the Edward III implementation model.

Some conclusions drawn from the research are as follows. First, the implementation of the Regulation of the Minister of Health 43/2016 concerning MSS of Health Sector has not running well. Based on the Edward III implementation model, the inhibiting factor is the lack of human resources, weak communication, disposition, and bureaucracy structure. Second, there are only two supporting factors, i.e. (a) the authority related to human resources, and (b) reward and punishment related to disposition. Some suggestions are given. First, there should be preparation of Coordination Team and Technical Team to implement Health MSS. Second, there should be preparation of MSS profile and mapping of regional potentials as baseline data and initial conditions in the achievement of MSS in the health sector. Third, preparation of Regional Action Plan to accelerate achievement of MSS must be done. Fourth, the appointment of officers coordinating the implementation of MSS should be

in line with the technical competence of staff through the workload analysis mechanism. Fifth, a reform in the coordination system related to implementation and achievement of MSS in health sector by preparing SOP for MSS.

Keywords: *Implementation, Minimum Service Standards, and Health*

IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI KESEHATAN NOMOR 43 TAHUN 2016 TENTANG STANDAR PELAYANAN MINIMAL BIDANG KESEHATAN (STUDI KASUS PADA BIRO PEMERINTAHAN, OTONOMI DAERAH DAN KERJA SAMA SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI JAWA TENGAH)

A. Latar Belakang

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah, dalam Bab IX Ketentuan Umum huruf "d" menyebutkan bahwa Perda Prov Jateng 8/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah dan Rumah Sakit Jiwa Daerah Provinsi Jawa Tengah, tetap berlaku sampai dengan peraturan perundang-undangan mengenai organisasi dan tata hubungan kerja Rumah Sakit Daerah Provinsi diundangkan. Dengan demikian, masih terjadi ketidaksesuaian dalam penyelenggaraan urusan kesehatan dengan Dinas Kesehatan yang sudah diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah.

Secara umum berdasarkan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, kebijakan publik pada dasarnya mempunyai 6 (enam) nilai dasar kebijakan, yaitu kebijakan harus bersifat cerdas, bijaksana, memberikan harapan, untuk kepentingan publik, mampu memotivasi dan mendorong produktivitas. Mengingat pentingnya hal tersebut sehingga diperlukan panduan dalam memformulasikan, mengimplementasikan, mengevaluasi kinerja kebijakan, dan revisi kebijakan publik. Dalam penelitian ini akan meneliti implementasi kebijakan, yaitu suatu kegiatan atau proses pelaksanaan penerapan SPM bidang kesehatan di Biro Pemerintahan, Otonomi Daerah, dan Kerja Sama (Pemotda dan Kerja Sama) Setda Provinsi Jawa Tengah selaku koordinator penerapan dan pencapaian SPM di daerah.

Berdasarkan tahapan penerapan pencapaian SPM dalam Permendagri Nomor 79 tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui Biro Pemotda dan Kerja Sama selaku koordinator yang berfungsi dalam koordinasi pencapaian penerapan SPM bersama dengan Bappeda dan Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah, harus bekerja

sama dengan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah selaku fungsi teknis bidang kesehatan. Selanjutnya, mengakomodasi penerapan pencapaian SPM dalam dokumen perencanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Jawa Tengah tahun 2005—2025 pada Misi Nomor 3 (tiga) huruf “c”. Pada RPJMD Provinsi Jawa Tengah tahun 2013—2018 di Misi Kepala Daerah Nomor 6 (enam), Strategi Nomor 8 (delapan), Arah Kebijakan Nomor 10 (sepuluh), masuk dalam 11 (sebelas) Program Unggulan Nomor 3 (tiga). Secara otomatis SPM akan terakomodir juga dalam Rencana Strategis dan Rencana Kerja Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah.

Fenomena di Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota, implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan belum semuanya terintegrasi ke dalam dokumen perencanaan dan penganggaran sehingga pelayanan publik yang diberikan pemerintah kepada masyarakat belum diterima dengan baik. Kalaupun sudah terintegrasi, ternyata belum sesuai dengan tahapan pencapaian indikator SPM, dan justru menjadi bumerang bagi Kepala Daerah sehingga banyak di antaranya hanya mencantumkan yang sekiranya bisa tercapai karena tingginya target pada SPM kesehatan sebelumnya. Masih banyak daerah, berbeda dalam menerjemahkan dan memahami kebijakan SPM bidang kesehatan, ini menandakan bahwa komunikasi bisa menjadi hambatan terbesar dalam implementasi kebijakan SPM bidang kesehatan. Tujuan dari Permenkes 43/2016 ini adalah memberikan kemudahan kepada daerah dalam menyusun target capaian SPM kesehatan untuk selanjutnya diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan di daerah sampai ke OPD fungsi teknis dan fungsi koordinasi.

Hal lain yang menjadi keraguan terbesar ketika harus mengimplementasikan SPM adalah seberapa mampukah pemerintah mendanai upaya pencapaian target sesuai dengan SPM, khususnya melalui anggaran kesehatan mereka tiap tahun. Kondisi ini terkait dengan belum teridentifikasinya secara pasti dan jelas sumber daya dan berapa sebenarnya dan *unit cost* setiap kegiatan yang akan dijadikan patokan dasar untuk penyusunan pagu indikatif kegiatan yang akan dianggarkan. Namun potensi masalah berikutnya yang dikhawatirkan adalah jika isi yang dijabarkan dalam Juknis SPM itu ternyata dianggap belum *matching* dengan nomenklatur yang ada dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan perubahannya (Permendagri Nomor 59 Tahun 2007).

Keterbatasan kemampuan dan sikap para pejabat dalam struktur birokrasi dan politisi di daerah dalam mempelajari secara cermat seluruh kebutuhan dasar sektor kesehatan di daerah, serta minimnya inisiatif/keberanian untuk menerjemahkannya dalam format baku sesuai dengan pedoman dan standar sistem perencanaan dan penganggaran, kelihatannya menjadi masalah yang sudah banyak diketahui bahkan diakui sendiri oleh pemerintah. Hal ini tentu tidak bisa dilepaskan dari masih tingginya

ego sektoral dan ego bidang yang menyebabkan kurangnya sinkronisasi berbagai agenda dan aturan main baru tersebut sehingga menyebabkan proses pengadopsiannya menjadi berkepanjangan dan pada akhirnya semakin membingungkan para pelaksana di daerah.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat karena masalah implementasi tidak dapat diprediksi sebelum sebuah kebijakan publik diimplementasikan. George Edward III (1980) dalam Nugroho (2017: 747) menegaskan bahwa masalah utama dari administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Edward menyarankan untuk memperhatikan 4 (empat) isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif sehingga dapat mencapai tujuan kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan dikomunikasikan. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan, khususnya sumber daya manusia dan pendanaan. Disposisi pengangkatan pejabat implementor, dan struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara kebijakan.

Berangkat dari fenomena ini maka peneliti akan memfokuskan penelitian pada proses implementasi SPM Bidang Kesehatan, khususnya indikator nomor 1 sampai dengan 4, tentang pelayanan dasar ibu dan anak yang merupakan indikator derajat kesehatan. Berdasarkan evaluasi kebijakan SPM bidang kesehatan sebelumnya, diharapkan ada perubahan yang signifikan dalam penentuan jenis layanan dasar dalam Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang kesehatan ini. Sejauh mana kebijakan tersebut dapat meningkatkan derajat kesehatan masyarakat rakyat Jawa Tengah, ditinjau dari aspek proses komunikasi, kemampuan sumber daya, disposisi atau sikap dan struktur birokrasi. Berdasarkan uraian diatas maka judul yang dipilih penulis adalah Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan (Studi Kasus Pada Biro Pemdada dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah).

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Mengingat pentingnya pelayanan dasar bidang kesehatan khususnya kesehatan ibu dan anak bagi masyarakat, sesuai dengan amanat perundang-undangan dan juga sebagai tolok ukur kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah. Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah program dalam kebijakan dilaksanakan (Sugandi, 2011: 88) sehingga implementasi berperan penting terkait prosesnya yang terjadi diantara kebijakan dan eksekusinya. Dari pemikiran inilah maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana proses implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan, studi kasus pada Biro Pemotda Setda Provinsi Jawa Tengah?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat keberhasilan Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan, studi kasus pada Biro Pemerintahan, Otonomi Daerah dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah?

Penelitian ini tentang proses Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan, studi kasus pada Biro Pemotda dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah, beserta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat keberhasilannya di Provinsi Jawa Tengah. Melalui penelitian ini diuraikan proses pelaksanaan kebijakan oleh Biro Pemotda dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah serta Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Tengah selaku Organisasi Perangkat Daerah (OPD) pengampu SPM bidang kesehatan dalam upayanya untuk menurunkan angka kematian ibu dan bayi yang masih tinggi. Penyiapan sumber daya dan metode, pemahaman atas konteks penerapan SPM bidang kesehatan, dan arahan yang dapat dilaksanakan.

Dengan melihat tujuan yang hendak dicapai sebagaimana diuraikan di atas maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Penelitian tidak membuat perlakuan karena peneliti dalam mengumpulkan data bersifat emic, yaitu berdasarkan pandangan sumber data, bukan pandangan peneliti (Sugiyono, 2015: 6).

Kegiatan pengumpulan data penelitian ini dilakukan pada beberapa sumber, yaitu informan, fenomena, atau peristiwa dan dokumen. Proses pengumpulan data pada setiap sumber menggunakan "arahan" fokus penelitian sehingga dapat dipisahkan antara data yang betul-betul dibutuhkan dan relevan (memenuhi kriteria inklusi) dan data yang harus disisihkan karena tidak relevan (memenuhi kriteria eksklusi). Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui pengamatan, wawancara dan penelusuran dokumen. Pada proses pengumpulan data, pendekatan menusiawi antara peneliti dan sumber data (*informan*) menjadi instrumen utama dalam penelitian ini. Dengan menggunakan informan sebagai fokus subyek penelitian maka dalam pengumpulan data mengacu pada anggapan bahwa sumber data dapat memberikan respons berupa tanda, penyesuaian, dan respons terhadap lingkungan.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan

Kebijakan ini cakupannya luas dan menghendaki perubahan yang relatif besar, tentu cara implementasi dan tingkat kesulitannya akan berbeda dengan kebijakan

yang lebih sederhana. Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan ini adalah kebijakan yang cakupannya untuk seluruh wilayah di Indonesia dan menghendaki perubahan yang sangat signifikan, yaitu peningkatan derajat kesehatan yang salah satunya dapat dilihat dari penurunan AKI dan AKB. Untuk dapat melaksanakan kebijakan sampai dengan berhasil, birokrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan. Dilihat hasil implementasi pada lokasi penelitian belum berhasil dalam pelaksanaannya.

Penyelenggaraan urusan kesehatan berkaitan erat dengan kewenangan dan fungsi yang dijalankan oleh daerah. Kemampuan daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dalam mengidentifikasi kewenangan dan fungsi daerah akan sangat mempengaruhi kemampuan dalam penyusunan perencanaan pencapaian SPM bidang kesehatan. Dengan pertimbangan adanya beberapa tingkatan pemerintahan di Indonesia maka pihak yang sangat mendesak membutuhkan perencanaan pencapaian SPM adalah Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal ini didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah Kabupaten/Kota. Konsekuensinya, Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya.

Implementasi SPM bidang kesehatan melalui Permenkes 43/2016 adalah implementasi yang bersifat *top-down*. Sesuai dengan model implementasi George C Edward III, salah satu karakteristik model *top down* adalah kebijakan yang memuat petunjuk yang jelas dengan standar, target dan aturan baku, seperti halnya Permenkes 43/2016. Tujuannya untuk memberikan kemudahan kepada daerah dalam menghitung target dan capaian SPM bidang kesehatan. Namun, standar dan target pada Permenkes 43/2016 terlalu detail justru bersifat sangat kuratif sehingga dalam pemenuhan datanya mengalami kesulitan. Implementasi model *top down* bisa dikatakan berhasil jika ada kesesuaian antara tujuan dan hasil kebijakan. Tujuan kebijakan adalah peningkatan derajat kesehatan melalui upaya preventif dan promotif dengan Puskesmas sebagai ujung tombaknya. Namun, standar dan target yang harus dicapai justru data tentang jumlah masyarakat yang sudah sakit dan dapat diobati.

Dengan demikian, implementasi adalah proses interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut belum sinkron. Hal ini yang menyebabkan SPM kesehatan sulit menurunkan angka kematian dan kesakitan karena tolok ukurnya bukan upaya promotif kepada ibu hamil, tapi cakupan pelayanan oleh tenaga kesehatan. Seharusnya seberapa besar upaya peningkatan pengetahuan ibu hamil dan keluarganya mengenai pentingnya

menjaga kesehatan ibu dan bayi. Dengan demikian, implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan, bisa dikatakan masih belum mencapai tujuannya karena belum memberikan kemudahan bagi daerah untuk membuat perencanaan pencapaian target SPM bidang kesehatan di Kab/Kota. Karena semua program dan kegiatan yang disusun dalam pemenuhan standar dan target jadi tergiring ke ranah kuratif bukan preventif dan promotive. Dapat dikatakan bahwa Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan adalah *bad policy*. Menurut Maarse (1987), keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan yang harus dilaksanakan di mana isi yang tidak jelas, tidak konsisten dan samar akan membingungkan para pelaksana di lapangan sehingga interpretasinya akan berbeda. Lanjut Aminullah dalam (Muhammadi, 2001: 371– 372): bahwa kebijakan adalah suatu upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan, upaya, dan tindakan dimaksud bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh. Implementasi kebijakan model *top-down* membutuhkan implementor yang paham atas isi kebijakan sebagaimana disyaratkan oleh Edward III dalam model implementasinya. Sementara pemahaman atas isi kebijakan pada lokasi penelitian masih sangat kurang, baik dari level eselon II sampai dengan eselon IV dan juga stafnya. Kesalahan menginterpretasikan tujuan kebijakan akan menyebabkan berbagai masalah dalam proses implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan. Biro Pematda dan Kerja Sama masih belum memahami isi kebijakan, bahkan masih kurang menggali informasi tentang penerapan SPM setelah terbitnya UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Biro Pematda dan Kerja Sama telah menunjuk Subbag Urusan Pemerintahan dan SPM untuk mengoordinasikan pengalihan kewenangan dan SPM. Saat ini masih mengutamakan proses pengalihan kewenangan. Model *top down* akan efektif jika tujuan dan sasaran dirumuskan dengan jelas dan dipahami dengan baik, kelembagaan yang baik sehingga tercipta konsistensi antara kebijakan level atas dengan perturan di bawahnya. Hal ini yang belum terlaksana dengan baik di lokasi penelitian.

2. Komunikasi pada Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan

Edward III yang mengungkapkan bahwa komunikasi adalah faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan, di mana sebelum pembuat kebijakan dan pemimpin mengomunikasikan tujuan dan target kebijakan, mereka harus memahami terlebih dahulu sehingga tercapai komunikasi yang menuju pada persamaan persepsi atas konten dan konteks Permenkes 43/2016. Sesuai hasil di lokasi penelitian, didapatkan kenyataan bahwa pimpinan dari level eselon II sampai dengan IV belum sepenuhnya memahami konten dan konteks Permenkes 43/2016

tentang SPM Kesehatan. Konten dari Permenkes itu sendiri juga tidak konsisten antara tujuan penerapan SPM dan indikator yang ditetapkan sebagai tolok ukur pelaksanaan SPM di daerah. Tujuan program kesehatan adalah meningkatkan derajat kesehatan yang harus diraih dengan upaya promotif dan preventif, tapi justru dalam indikator capaiannya diperoleh dari data yang bersifat sangat kuratif. Akhirnya, dalam dokumen perencanaannya menjadi salah arah, yaitu semua program dan kegiatan yang bersifat kuratif. Padahal, informasi harus tepat, akurat, dan konsisten dari Pusat sampai dengan di tingkat Puskesmas di Kab/Kota.

3. Sumber Daya pada Proses Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan

Pemetaan terkait ketersediaan sumber daya menurut Edward III, demi tercapainya tujuan kebijakan ini membuktikan bahwa semua hal yang menyangkut sumber daya harus dapat terpenuhi dengan baik, jika belum semua terpenuhi maka akan menghambat implementasi kebijakan tentang SPM bidang kesehatan. *Mapping* untuk mengetahui kemampuan masing-masing daerah ini menurut peneliti sesuai dengan pendapat Nakamura & Smallwood dalam kategori implementor atau lingkungan kedua. Implementor dalam hal ini aparaturnya di daerah pelaksana SPM kesehatan bisa melakukan negosiasi, tawar-menawar, menyaring, dan mengajukan agar dalam implementasi SPM kesehatan bisa disesuaikan dengan kemampuan daerah. Mengingat hasil capaian SPM pada tahun sebelumnya, semua harus melakukan perhitungan dengan *e-costing*, ternyata diperoleh angka kebutuhan anggaran yang besar, dan tidak bisa dipenuhi oleh daerah. Ditambah lagi target pencapaian yang semuanya harus 100%. Dengan adanya Permenkes 43/2016 ini, dalam pelaksanaannya dapat menyesuaikan kemampuan daerah dengan pentahapan pada jenis pelayanan, mutu pelayanan dan/atau sasaran/lokus tertentu yang ditentukan sendiri oleh daerah.

Hogwood dan Gunn, juga mengungkapkan keharusan ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup dan perpaduan yang pas untuk melaksanakan program. Saat ini daerah diberi keleluasaan dalam menentukan target/sasaran capaian dan waktu capaian, disesuaikan dengan masa jabatan Kepala Daerah, sehingga bisa disesuaikan dengan kemampuan sumber daya di daerah. Edward III memaparkan lebih jelas bahwa kemampuan dalam menerapkan kebijakan dibutuhkan sumber daya, yaitu staf, informasi, kewenangan, dan fasilitas.

Sesuai petunjuk teknis penganggaran SPM yang diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan, bahwa mekanisme perencanaan penganggaran pencapaian SPM kesehatan dilakukan untuk melihat kemampuan dan potensi daerah dalam pencapaian dan penerapan SPM kesehatan di provinsi dan Kabupaten/Kota.

Adapun tahapan mekanisme perencanaan penganggaran SPM adalah sebagai berikut: a) Pemerintah daerah menyusun rincian kegiatan untuk masing-masing jenis pelayanan dalam rangka pencapaian SPM dengan mengacu pada indikator kinerja dan batas waktu pencapaian SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah. b) Pemerintah daerah menetapkan batas waktu dan target tahunan pencapaian SPM untuk daerahnya dengan mengacu pada batas waktu pencapaian SPM secara nasional, kemampuan dan potensi daerahnya masing-masing.

4. Disposisi pada Proses Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan

Edward III menyatakan bahwa pelaksanaan implementasi ditentukan oleh disposisi, yaitu perekrutan pejabat dan insentif. Di mana insentif merupakan salah satu strategi agar implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai tujuan kebijakan. Ketika *reward* atau insentif dari pemerintah pusat berupa DAK untuk daerah dengan kebutuhan SPM besar dan tidak dapat dipenuhi dengan anggaran daerah. Kemudian, mekanisme sanksi tidak dijalankan menjadikan daerah hanya sekedar melaporkan capaian SPM karena tercapai atau tidak tercapai, bahkan melaporkan atau tidak, hanya di data saja dan dikategorikan dalam pencapaian baik (hijau), cukup (kuning), dan kurang (merah), tidak pernah ada sanksi atau penghargaan. Daerah beranggapan, menjalankan atau menjalankan dengan sekeadarnya tidak ada perbedaan, tidak ada sanksi. Hal ini juga merupakan salah satu hambatan utama tidak terlaksananya SPM di daerah.

Salah satu bentuk kepatuhan dalam implementasi SPM kesehatan adalah ketepatan waktu pelaporan SPM baik semesteran maupun tahunan, yang selama ini masih belum bisa tepat waktu. Sehingga akan menghambat mekanisme monitoring dan evaluasi struktur lembaga di atasnya dan lembaga pengampu binwas dan monev di Jawa Tengah. Keberhasilan implementasi seringkali menuntut dukungan, prosedur dan mekanisme kelembagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan. Selama ini yang terjadi, semua lembaga sudah disusun dalam struktur yang sistematis berikut dengan tugas dan fungsinya bahkan sampai dengan penanggung jawab dalam hal binwas dan monev. Namun kenyataannya banyak hal yang belum terlaksana sesuai dengan amanat kebijakan, begitu pula fungsi binwas dan monevnya. Terbukti setelah semua berusaha meaksanakan sesuai tupoksi, sanksi atau *punishment* tidak dilaksanakan begitu juga untuk *rewardnya* dalam pencapaian SPM bidang kesehatan.

Selain Edward III, Mazmanian Sabatier juga memberikan syarat yang harus terpenuhi agar Permenkes 43/2016 dapat terimplementasi dengan baik, yaitu

tentang perekrutan dan pengangkatan pejabat pelaksana SPM kesehatan. Ini terlihat pada observasi peneliti, bahwa hal tersebut sangat berpengaruh terhadap proses implementasi SPM kesehatan di Jawa Tengah. Dengan adanya perubahan struktur baik secara kelembagaan maupun aparatur, menjadikan hambatan dalam implementasinya. Perlu perhatian khusus, ketika akan menempatkan pejabat pada struktur tertentu harus diperhatikan pula kemampuan dan keahlian pejabat tersebut pada jabatan yang akan ditempati, harus sesuai dengan standar kompetensi teknis jabatan yang akan ditempati. Harus dilaksanakan analisis beban kerja sesuai dengan posisi yang akan diisi oleh pejabat maupun staf dalam subbag pengampu pelaksanaan SPM. Dengan demikian, hanya memerlukan penyesuaian tupoksi yang singkat, agar implementasi urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar yaitu SPM kesehatan dapat tetap berjalan bahkan menjadi lebih baik.

Menurut peneliti, faktor disposisi dari Edward III juga mempengaruhi pemahaman aparatur atas Permenkes 43/2016, yaitu sikap dan komitmen pejabat di lokasi penelitian terhadap kebijakan atau program yang dilaksanakan belum memiliki kemauan kuat dan komitmen tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Dengan kondisi pemahaman isi kebijakan yang masih sangat kurang maka implementasi kebijakan SPM kesehatan di lokasi penelitian berjalan tidak efektif. Selanjutnya, arahan dan tanggapan/respons pimpinan terutama pada level setingkat eselon II, meliputi penerimaan, ketidakberpihakan, maupun penolakan pelaksana dalam menyikapi kebijaksanaan. Intensitas respons atau tanggapan pelaksana, karakter dari pelaksana akan mempengaruhi tindakan-tindakan pelaksana dalam mengimplementasikan Permenkes 43/2016 karena pelaksana adalah individu yang tidak mungkin bebas dari kepercayaan, aspirasi, dan kepentingan pribadi yang ingin mereka capai.

5. Struktur Birokrasi pada Proses Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan

Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah justru menghambat koordinasi karena tujuan masing-masing badan berbeda-beda, dan mereka mementingkan urusan masing-masing. Padahal, penyebaran wewenang secara *top down* dari pemerintah pusat yang berasal dari fungsi berbeda, yaitu Kemendagri dan Kemenkes untuk melaksanakan kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi, apalagi urusan kesehatan maka koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan juga pasti besar besar. Akibatnya, semakin berkurang kemungkinannya untuk berhasil dalam implementasinya. Edward III menjadikan fragmentasi dalam struktur birokrasi sebagai salah satu hal yang bisa menghambat implementasi.

Pengampu SPM di Kemendagri sekarang adalah Ditjen Bangda, sebaiknya daerah juga menyesuaikan untuk memudahkan koordinasi pelaksanaan SPM. Sejak awal, harusnya sudah disesuaikan dengan struktur kelembagaan dari Pusat agar tidak terjadi perbedaan unit pengampu SPM di tiap daerah. Khusus Pemprov Jateng, seharusnya pengampu SPM dipindah ke Biro Bangda dan diampu setingkat eselon III (Kepala Bagian) sehingga koordinasi pelaksanaan SPM mendapatkan kewenangan yang lebih besar, memudahkan koordinasi ke OPD teknis dan kabupaten/kota. Selanjutnya, disusun mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Penyusunan SOP SPM yang mengatur tata aliran pekerjaan di antara para pelaksana karena pelaksanaan SPM melibatkan lebih dari satu institusi. Namun, jangan sampai terjadi fragmentasi manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya, SPM dapat berjalan sesuai dengan perencanaan.

Sesuai analisis data dengan menggunakan model Edward III, faktor yang paling dominan menyebabkan implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan belum berhasil dengan baik dikoordinasikan oleh Biro Pematda & Kerja Sama didominasi oleh faktor sumber daya. Sumber daya manusia atau personel pengampu SPM masih sangat kurang baik dari segi kualitas maupun kuantitas.

Selanjutnya, pengkomunikasian isi dari kebijakan itu sendiri. Apalagi diketahui bahwa kebijakan obyek penelitian masuk dalam kategori *bad policy* sehingga belum berhasil diimplementasikan di daerah. Terakhir, adalah faktor struktur birokrasi dan disposisi, yaitu belum adanya penyusunan SOP khusus pelaksanaan SPM kesehatan. Adanya fragmentasi antar fungsi koordinasi dan fungsi teknis, perekrutan dan penempatan pejabat yang belum sesuai kompetensi teknis yang dibutuhkan sebagai pengampu SPM dan adanya mekanisme sanksi dan insentif yang belum pernah direalisasikan oleh pemerintah pusat.

Islamy (1991), menjelaskan bahwa tugas dan kewajiban pejabat dan badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan negara, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan. Keduanya penting, tetapi dalam kenyataannya banyak pejabat dan badan-badan pemerintah lebih dominan peranannya dalam perumusan kebijakan, namun kurang dalam implementasi kebijakan, dan masih lemah sekali dalam menyebarluaskan kebijakan-kebijakan baru, baik kepada aparatur maupun kepada masyarakat. Hal tersebut menyebabkan kurang efektifnya pelaksanaan kebijakan. Buruknya proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijaksanaan negara.

6. Faktor Penghambat dan Pendukung

Berdasarkan data yang telah disajikan, terdapat dua faktor pendukung faktor pendukung proses implementasi Keberhasilan Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan di Biro Pematda dan Kerja Sama, yaitu

- a. Kewenangan Gubernur dan Sekretaris Daerah Provinsi Jawa tengah yang sudah mengakomodir indikator SPM kesehatan ke dalam dokumen perencanaan. Hal ini merupakan bentuk dukungan dalam melaksanakan Program Strategis Nasional.
- b. Adanya sanksi untuk daerah yang tidak melaksanakan dan tidak mencapai SPM, sesuai UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 68, diperkuat dengan adanya konsekuensi *reward* dan *punishment* sesuai lampiran Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan, diharapkan dapat menjadi pemacu pelaksanaan pencapaian SPM kesehatan di daerah. Berdasarkan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan Edward III, diharapkan dengan adanya insentif bisa menjadikan Permenkes 43/2016 dapat berhasil dilaksanakan.

Selain faktor pendukung, terdapat pula lima faktor penghambat bagi proses implementasi Keberhasilan Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan di Biro Pematda dan Kerja Sama berikut ini:

- a. Kekurangan sumber daya. Kewenangan, walaupun SPM sudah terakomodir dalam dokumen perencanaan, namun dalam penunjukan unit pengampu SPM masih belum sesuai, yaitu hanya pada level Pengawas (eselon IV). Hal ini justru menjadi penghambat dalam pengkoordinasian pelaksanaan SPM karena pengambilan keputusan sangat tergantung pada keputusan pejabat di atasnya belum memahami urgensi SPM sebagai Program Strategis Nasional yang memiliki konsekuensi sanksi bagi Kepala Daerah.
- b. Lemahnya komunikasi antar-instansi koordinator dan teknis pelaksana penerapan pencapaian SPM bidang kesehatan tidak sehingga belum tercapai persamaan persepsi dalam implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan. Komunikasi hanya pada saat diadakan rakor atau seminar saja, itu pun personel yang ditunjuk selalu berganti-ganti.
- c. Pengangkatan pejabat birokrasi yang belum sesuai dengan kemampuan profesionalnya yaitu standar kompetensi teknis penerapan dan pencapaian SPM sehingga mempengaruhi dalam pengambilan keputusan dalam mengkoordinasikan pelaksanaan SPM Kesehatan.

- d. Belum adanya SOP yang mengatur alur pengkoordinasian dan teknis pelaksanaan SPM bidang kesehatan yang mengatur mekanisme pelaksanaan pencapaian SPM Kesehatan secara keseluruhan termasuk dalam hal verifikasi dan validasi data SPM kesehatan.
- e. Kebijakan SPM bidang kesehatan itu sendiri, yaitu penentuan indikator dan target capaian dalam Permenkes 43/2016 yang sulit untuk dipenuhi datanya. Setelah dihitung membutuhkan anggaran yang besar, target yang terlalu tinggi sehingga menyulitkan daerah dalam penentuan program dan kegiatan yang diintegrasikan ke dalam dokumen perencanaan. Implementasi SPM kesehatan seharusnya memperkuat sisi promotif dan preventif sehingga diharapkan akan ber-*impact* pada penurunan jumlah kasus kuratif. Namun, dalam penentuan data capaiannya justru mendukung sisi kuratif, yaitu dengan menuntut pemenuhan data seberapa banyak sasaran penerima pengobatan.

D. Kesimpulan

Berdasarkan pengumpulan data dan analisis data pada bab sebelumnya adalah

1. Proses implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan di Biro Pemotda dan Kerja Sama Setda Provinsi Jawa Tengah belum berjalan dengan baik. Berdasarkan faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan dengan menggunakan model implementasi Edward III, diperoleh kesimpulan bahwa faktor dominan yang menyebabkan proses implementasi tersebut belum berjalan dengan baik adalah
 - a. Kekurangan sumber daya, yaitu personel baik secara kuantitas maupun kualitas, kekurangan anggaran, dan pejabat pengampu SPM belum bisa menggunakan wewenangnya dalam mengkoordinasikan SPM kesehatan karena ada pada level eselon IV;
 - b. Belum bisa mengomunikasikan isi kebijakan dengan jelas ke Dinas Kesehatan dan RS karena konten dari kebijakan itu sendiri yang sulit untuk dipahami dan dioperasionalkan di lapangan;
 - c. Penempatan pejabat pada subbag pengampu SPM belum sesuai dengan standar kompetensi teknisnya karena tidak berdasarkan analisis beban kerja, dan mekanisme reward dan punishment sesuai amanat kebijakan tidak dijalankan oleh penentu kebijakan; dan
 - d. Belum ada SOP khusus mengatur tentang pelaksanaan SPM di lokasi penelitian dan terjadi fragmentasi atau ego sektoral antara fungsi teknis dan fungsi koordinasi.

2. Kurang berhasilnya Implementasi Permenkes 43/2016 tentang SPM Bidang Kesehatan di lokasi penelitian karena dihambat beberapa faktor, yaitu
 - a. Kekurangan sumber daya: personel baik dari segi kuantitas maupun kualitas, kewenangan pengkoordinasian pelaksanaan SPM terletak pada level paling bawah yaitu eselon IV sementara cakupannya pada seluruh OPD pengampu SPM yang dipimpin oleh eselon II dan di seluruh Kab/Kota, serta terbatasnya anggaran;
 - b. Lemahnya komunikasi antar-instansi fungsi koordinator dan fungsi teknis pelaksana SPM kesehatan baik dari segi transmisi, kejelasan, dan konsistensi;
 - c. Pengangkatan pejabat birokrasi belum sesuai dengan kemampuan profesionalnya;
 - d. Belum adanya SOP dalam pengkoordinasian dan teknis pelaksanaan SPM bidang kesehatan; dan
 - e. Kebijakan SPM Bidang Kesehatan itu sendiri di mana implementasi SPM kesehatan seharusnya memperkuat sisi promotif dan preventif. Namun dalam penentuan data capaiannya justru mendukung sisi kuratif, yaitu dengan menuntut pemenuhan data seberapa banyak sasaran penerima pengobatan.

Selanjutnya, hanya didukung oleh dua faktor, yaitu

- a. Kewenangan Gubernur dan Sekretaris Daerah Provinsi Jawa Tengah mengakomodir indikator SPM kesehatan ke dalam dokumen perencanaan; dan
- b. Adanya sanksi untuk daerah yang tidak melaksanakan dan tidak mencapai target capaian SPM dan konsekuensi reward bagi daerah yang targetnya tercapai.

E. Saran

Beberapa saran yang dapat direkomendasikan berdasarkan temuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengampu SPM minimal dilaksanakan setingkat eselon III (Kepala bagian), dengan pengangkatan dan penempatan pejabat serta penambahan staf pengkoordinasi pelaksanaan SPM harus sesuai kompetensi teknis pengampu SPM melalui mekanisme analisis beban kerja.
2. Penyusunan Tim Koordinasi dan Tim Teknis Penerapan Pencapaian SPM Bidang Kesehatan, yang ditindaklanjuti dengan penunjukan satu Seksi (setingkat eselon IV)

pada Dinas Kesehatan dan Rumah Sakit yang khusus bertanggung jawab terhadap pelaksanaan dan pencapaian SPM.

3. Penyusunan Profil SPM dan Pemetaan potensi daerah sebagai data dasar dan kondisi awal dalam pencapaian SPM bidang kesehatan.
4. Penyusunan Rencana Aksi Daerah Percepatan Pencapaian SPM sebagai tindak lanjut dari Permenkes 43/2016, dan agar terdapat dokumen penyearah implementasi SPM kesehatan di Provinsi Jawa Tengah.
5. Upaya berkelanjutan implementasi SPM kesehatan di daerah haruslah menjadi suatu upaya yang sinergis antar lembaga, tidak boleh hanya menjadi tanggung jawab eksekutif atau lembaga tertentu saja. Oleh karena itu, upaya tersebut haruslah menjadi upaya yang berkesinambungan dari Pemerintah Provinsi dan Kab/Kota sampai dengan instansi pelaksana teknis SPM bidang kesehatan agar tidak terjadi perbedaan unit pengampu SPM antara Pemerintah Provinsi dengan PemKab/Kota dengan menyusun SOP pengoordinasian, pelaksanaan, dan pencapaian target SPM bidang kesehatan.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH PADA PEMBANGUNAN JALAN TOL PANDAAN—MALANG

**(Studi Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang
Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi
Pembangunan untuk Kepentingan Umum
di Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis,
Kabupaten Malang)**

Nama	: Nopan Rahardi
Instansi	: Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
Tahun Intake	: 2016
Tingkat Beasiswa	: Dalam Negeri
Program Studi	: Magister Ilmu Administrasi Publik
Negara Studi	: Indonesia
Universitas	: Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Implementasi kebijakan pengadaan tanah melalui Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang yang melewati Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang bertujuan untuk meningkatkan konektivitas antarwilayah utara dan selatan Provinsi Jawa Timur. Di Desa Saptorenggo terdapat 55 bidang tanah yang harus diakuisisi oleh pemerintah. Namun, proses tersebut terganjal beberapa permasalahan karena masalah sengketa lahan dan proses waris yang membutuhkan waktu lama dalam penyelesaiannya. Penelitian ini didasari pertimbangan bahwa terdapat beberapa fenomena yang mengakibatkan pelaksanaan pembangunan jalan tol berjalan lamban. Penelitian ini bertujuan untuk (1) mendeskripsikan, dan menginterpretasikan secara komprehensif implementasi kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang; dan (2) mengetahui faktor penghambat implementasi kebijakan tersebut. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, jenis penelitian deskriptif dan menggunakan analisis model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana. Diperoleh kesimpulan bahwa, *Pertama*, implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah pada pembangunan jalan tol di Desa Saptorenggo tidak berjalan baik karena realisasi pemberian ganti kerugian belum seluruhnya dibayarkan dan masih bermasalah. *Kedua*, faktor yang menghambat adalah kurangnya jumlah staf pada Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dan terdapat masalah sengketa dan masalah waris yang membutuhkan proses pengadilan tersendiri dan waktu penelusuran cukup lama. Saran untuk penelitian ini adalah (1) Pihak yang berhak dapat mengajukan ganti kerugian khusus untuk menghindari speculator, (2) Perlu ditingkatkan jumlah personel sesuai kompetensi untuk mendukung sumber daya manusia pada sekretariat Panitia Pengadaan Tanah dan Panitia Pengadaan Tanah, (3) perlu adanya percepatan sertifikasi dan pendaftaran tanah warga terdampak pembangunan, (4) perlu peran aktif dari panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah untuk melakukan mediasi secara persuasif dengan prinsip kekeluargaan terhadap pemilik hak atas tanah dalam upaya percepatan penyelesaian sengketa dan waris hingga tercapai kesepakatan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Pengadaan Tanah, Jalan Tol

ABSTRACT

Implementation of land acquisition policy through Presidential Regulation No. 71 of 2012 for the construction of Pandaan-Malang highway passing through Saptorenggo Village, Pakis District, Malang Regency aims to improve connectivity between the north and south of East Java Province. In Saptorenggo Village there are 55 plots of land that must be acquired by the government. However, the process is hampered by problems due to land disputes and inheritance processes that require a long time to complete. This research is based on the consideration that there are several phenomena that result in the implementation of the construction of toll roads running slowly. This study aims to (1) describe, and comprehensively interpret the Implementation of land procurement policy in Saptorenggo Village, Pakis District, Malang Regency; and (2) to know the inhibiting factors of the policy implementation. Using a qualitative approach, the type of descriptive research and using interactive analysis model Miles, Huberman, and Saldana. It is concluded that, Firstly: Implementation of Land Procurement Policy on toll road construction in Saptorenggo Village is not going well, because the realization of compensation has not been fully paid and is still problematic. Second: The inhibiting factor is the lack of staff at the Land Procurement Committee (P2T) and there are disputes and inheritance issues that require a separate trial process and a long search period. Suggestions for this research are: (1) Eligible parties may apply for special compensation to avoid speculators (2) It is necessary to increase the number of personnel according to competence to support human resources in the secretariat of Land Procurement Committee and Land Acquisition Committee, (3) Need for acceleration certification and registration of the land affected by development, (4) Require the active role of the land acquisition committee and the institution to mediate persuasively with the principle of kinship to the owner of land rights in the effort to accelerate the settlement of disputes and inheritance until agreement is reached.

Keywords: Public Policy implementation, Land Acquisition, Highway.

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGADAAN TANAH PADA PEMBANGUNAN JALAN TOL PANDAAN—MALANG (Studi Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang)

A. Latar Belakang

Permasalahan yang terkait sumber daya yakni terdapat kekurangan jumlah sumber daya manusia pada Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Hal ini dikarenakan cakupan wilayah pengadaan tanah yang luas se-Kabupaten Malang. Trase jalan tol tersebut melewati 15 desa dengan beragam masalah pertanahan yang dijumpai pada tiap desanya. Permasalahan tersebut tentunya mempengaruhi kesiapan lahan untuk pembangunan jalan tol. Dalam proses pengadaan tanah, dibutuhkan sumber daya yang mumpuni. Staf merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang cukup dan berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan. Selain itu, sumber daya finansial dan waktu menjadi faktor perhitungan penting dalam mengukur skala keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagai contoh, proses pengadaan tanah yang dilakukan oleh tim Panitia Pengadaan Tanah (P2T) kerap bersinggungan dengan permasalahan terkait persoalan sengketa hukum dan kesulitan yang dijumpai dalam persepsi perbedaan nilai harga pasar dan nilai jual objek pajak (NJOP). Oleh sebab itu, faktor sumber daya menjadi bagian terpenting dalam implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum menjadi hal yang mutlak dilakukan agar pembangunan proyek jalan tol tersebut dapat terealisasi. Berkaitan dengan itu, Lester dan Steward (2000:104) melihat implementasi sebagai *"The stage of the policy process immediately after the passage of a law. Implementation viewed most broadly, means administration of the law in which various actors, organizations, procedures, and techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals."* Artinya, tahap penyelenggaraan kebijakan dilaksanakan segera setelah ditetapkan menjadi undang-undang. Dalam pandangan luas implementasi diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang ke dalam berbagai aktor-aktor, organisasi-organisasi, prosedur-prosedur, dan teknik-teknik yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dan dampak yang ingin diupayakan oleh kebijakan tersebut. Sementara itu, Van Meter Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan

oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya (Winarno, 2016:135). Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber, termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan pemerintah untuk menghasilkan suatu hasil (*output*), dampak (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran. Alasan penelitian implementasi kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo berdasar atas pertimbangan terdapat beberapa fenomena yang mengakibatkan pelaksanaan pembangunan tol tersebut berjalan lambat. Bertolak dari berbagai uraian latar permasalahan di atas, penulis bermaksud melakukan penelitian tentang bagaimana proses implementasi pengadaan tanah pada tahap pelaksanaan bagi pembangunan Jalan Tol Pandaan-Malang di Desa Saptorenggo, serta faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan? Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam dengan tesis yang berjudul "**Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Pada Pembangunan Jalan Tol Pandaan-Malang (Studi Perpres No. 71 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum di Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang)**".

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pengadaan tanah pada tahap pelaksanaan dalam pembangunan jalan tol di Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang?
2. Faktor-faktor apakah yang menjadi penghambat implementasi kebijakan tersebut?

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses implementasi kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang yang melewati Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang beserta faktor-faktor penghambat yang dijumpai. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Creswell (2015:4) menguraikan penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini dilakukan dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data yang spesifik dari informan, menganalisis data secara induktif dan menafsirkan makna data yang didapat di lapangan. Laporan akhir penelitian ini memiliki struktur kerangka yang fleksibel. Siapa pun yang terlibat dalam

bentuk penelitian ini harus menerapkan cara pandang penelitian yang bergaya induktif, berfokus pada makna individual, dan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan.

Pada hakikatnya, peneliti ingin mengetahui, menggambarkan, dan membahas implementasi pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan. Hambatan dalam penelitian ini lebih banyak menggunakan data kualitatif daripada data kuantitatif karena menyangkut keseluruhan aspek yang ada pada fenomena tersebut.

Penelitian implementasi kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo menggunakan teknik pengumpulan data berupa wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Data tersebut dianalisis dengan tujuan penelitian untuk memahami fenomena dari sudut pandang partisipan, konteks sosial, dan institusional untuk mencari makna.

Penelitian ini berlokasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, Jawa Timur karena di sanalah pelaksanaan implementasi kebijakan pengadaan tanah pembangunan jalan tol untuk wilayah Desa Saptorenggo, Kecamatan Pakis, Kabupaten Malang berlangsung. Situs penelitian dalam upaya penggalan informasi baik melalui wawancara mendalam maupun observasi adalah (1) Ruang Kepala Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah; (2) Ruang Pejabat Pembuat Komitmen Satker Tol Pandaan-Malang; (3) Ruang Kantor Kepala Desa Saptorenggo; (4) Kediaman warga terdampak.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Kabupaten Malang

Kabupaten Malang adalah sebuah kawasan yang terletak pada bagian tengah selatan wilayah Provinsi Jawa Timur. Luas wilayah Kabupaten Malang sekitar 2.977,05 km² yang membuat Kabupaten Malang terletak pada urutan kedua terbesar setelah Kabupaten Banyuwangi di wilayah Provinsi Jawa Timur. Menurut hasil proyeksi penduduk Kabupaten Malang pada tahun 2016 berjumlah 2.560.675 jiwa. Jumlah tersebut terdiri dari 1.286.867 jiwa laki-laki (50,25%) dan 1.273.808 jiwa perempuan (49,75%).

Wilayah Pakis merupakan salah satu dari 33 kecamatan di wilayah Kabupaten Malang. Letak geografis seluruh desa di Kecamatan Pakis adalah dataran. Luas kawasan Kecamatan Pakis seluruhnya mencapai sekitar 53,62 km² atau sekitar 1,8% dari total luas Kabupaten Malang. Terbentuknya Desa Saptorenggo merupakan gabungan dari empat dusun yaitu Dusun Krajan Bugis, Dusun Bulurejo, Dusun Bono Bugis, Dusun Boro Jambangan, dan ditambah dengan wilayah khusus Kompleks Amarta Abdul Rachman Saleh serta beberapa perumahan lainnya.

Selain itu, Bandar Udara komersil Abdul Rachman Saleh juga berada di wilayah desa ini termasuk ke dalam kompleks militer. Sejarah tokoh pemimpin Desa Saptorenggo dimulai pada zaman penjajahan Belanda, Desa Saptorenggo dipimpin pertama kali oleh seorang ARIES setingkat kepala desa, namun tidak diketahui mulai tahun berapa dipimpin seorang ARIES.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sesuai Perpres No.63 Tahun 2013. Badan pertanahan nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Implementasi Kebijakan Pengadaan Tanah Perpres No. 71 Tahun 2012

Pendekatan dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah ini adalah pendekatan secara *top-down*, yaitu pendekatan secara satu pihak dari atas ke bawah. Dalam proses implementasi peranan pemerintah sangat besar, pada pendekatan ini asumsi yang terjadi adalah para pembuat keputusan merupakan aktor kunci dalam keberhasilan implementasi, sedangkan pihak-pihak lain yang terlibat dalam proses implementasi menjadi bagian penting yang harus terus-menerus dilakukan koordinasi dalam setiap tahapannya. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo dijabarkan pembahasan mengenai implementasi kebijakan berdasarkan teori Edward III yakni 1) komunikasi, 2) sumber daya, 3) disposisi, dan 4) struktur birokrasi. Peneliti mengacu pada model teori implementasi Edward III karena berkaitan dengan apa yang diteliti dan dianalisis sesuai data hasil penelitian dari fenomena dan makna yang ditangkap secara empiris.

a. Komunikasi

Faktor komunikasi menjadi penentu keberhasilan implementasi kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo. Komunikasi mencakup transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Proses komunikasi yang terjalin antara pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran (warga pemilik tanah) tidak berjalan baik walaupun dilakukan melalui rapat-rapat maupun sosialisasi. Namun, informasi kebijakan yang disampaikan sudah konsisten dengan pelaksanaannya.

Panitia Pengadaan Tanah (P2T) telah melakukan sosialisasi inventarisasi dan identifikasi terhadap warga terdampak dan melakukan proses musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian yang dilakukan secara langsung antara warga pemilik lahan dan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Tol Pandaan-Malang sebagai instansi yang membutuhkan tanah. Sebelum tahapan pelaksanaan

inventarisasi dan identifikasi, tim persiapan telah menjelaskan mengenai rencana pengadaan tanah yang mencakup tentang maksud dan tujuan rencana pembangunan jalan tol Pandaan-Malang. Kemudian, tahapan dan lama waktu kegiatan pengadaan tanah, peran tim penilai independen dalam penentuan besaran ganti rugi, kompensasi yang akan diberikan kepada pemegang hak atas tanah, objek atas tanah dan bawah tanah yang dinilai untuk diganti kerugian, bentuk ganti kerugian, dan prosedur pembayaran ganti kerugian melalui Bank. Selain itu, ada himbauan kepada warga agar menghindari spekulasi tanah dan pihak-pihak yang tidak berkepentingan yang dapat menghambat proses pemberian ganti kerugian.

Namun dari hasil pelaksanaan sosialisasi inventarisasi dan identifikasi ditemukan permasalahan terhadap 29 bidang tanah warga yang terkait berupa masalah sengketa dan masalah waris. Lain halnya terhadap 26 bidang tanah yang tidak bermasalah dan dilanjutkan ke tahap musyawarah penetapan bentuk ganti kerugian, tahap pembayaran ganti kerugian, tahap pelepasan objek tanah, dan tahap pemutusan hubungan hukum. Dari hasil data wawancara terhadap warga yang telah diberikan ganti kerugian menyatakan bahwa diantaranya para petani telah membeli tanah kembali yang lebih luas di wilayah lain. Dampak pengadaan tanah untuk jalan tol tidak mengubah profesi mereka. Hal tersebut sejalan dengan penyampaian setiap isi kebijakan dan informasi mengenai kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo yang sangat penting karena pada proses awal pelaksanaan pengadaan tanah berupa sosialisasi, musyawarah kepada warga terkena dampak pengadaan tanah sangat menentukan nasib warga terdampak itu sendiri.

b. Sumber Daya

Edward III dalam Widodo (2007:98) mengemukakan bahwa faktor sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III sumber daya meliputi sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya informasi, sumber daya peralatan, dan sumber daya kewenangan.

Menurut Ndraha (1997) pengertian sumber daya manusia yang berkualitas yakni sumber daya manusia yang mampu menciptakan bukan saja nilai kompetitif-generatif-inovatif dengan menggunakan energi tertinggi seperti *intelligence, creativity, and imagination*, tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar seperti bahan mentah, lahan, air, energi otot, dan sebagainya. Dari hasil penelitian dapat diketahui jumlah staf atau sumber daya manusia dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo tergolong kurang memadai sehingga menyebabkan panitia pengadaan tanah bekerja sepotong

demisepotong. Para pelaksana kebijakan yang dibentuk menjadi anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang berjumlah 27 orang dan dibantu 4 orang di sekretariat dengan luas bidang 97,45 hektar yang terkena dampak pembangunan jalan tol yang secara total berjumlah 15 desa dan 3 kecamatan di Kabupaten Malang menuntut jumlah staf yang memadai jika dibandingkan dengan luas bidang Desa Saptorenggo yang hanya 4 Hektar saja. Belum lagi untukmenangani pemenuhan persyaratan administratif yang harus berhadapan dengan warga langsung. Sementara itu, sumber daya manusia selain harus dipenuhi dari segi jumlah namun juga harus berkualitas. Peningkatan kapasitas dan jumlah personel tentunya akan menghasilkan sumber daya manusia yang pas serta inovatif.

Sumber daya anggaran pada implementasi kebijakan pengadaan tanah ini berasal dari sumber dana APBN yang sudah mencukupi. Program dan kegiatan yang sudah dibuat di dalamnya sudah dilengkapi dengan alokasi dana dalam melaksanakan setiap tahapan implementasi kebijakan. Besaran dana pengadaan tanah yang sebesar 1,35 triliun rupiah telah mencukupi pada setiap rangkaian proses pengadaan tanah. Sumber daya anggaran menurut Edward III dalam Widodo (2010:100) menyatakan dalam studinya bahwa *"budgetting limitation and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public."* Edward III mewanti-wanti perihal keterbatasan anggaran yang tersedia dapat menyebabkan terbatasnya pula kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat. Dari sisi sumber daya informasi, pelaksanaan pengadaan tanah telah berjalan baik karena informasi dari isi kebijakan sudah jelas dari Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012, dan Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012 dan juga menyangkut kepatuhan isi kebijakan para implementor yang paham dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Pada indikator sumber daya peralatan untuk pengadaan tanah di Desa Saptorenggo sudah mencukupi, alat ukur, komputer, *printer*, gedung atau ruangan pertemuan sudah cukup berfungsi dan memadai. Edward III dalam Winarno (2016:166) menyatakan fasilitas sangat penting diperlukan untuk implementasi kebijakan yang efektif.

Dari segi sumber daya kewenangan, Panitia Pengadaan Tanah (P2T) diberi kewenangan khusus oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk melakukan kegiatan pelaksanaan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo. Panitia Pengadaan Tanah (P2T) juga memiliki kewenangan dalam menentukan tim penilai independen (*appraisal*).

c. Disposisi

Pengertian disposisi menurut Edward III dalam Widodo (2007:104) disebutkan bahwa sebagai *"kemauan, keinginan, kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat terwujud."* Sikap dan antusiasme para implementor dalam pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo ini menunjukkan sikap positif, responsif, dan bertanggung jawab.

Namun kecenderungan pelaku kebijakan terhadap respons permasalahan pertanahan warganya dapat terlihat dari aparat pemerintah setempat, di Desa Saptorenggo masih banyak terdapat tanah warga yang belum bersertifikat. Besarnya biaya pembuatan sertifikat tanah atas bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB) dan pengurusan Akta Tanah, serta peningkatan status tanah dari Letter C ke SHM yang dipungut Pemerintah Daerah masing-masing. Biaya pendaftaran dan pengukuran yang dipungut oleh Badan Pertanahan Nasional menjadi hambatan warga tersendiri dalam pembuatan sertifikat. Dibutuhkan komitmen pelayanan dari aparat daerah setempat terhadap warga desa dalam pemberian pelayanan langsung terkait pertanahan.

Pengangkatan birokrasi pada pelaksanaan kebijakan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol Pandaan-Malang dilaksanakan sesuai dengan bidangnya masing-masing. Selain Edward III, Mazmanian Sabatier pun memberikan syarat yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan pengadaan tanah agar terlaksana dengan baik yakni terkait perekrutan dan pengangkatan anggota panitia pengadaan tanah dari bidang-bidang yang sesuai dan berkenaan dengan proses akuisisi lahan. Pengangkatan birokrasi pada Panitia Pengadaan Tanah (P2T) terdiri dari Dinas Tanaman Pangan dan Perkebunan Kabupaten Malang, Dinas Perumahan dan Cipta Karya Kabupaten Malang, unsur Kejaksaan, unsur Kepolisian, Camat, dan Kepala Desa Saptorenggo yang ditunjuk sesuai tugas dan kompetensi bidangnya. Salah satu bentuk kepatuhan dalam implementasi kebijakan pengadaan tanah adalah kesesuaian waktu anggota Satuan Tugas dalam menginventarisasi dan mengidentifikasi data objek tanah.

Dari paparan di atas, terdapat kesinambungan antara teori George Edward III dengan pendapat Van Meter Van Horn dalam Winarno (2016:102-105) tentang implementasi kebijakan yakni merupakan serangkaian tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Terkait pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh implementor memiliki unsur pendorong yakni dengan adanya insentif. Pemberian insentif kepada

para pelaksana kebijakan anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T) terdapat anggaran sesuai Peraturan Menteri Keuangan No. 10/PMK.02/2016 tentang Perubahan atas Biaya Operasional dan Biaya Pendukung Penyelenggara Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang bersumber dari APBN. Insentif tersebut diberikan kepada para anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T), dan Satuan Tugas (Satgas A dan Satgas B) secara layak sebagai unsur motivasi.

d. Struktur Birokrasi

Dari sisi struktur birokrasi menurut Edward III dalam Widodo (2007:106) yakni mencakup aspek-aspek seperti *Standard Operational Procedure* (SOP) serta fragmentasi antar-unit organisasi. Struktur birokrasi akan memudahkan dalam penyesuaian tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan tugas-tugasnya sesuai bidang. Setiap tim yang bekerja dalam pengadaan tanah di Desa Saptorenggo memiliki struktur organisasi dan *Standard Operational Procedure* (SOP) masing-masing. Selain Edward III, Van Meter Van Horn juga mensyaratkan pentingnya *Standard Operational Procedure* (SOP) yang bertujuan memudahkan seluruh implementor pejabat dan pelaksana di dalam keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah. Faktor keberadaan lembaga dalam hal ini Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang berperan sebagai pelaksana dalam implementasi sebuah kebijakan memberikan arti yang penting karena dengan kelembagaan tersebut secara khusus melaksanakan fungsi spesifik dan dapat mempercepat proses capaian tujuan dari kebijakan pengadaan tanah yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan *Standard Operational Procedure* (SOP) dari pelaksanaan pengadaan tanah ini yang menyangkut tahapan pelaksanaan telah ditetapkan secara rinci mulai dari inventarisasi dan identifikasi, penilaian ganti kerugian, musyawarah penetapan ganti kerugian, pemberian ganti kerugian, pelepasan objek pengadaan tanah, pemutusan hubungan hukum antara pihak yang berhak dengan objek pengadaan tanah, serta pendokumentasian yang telah dikemukakan di subbab hasil penelitian yang mengacu kesesuaian pada Perpres No. 71 Tahun 2012 dan Peraturan Kepala BPN No. 5 Tahun 2012. Terkait dengan pencapaian tujuan implementasi kebijakan sesuai dengan pendapat Wibawa (1994) pada dasarnya tujuan implementasi kebijakan untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai *output* kegiatan pemerintah.

Dengan demikian, menurut Edward III (1980) dalam Subarsono (2005) *Standard Operational Procedure* (SOP) menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak, struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung

melemahkan pengawasan dan menimbulkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Dalam fragmentasi, struktur pembagian tugas disesuaikan dengan peran instansi masing-masing yang termasuk dalam susunan anggota Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Dengan demikian, tidak dijumpai perpecahan dan tidak mengalami perpecahan kebijakan. BPN Kantor Pertanahan Kabupaten Malang bertugas mengukur dan mengurus hal-hal yang berhubungan dengan tanah. Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman dan Cipta Karya Kabupaten Malang bertugas mengerjakan pengukuran bangunan yang terkena pengadaan lahan. Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan Kabupaten Malang bertugas mengukur, menghitung serta menafsirkan harga tanaman yang terkena pembebasan tanah. Satuan Kerja PPK Tol Pandaan-Malang Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat mengurus segala hal terkait pembiayaan dan pengkoordinasian fasilitas seluruh pihak. Kepala Desa Saptorenggo berperan memfasilitasi warga dan menyosialisasikan seluruh tahapan pengadaan tanah kepada warga. Satuan Reskrim Kepolisian Resort Malang bertugas melakukan koordinasi keamanan dan pengawalan. Wibawa (1994) menyatakan dalam rapat koordinasi dilakukan dalam rangka menyusun keputusan-keputusan strategis dalam rangka mewujudkan tujuan dari suatu kebijakan.

3. Faktor-faktor Penghambat Implementasi Pengadaan Tanah di Desa Saptorenggo

Adapun permasalahan dan hambatan yang dijumpai dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol terbagi menjadi dua hal, yaitu faktor penghambat yang berasal dari kurangnya jumlah staf dan faktor penghambat yang timbul setelah proses musyawarah dilakukan yakni terdapat masalah sengketa dan masalah waris.

a. Kekurangan Sumber Daya Manusia

Faktor penghambat pertama yang mempengaruhi implementasi kebijakan Pengadaan tanah di Desa Saptorenggo adalah kekurangan sumber daya manusia. Sumber daya adalah aspek terpenting dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan teori implementasi kebijakan Edward III, sumber daya tersebut dapat berwujud manusia, yakni kompetensi implementor, dan jumlah personel. Sumber daya manusia dalam pelaksanaan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo tergolong kurang sehingga menjadi faktor penghambat yang menyebabkan panitia pengadaan tanah bekerja sepotong demi sepotong. Setelah proses sosialisasi, musyawarah, dan pembayaran ganti kerugian terhadap 26 bidang dari 55 bidang di Desa Saptorenggo selesai maka urusan

pengadaan tanah bidang sisanya ditunda. Kemudian, konsentrasi implementor beralih ke desa lain dan kecamatan lainnya di wilayah Kabupaten Malang. Kekurangan jumlah sumber daya manusia terjadi karena urusan yang sangat banyak, beban kerja tinggi, dan pelayanan terhadap persoalan warga. Bahkan, dari cakupan luas wilayah Kabupaten Malang yakni 97,45 hektar bidang tanah dan mencakup 15 desa yang harus terselesaikan masalah-masalah setiap bidangnya. Dengan demikian, membutuhkan waktu panjang dan penelusuran secara khusus dalam penanganan pelayanan pemberkasan tanah warga, belum lagi ditambah proses pengadilan yang memakan waktu lama diluar tahapan pengadaan tanah. Tahap pemberian ganti kerugian dilakukan jika proses pengadilan tuntas. Sampai diketahui secara pasti kepada siapa alas hak yang berhak. Sehingga Panitia Pengadaan Tanah (P2T) tidak salah dalam melaksanakan kebijakan.

Dengan adanya penundaan urusan di wilayah Desa Saptorenggo maka tertunda pula *progress* pembangunan fisik jalan tol di wilayah tersebut. Dengan jumlah panitia dan anggota sekretariat Panitia Pengadaan Tanah (P2T) yang terbatas, menjadi batu sandungan proses pengadaan tanah di Desa Saptorenggo. Padahal, sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi program agar efektif. Menurut Edward III dalam Widodo (2010:98) menyatakan bahwa salah satu indikator yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi kebijakan adalah sumber daya manusia. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas dan menjadi dokumen saja. Hogwood dan Gunn dalam Nugroho (2017:742) juga menegaskan tentang keharusan dalam pemenuhan ketersediaan waktu dan sumber daya yang cukup serta perpaduan yang pas untuk melaksanakan kebijakan. Gagasan tersebut berkenaan dengan feasibilitas dari implementasi kebijakan.

Berdasarkan hal tersebut, interpretasi dari peneliti yakni meskipun pengangkatan birokrasi telah dilaksanakan. Namun, hendaknya harus melihat siapa-siapa yang akan direkrut sesuai kompetensi dan beban kerjanya sehingga dapat diantisipasi masalah kekurangan jumlah sumber daya manusia. Penambahan jumlah staf pada sekretariat Panitia Pengadaan Tanah (P2T) adalah sebuah keniscayaan karena target waktu selesainya pembangunan jalan tol semakin dekat.

b. Masalah Sengketa Tanah dan Proses Waris

Implementasi kebijakan pengadaan tanah memberikan dampak bagi masyarakat pemilik tanah, dan acap kali dampak itu menjadi hambatan suatu implementasi kebijakan. Faktor penghambat kedua terkait implementasi pengadaan tanah

adalah adanya permasalahan sengketa pertanahan warga yang terjadi sejak lama dan masalah waris. Faktor tersebut berasal dari indikator komunikasi dimana terdapat proses sosialisasi inventarisasi dan identifikasi serta proses musyawarah yang berlangsung. Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa musyawarah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai makna penting terhadap 2 (dua) hal yakni, pertama, menentukan dapat atau tidaknya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan. Kedua, menentukan bentuk kompensasi yang diterima oleh pemegang hak atas tanah (Limbong, 2016:96). Sengketa kepemilikan hak atas tanah dan masalah proses waris terjadi pada pelaksanaan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo yang dilakukan mulai dari tahap sosialisasi inventarisasi dan identifikasi hingga tahap musyawarah penetapan ganti kerugian menuai persoalan baru. Hal itu disebabkan pada saat berlangsungnya musyawarah muncul pihak-pihak yang mengaku masih ada keterkaitan dengan kepemilikan hak tanahnya.

Pelaksanaan musyawarah telah dilakukan secara langsung dan bersama-sama antara instansi yang membutuhkan tanah dengan pemilik hak yang sah dan sudah terdaftar dalam peta yang sudah disahkan. Musyawarah dipimpin ketua Panitia Pengadaan Tanah (P2T). Dari hasil musyawarah terdapat 55 bidang yang terkena pembebasan lahan. Sementara itu, muncul pihak-pihak yang mengaku pemilik sah hak atas tanah. Dari 55 bidang hanya 26 bidang yang tidak dipermasalahkan. Selanjutnya, dilaksanakan pembayaran ganti kerugian terhadap 26 bidang pemilik hak atas tanah. Namun, kepada warga pemilik 29 bidang tanah dijumpai masalah proses waris yang nama sanak saudara tidak tercantum dalam sertifikat. Hal itu menimbulkan masalah, antara dokumen legal dengan realita kepemilikan tanah berbeda. Oleh karena itu, perlu penelusuran secara khusus dan memerlukan waktu tersendiri, ditambah lagi rata-rata status kepemilikan tanah warga berstatus *Letter C* yang artinya tanah telah bersertifikat, namun belum dilegalkan oleh pemerintah. Oleh sebab itu, pelaksanaan pembayaran ganti kerugian tahap kedua belum diputuskan. Hal inilah yang kemudian membuat Panitia Pengadaan Tanah (P2T) menunda sebagian pengumuman terhadap sebagian warga yang masih bermasalah dengan warisan dan kepemilikannya.

Pada tahap pertama pembayaran uang ganti rugi hanya terbayarkan 26 bidang dari 55 bidang keseluruhan di Desa Saptorenggo. Karena pembebasan tanah tidak hanya berada di Desa Saptorenggo saja melainkan terhadap 14 desa lain dan 3 kecamatan di Kabupaten Malang yang dilewati trase rencana jalan tol. Dengan demikian, sembari menunggu waktu terhadap penyelesaian persoalan tersebut hingga dapat diketahui siapa sebenarnya pemegang

alas hak yang akan menerima pembayaran ganti kerugian. Persepsi yang berkembang bahwa jalan tol dibangun oleh investor dengan motif bisnis, bertujuan untuk memenuhi kepentingan kelompok masyarakat mampu yang memiliki kendaraan roda empat atau lebih. Hal itu mendorong sekelompok orang untuk memanfaatkan dan mengambil keuntungan sebesar-besarnya sejak awal penetapan lokasi.

Kondisi itu memicu para spekulasi tanah yang membeli dan menawarkan harga tanah kepada warga demi meraih keuntungan dengan harapan diganjar berkali lipat oleh pemerintah. Adanya pengaruh spekulasi yang telah membeli tanah warga dengan harga murah turut mewarnai permasalahan yang arahnya kepada sengketa tanah warga. Hal tersebut sangat menghambat kerja panitia dalam pelaksanaan pemberian ganti rugi karena sulitnya mencapai kesepakatan dalam pelaksanaan musyawarah. Setelah ditelusuri dan berdasarkan data wawancara warga, para spekulasi telah membeli tanah warga dengan harga rendah, namun belum dibayar lunas. Beberapa warga desa tetap menjual tanahnya karena himpitan ekonomi. Proses jual beli sudah banyak berpindah tangan dari penjual satu ke penjual lainnya sehingga warga sudah tidak punya kekuatan hukum.

Dengan demikian, peneliti menemukan bahwa rata-rata konflik yang terjadi sebenarnya adalah konflik antara warga pemilik tanah dan para spekulasi karena kurang bayar. Hal itu disebabkan transaksi jual beli sejak jauh hari yang terjadi dilakukan dan banyak berpindah tangan oleh spekulasi yang belum melunasi pembayaran lahan warga. Kondisi itu menutup jalur keadilan hukum warga melalui pengadilan. Warga tidak punya kekuatan hukum karena kepemilikan telah banyak berpindahtangan.

Dari gambaran di atas, peneliti dapat menginterpretasikan bahwa sebaiknya warga terdampak atau Panitia Pengadaan Tanah (P2T) dapat sama-sama mengajukan pilihan ganti kerugian dalam keadaan khusus untuk menutup celah yang dimanfaatkan spekulator.

Smith dalam Islamy (2001) menegaskan tentang hal yang perlu diperhatikan dalam menilai kinerja keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yakni sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak mendukung atau tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah pada kegagalan implementasi kebijakan. Dengan demikian, dari keempat faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan menurut George Edward

III maka faktor yang paling mempengaruhi kebijakan pengadaan tanah yakni faktor komunikasi karena dari sanalah dapat diketahui timbulnya persoalan pada saat sosialisasi dan musyawarah yang tidak mencapai kata mufakat.

Bagi peneliti, sejalan dengan Edward III bahwa komunikasi berperan dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Mengingat saat ini telah memasuki era transparansi, teori dan praktik *good governance* di Indonesia mengharuskan koordinasi, komunikasi timbal balik, dan kerja sama melibatkan pemerintah, masyarakat, serta unsur swasta bertujuan memberikan kebaikan dari langkah pengambilan suatu kebijakan.

D. Kesimpulan

Berdasarkan dari hasil penyajian data dan pembahasan berdasarkan fokus yang sudah ditentukan, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo tidak berjalan baik. Pelaksanaan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo dalam pembayaran ganti rugi hanya dapat direalisasikan sebanyak 26 bidang dari 55 bidang, sedangkan 29 bidang lainnya belum dibayarkan. Hal ini dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:
 - a. Komunikasi, transmisi komunikasi tidak berlangsung baik karena masalah warga tidak terselesaikan pada saat musyawarah.
 - b. Sumber daya, kurangnya jumlah sumber daya manusia pada Panitia Pengadaan Tanah (P2T) karena cakupan pelaksanaan pengadaan tanah yang sangat luas pada 15 Desa dari 3 Kecamatan se-Kabupaten Malang dengan beragam persoalan pertanahan yang muncul di setiap desanya.
 - c. Disposisi, insentif yang diberikan kepada Panitia Pengadaan Tanah (P2T) sudah memadai. Pengangkatan birokrasi sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi.
 - d. Struktur Birokrasi, *Standard Operational Procedure* sesuai dengan Perpres No. 71 Tahun 2012. Fragmentasi sesuai tugas dan wewenang tugas pokok dan fungsi anggota Panitia Pengadaan tanah (P2T).
2. Faktor penghambat pertama yaitu kurangnya jumlah sumber daya manusia sehingga menghambat *progress* pengadaan tanah. Dengan keterbatasan tersebut maka Panitia Pengadaan Tanah menunda proses penyelesaian 29 bidang tanah bermasalah di Desa Saptorenggo dan mengalihkan fokus penyelesaian pada 14 desa di Kabupaten Malang seluas 97,45 hektar. Faktor penghambat kedua, yaitu

terdapat sengketa tanah penduduk dan terjadinya proses waris. Kedua hambatan tersebut membutuhkan waktu penelusuran dan proses pengadilan tersendiri di luar pelaksanaan pengadaan tanah. Terjadinya proses waris, namun belum ditindaklanjuti proses balik nama sehingga antara dokumen legal dan realita kepemilikan tanah berbeda. Terdapat celah waktu dan proses sehingga timbulnya spekulator sebelum tahapan pelaksanaan pengadaan tanah yang mengakibatkan sengketa tanah warga. Tidak adanya penanganan khusus terhadap tanah-tanah yang bersengketa dan bermasalah waris.

E. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, beberapa saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan pengadaan tanah di Desa Saptorenggo dapat diakomodir dengan baik, apabila
 - a. Warga terdampak pengadaan tanah dan Panitia Pengadaan Tanah (P2T) melaksanakan opsi ganti kerugian secara khusus untuk hindari spekulator.
 - b. Percepatan penyelesaian konflik sengketa melalui lembaga peradilan khusus dan proses tersebut dimasukkan ke dalam tahap pelaksanaan pengadaan tanah.
2. Untuk menangani hambatan
 - a. Perlu ditingkatkan jumlah personel sesuai kompetensi bidang administrasi publik dan pertanahan untuk mendukung sumber daya manusia pada sekretariat Panitia Pengadaan Tanah dan Panitia Pengadaan Tanah karena cakupan urusan pengadaan tanah yang luas.
 - b. Perlu adanya percepatan sertifikasi, pendaftaran tanah, dan peningkatan status tanah warga terdampak.
 - c. Dibutuhkan peran aktif dari panitia pengadaan tanah dan instansi yang memerlukan tanah untuk melakukan mediasi dan pendekatan secara persuasif dengan prinsip kekeluargaan terhadap pemilik hak atas tanah dalam upaya percepatan penyelesaian sengketa dan waris hingga tercapai kesepakatan.

ADOPTION OF E-GOVERNMENT IN INDONESIAN LOCAL GOVERNMENT CASE STUDY OF ELECTRONIC MONITORING AND EVALUATION SYSTEM OF LOCAL BUDGET REALIZATION IN BALANGAN REGENCY

Nama : Noviandi Erhan
Instansi : Pemkab Balangan
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Graduate School of International
Relations
Negara Studi : Indonesia-Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-Ritsumeikan
University

ABSTRAK

Pertumbuhan pesat teknologi telah mengubah kebijakan dan strategi pemerintah menuju e-government. E-government entah bagaimana diyakini akan meningkatkan kinerja pemerintah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menguji praktek sistem e-government di pemerintah daerah Indonesia dengan mengamati kasus monitoring secara elektronik dan sistem evaluasi di Kabupaten Balangan, dengan menilai dan mengeksplorasi masalah utama yang menghambat pengembangan e-government di lokal pemerintah Indonesia pada umumnya dan di Kabupaten Balangan khususnya.

Meskipun Kabupaten Balangan telah mengadopsi e-government, namun sistem ini tidak berkembang seperti yang diharapkan. Dalam hal ini, dengan analisis kualitatif melalui wawancara mendalam, observasi dan tinjauan pustaka digunakan dalam menganalisis masalah dan menjawab tujuan penelitian. Studi ini telah meninjau dan mempelajari tantangan utama yang dihadapi oleh Kabupaten Balangan dalam proses mengadopsi dan menerapkan e-government.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa, masalah-masalah penting yang dihadapi dalam penerapan e-government di pemerintah daerah di Indonesia tidak hanya masalah teknis seperti dana, tetapi lebih kepada manajemen sistem dan kesadaran masyarakat. Studi ini menyarankan bahwa ada kebutuhan adanya keterlibatan pemerintah pusat untuk mendukung pemerintah daerah dalam mengembangkan e-government.

ABSTRAK

The rapid growth of technology has turned the government policies and strategies toward e-government. The e-government somehow is believed will enhance the performance of governments. The objective of this study is to examines the practice of e-government system in Indonesian local government by observing the case of electronic monitoring and evaluation system in Balangan Regency, by assessing and exploring the major problems that hinder the development of e-government in local government of Indonesia generally and in Balangan regency specially.

Although Balangan Regency has adopted e-government, however the system is not develop as expected. In this respect, with qualitative analysis through in-depth interview, observation and literature review were used in analysing the problems and answering the objectives of the research. This study has reviewed and studied the major challenges face by Balangan Regency in the process of adopting and implementing the e-government.

The research concludes that, critical issues face in the application of e-government in local government of Indonesia are not only technical problems such as funds, but more to the management of the system and the people awareness. This study suggested that there are needs for central government intervention to support the local government in developing e-government.

ADOPTION OF E-GOVERNMENT IN INDONESIAN LOCAL GOVERNMENT CASE STUDY OF ELECTRONIC MONITORING AND EVALUATION SYSTEM OF LOCAL BUDGET REALIZATION IN BALANGAN REGENCY

A. Background

Facing the fast growth information and communication technology (ICT) evolution, government of Indonesia announced and encouraged implementation of this technology in every institution in Indonesia. E-government used as a method that utilized the most innovative information and communication technologies, such as web-based programs, to provide citizen and businesses with more appropriate access to government's information and services, to improve the quality of the services and to provide greater opportunities to participate in democratic institutions and processes.

The concept of E-government in Indonesia introduced through President Instruction No. 6 year 2001 on Telematics (Telecommunication, Media, and Information), and continued with President Instruction No. 3 year 2003 which states that government apparatus should use e-government strategy by utilizing ICT to support Good Governance. By this, every institution can utilize the internet to provide access for people who constitute basic service and to simplify the relations between government to citizen, and government to government.

Nowadays, not every institution in Indonesia have introduced ICT technology into their administration, from the simple one like institution website until the complex one like personnel database information system. However, the implementation of this technology cannot suddenly create dramatic changes sometimes even failure, especially in local government, lots of things to be consider such as environmental conditions and infrastructure that support the technology, the people's acceptance and willingness to use and utilize this new system of technology.

Even though central government is encouraging the development of e-government, but there is no financial support for local government in developing e-government. In order to develop e-government, provincial and local government only can use the budget that already allocated by central government. Under these circumstances, this thesis wants to observe and evaluate the implementation of e-government system in local government, what strategies are taken in practicing the system and identify the barriers that come along during the implementation. This thesis is built based on author's research that has been conducted in Balangan Regency, Indonesia local government located in South Kalimantan Province, in 2016.

Balangan Regency is one of local governments in Indonesia which newly adapting with the e-government system. Transportation, Communication and Information agency (DISHUBKOMINFO) of Balangan Regency stated in 2010, the e-government system that established in Balangan Regency only one website (Balangan Regency website) and electronic financial system (e-finance of Balangan local budget). This due to limited budget and the official unawareness of how important this e-government system is.

After that statement one by one every agency in Balangan regency tried to utilize this technology to improve their performance, including Local Development Planning Board (Bappeda) who creates the electronic monitoring and evaluation of local budget realization. This new system means to replace the old manual system in which the speed of processing data is slow, ineffective, inefficient, hard and exhausting such as excessive use and wasting of paper, information/data lost, etc. with new more efficient and speedy systems in processing data and providing information that not only save resources, but also increase quality levels.

Although the implementation of electronic monitoring and evaluation should be faster, efficient, effective, and un-exhausting process than the old system, the new system works fine but the monitoring and evaluation process especially in collecting data seems un-optimal. Therefore, the implementation of it can be said unsuccessful. Lack of capable human resource who understand this technology, and unevenly distributed ICT infrastructure in Balangan regency seems to be the main problem. During this condition Balangan regency should increase the personnel capability and build more ICT infrastructure, but in reality, due to limited budget Balangan regency couldn't give more trainings for the personnel or build more ICT infrastructure.

This paper addresses two major question (1) How does the implementation of electronic monitoring and evaluation of local budget realization? (2) What caused the monitoring and evaluation process is not as expected? To answer this question, author conducting a research in Balangan regency, using qualitative methods and primary data is collect by interviewing 3 officials and staff in Balangan Regency Local Development Planning Board (Bappeda Balangan) and 5 civil servants in other agencies, the interview is conducted for 5 days. The data also will be supplied by observation on the field, documentation and literature study.

The purpose of this study is to analyse the implementation on monitoring and evaluation on local budget realization, which includes explore, describe and analyse the electronic monitoring and evaluation actual condition, and to understand why the implementation of electronic monitoring and evaluation system of local budget realization is not as expected.

B. Method

This research is a qualitative research, using in-depth interview technique. This qualitative research produces descriptive data, speech or writing and behaviours that can be observed from the subject itself. This research aims to develop a systematic description, actual and accurate about the facts and characteristic of the subject or object.

The location is choosing to picturing the actual condition from the investigated object, so the research is located at Balangan Regency, South Kalimantan Province, Indonesia, especially at Local Development Planning Board (BAPPEDA). The chosen of this location is based on some considerations, such as:

1. Indonesia as a developing country still has many regions that need to improve the development of e-government. Balangan regency as one of them is trying to improve the development of it by implementing the electronic monitoring and evaluation of local budget realization.
2. Local Development Board of Balangan regency is responsible to perform the monitoring and evaluation of local budget realization and has been overwhelming many problems regarding the process of monitoring and evaluation, before and after the implementation of electronic monitoring and evaluation. Hence, it is attracting to seek the solution in respond to the problems.

Data collection is done by in-depth interview. In depth interview involves intensive individual interviews with a small number of informants to explore their perspectives on a particular idea, situation or program (Boyce & Neale, 2006). Interviewing 8 Local Government Official and Staff who is associated with the program about their experiences and expectations related to the program, any thoughts from them as a result of their involvement in the program or situation. The primary data is a direct statement obtained directly from in-depth interviews with basic informant who is parties related to the Balangan regency government that involves in the monitoring and evaluation

Observation, documentation and literature study are also considered for data collection. Observation done by following and observing the process of monitoring and evaluation of local budget. Documentation is done by taking notes or copying documents, guidance material, archives and other kinds of data (audio, video, picture, etc.) related to the electronic monitoring and evaluation system. This technique is use to obtain secondary data. This include product of the laws (local regulations) and related documents.

C. Data Analysis and Results

1. Recommendation for Promotion of Future Implementation of Electronic Monitoring and Evaluation in Balangan Regency

After discussing many obstacles to implement or adopting information and communication technology (ICT), some things may be a solution, among others, need to be realized and well understood that the central government has a very important role in increasing the use of information technology and computers for the betterment of the Indonesia. It takes commitment and sincerity from government to apply it. The relevant central government that carries the mission to participate actively in solving the problems of the national development and human resource development through the development and utilization of communication and information technology, the performance should be more optimized again.

Then, there should be counselling and knowledge transfer to the community about the benefits of the implementation of information technology. This is done to increase the knowledge of Indonesian society in the utilization of information technology. Employees in each institution are also needed to be trained in order to manage development through the information technology medium, thus no more needed special personnel for the maintenance of IT media and the cost incurred will be reduced.

From previous chapter the fundamental problem in implementing electronic monitoring and evaluation of Balangan Regency would be the financial and organizational barriers. There should be more things to persuade the employees to use and utilize this technology or a substitution for the existing management, so the system can work optimally.

2. Conceptual System for Adopting and Implementing E-Government in Indonesia

For the best practice in adopting and implementing e-government for every government in Indonesia, some conceptual framework must be made. Framework with a certain path of communication, information and chain of command. The nature of support from in each level with an additional vertical communication path. From the figure above, central government provided all local government needs, from funds, policy, act, standard operating procedure as well as doing monitoring and controls so the implementation in the local level are well managed.

3. Recommendation to Achieve Best Management in Adopting E-government

Shared Same Vision Toward E-Government

Strong support from Central Government of Indonesia that clearly articulate its vision of the e-government system is crucial. The Central Government should motivate all stakeholders to share that vision. The clearly stated vision through particular campaign or promotion will inspired all local government, the top leaders and all, to change their mindset and move their government or agencies toward e-government, and to understand their roles and expectation in e-government development.

Besides promoting the shared vision among governments and agencies in Indonesia, a strategic action plan should be created. Plan that delivering clear guidelines to follow in implementing e-government initiatives. Should be considered, the action plan must be examined all aspect of challenges that mention in the previous chapter. So, those challenges that occurred in Balangan regency can be overcome.

Centralized, Special Funding, and Control

Since local government are limited in budget, to ensure the program objectives of the e-government action plan realized, all the funds for the e-government adoption in local government should be allocated from central government. For introducing the electronic system, central government should distributes enormous amount of special budget to local government for initiating the e-government in their government. Besides that, special budget also must be set up for promoting e-government in the whole region of Indonesia, by making a national campaign, or e-government seminar in every region, or establishing an institution that focusing on that matter of e-government things, central and locally. Since the budget comes from the Central government, they can monitor and manage the local government's e-government development thoroughly. The budget can be from the Ministry of Finance and together with Ministry of Communication and Informatics to controlling the development of e-government.

Bureaucratic Structure to Establishing Standard Operating Procedure to Implement E-government

The central government to assist local governments in their bid towards adoption of e-government should establish an autonomous institution with bureaucratic

structure, i.e. Indonesian Information Technology Centre or else. The role of bureaucratic structure in an organization is very important. In relation to the adoption of e-Government in any local government, one of bureaucratic structure components should have Standard Operating Procedure (SOP). For electronic monitoring and evaluation system in the Balangan Regency, they're implement it without clear and official SOP, even though they following some decree from central government. The absence of SOP making every e-government system seems to run independently without clear and directed coordination.

Consistent and Active Leadership

E-government is not just about technology, management, policy, process, laws and regulation changes is the part of it. E-government initiatives require changing in the behaviour of the personnel involved, as well as changing the structural and process of government. In order to do so, strong and consistent leaders would give sufficient attention to change the management, policy, process, law, regulation and structure. Political and bureaucratic leaders had to ensure that all people involved understood and believed that this system is a priority and if implemented will bring many benefits. Leadership involvement and clear lines of accountability for making management improvements are required in order to overcome the natural resistance to organizational change, to gather the resources necessary for improving management, and to build and maintain the organization-wide commitment to new methods of conducting government (McClure, 2001).

Addressing Human Capital Issues

The availability of appropriate skills is crucial for e-government implementation to be successful. The requires technical skills are technological and management, skills for implementation, maintenance, designing and installation of ICT Infrastructure, as well as skills for using and managing online processes. To address human resource development issues, knowledge management are required. Focusing on staff training in order to create and develop the basic skills for e-government usage. Educate personnel about the scope and use of the specific e-government initiatives as well as convincing them that e-government has value for them. In general, it is vital to focus on training and education programmes to improve the progress of e-government project. However, training is a basic requirement in order to catch up the rapid increases of technologies.

Regular Meeting and Training

Balangan regency, usually conduct the meeting and training concerning about this system annually, every first month in the new fiscal year. Then, certain things

actually happen in a few months after, such as staff rotation, mutation, promotion, retirement. This will shift the staff that responsible to reporting the local budget realization to the system, and usually a new staff that replace the old one didn't know anything about the system because the training only occurs once a year and they predecessor didn't teach them anything.

Therefore, why don't held a regular meeting and training to face this situation. They can hold a tri-semester training or else, the training about how exactly to dive into this system, from how to use the application till the collecting data process before input it to the application. Don't matter if every training is doing the same training, but it can make sure that things like no knowledge about this system wouldn't be a problem in the future. The people need to be regularly trained and educated to better understand the e-system (Mohammad A. Sarrayrih, B. Sriram, 2015). The training itself won't guarantee the system operated by every staff members, but at least it would eliminate the inequality of knowledge about this system. Some incentives should be introduced to the staff to motivated them.

Holding a meeting concerning about this monitoring and evaluation with agencies leaders also good things. So, every leader will know what his/her agency situation in this monitoring and evaluation system. if they found out their agency is not in a good situation, they can motivate or encourage their staff to be more active in doing this thing, and if necessary provide a reward if their staff already done a good job in monitoring and evaluation system.

Alternative Option for Addressing Issues in Balangan Regency Rules, Incentive, Reward and Punishment

One issues in the implementation of electronic monitoring and evaluation in Balangan Regency are unwillingness and lack of motivation from the local staff to do the job. Also, because civil servant in Balangan regency commonly have expectation that doing extra job means special incentive too (in their way of thinking, the electronic monitoring and evaluation system is an extra job). Then they become less motivated to the job. So, to overcome that certain rules must be made. The rules are not just guidelines but must be mandated, which may not be ignored in any circumstance and whose violated it is punished. Good performer should be rewarded, it can be anything from bonuses or given bigger opportunity for better positions. Otherwise, agency with bad performance will be given punishment such as budget cut for the next fiscal year or mutation not just the staff who responsible but also the leader. With this kind of punishment, the leader will monitor and control their staff to make sure they do this monitoring and evaluation system.

Because there is no mention about the incentives, then why don't give them some incentives such as honorarium/royalty for their job in this system, its pretty sure will motivate them. Without burdening the budget, a little amount of compensation should be enough, at least they know their job is appreciated.

Hiring Non-Regular Worker

Demand for skilful staff for managing and maintaining the electronic monitoring and evaluation system is a must and should be available as soon as possible. But, when the number of civil servant that is qualified is limited and already at other task that will takes long and complicated bureaucracy procedure to transfer them, and there is not enough time to wait for next enrolment, therefore the local government should have the flexibility in providing it. Alternative way is to hired a non-regular worker or in Balangan Regency famous known as honorary staff.

To this day, civil servant still favourite job in the Balangan Regency, even many people from outside the regions is racing to become civil servant in Balangan regency, they even want to start it as an honorary staff which according to decree only paid around 1/3 of the regular worker salary and it is paid by the institution or agency he/she were hired not by governments funds. For becoming honorary staff in Balangan regency, he/she must be hired by the agency, then made a work contract that they must stay work for several years. By that means, they bound by contract and cannot leave the work until the end of the contract, but as a reward for their loyalty to the agency they might be promoted to become regular worker with all the benefits (insurance, pension, regional allowance, etc.) where they didn't have it when they were still an honorary staff.

Contract an expert in the field of Information Technology outside of civil servant, fresh graduates or practitioners to work and become qualified non-regular staff, making it easier than just depending on civil servant itself. Honorary staff that hired to take care the electronic monitoring and evaluation system can be as skilled as the programmer of the application itself. This will save the budget when necessary adjustments are needed, without bothering to contacting the programmer, which when it happens will burden the budget.

Alternative Option for Supporting Hardware

Within the limited budget, alternative ways that not burdening the budget should be considered. In my opinion rent the third-party server is one way to pressing the budget. Renting a server is far cheaper than building one, no need to buy a computer server and preparing a special room to store it or giving 24 hours internet

access, it really does pressing the budget for the initiation of this system. On the other hand, renting server can overcome the lack of skilled staff problem, no further needed staffs to maintain this server equipment. The server provider of course having the qualified staff who has the ability that understand better than them. No more needed to worry about managing, maintaining and securing the server, all in one server provider. The server provider can guarantee the security of the server, so if there are some crash in the server that local government is renting, they will fix it immediately if they can't they will move the program and all database to the new server.

Another option is to do joint purchasing program. This program allows two or more local governmental entities to purchase equipment or supplies, which in turn can result in increased cost savings due to the creation of economies of scale. Joint purchasing program can be between agencies in the Balangan Regency itself, or among neighbouring Regency or Municipality. An example of joint purchasing is the acquisition of a bulldozer, an expensive capital investment that each regency/municipality would use only on a limited basis. However, when shared between regency/municipalities, this vehicle becomes a more affordable investment. Together, maintaining can be easier, and cost will be shared which is make it cheaper for each other.

D. Conclusion

In order to improve monitoring and evaluation of local budget realization system, the Balangan Regency has introduced the e-government system in monitoring and evaluation process following the President Instruction No. 3 year 2003. Local Development Planning Board (Bappeda) of Balangan regency has responsibility to practice the monitoring and evaluation actively to support and guide every agency in conducting monitoring and evaluation system in proper ways. At certain points, the electronic monitoring and evaluation has brought positive transformation on administrative. However, although the implementation of electronic monitoring and evaluation should be faster, efficient, effective and un-exhausting process than the old system, the new system works fine but the monitoring and evaluation process especially in collecting data has not work properly and several problems are still left to be solved.

This system is constraint by limited budget, also managed by staff who unexperienced and unskilled in the field of information technology, and also lack of staff to handle it. Although the electronic monitoring and evaluation are supposed to speed up the process, the final reporting is often delayed due to human error and network problem, but still in line with its objectives, efficient and effective, which has succeeded reduce the time and cost of the process. Major issues and problems for operating the new system are as follows:

1. Financial constraint, that lead to difficulties in maintenance and dissemination of the operational guidelines for developing e-government, and also lead to the lack of motivation of the personnel involved.
2. Lack of policy and regulation from central government are holding the local government to adopting the new technological system, because they will not have a laws or regulation protection in doing that.
3. No promotion about e-government from central government made the local government, not just the government staff but all the local have less information about the benefits and advantages.
4. Lack of strategic plan, made local government lost in direction to adopting the e-government system.
5. Less support from top management in local government make the adoption of e-government becomes hard.
6. Lack of qualified personnel and training, and also less awareness of the e-government system made the process of e-government is not work properly.

To address the above problems, the author suggests some recommendations to build better electronic monitoring and evaluation system in the future. Some recommendation to be taken by central government such as:

1. Central government should create an institution with bureaucratic structure as a central of e-government information in Indonesia, to creates Standard Operating Procedure and Strategic Planning for local government to implement e-government system.
2. Adoption of e-government is every local government must be funded by central government.
3. Funds are centralized, and all controlling management is handled by Central Government.
4. Central Government should promote and share the same vision toward e-government with all local government. Besides that, must provided some funds for promoting the benefits of e-government through some campaign or seminar in whole region of Indonesia.

Central government full support is indispensable, especially in the financial support. Without special funds distributed by central government, local government is struggling in developing e-government. For local government to overcome their issues such as managerial issue and human factors issue, some recommendation can be as follows

1. In the local government, certain rules should be established. Which every local staff must not ignore, if they violated that they will be punished.

2. Ensure strong, consistent and active leadership by Balangan Regency top leaders in changing the management and structure to assist the e-government project.
3. Educating and training the employees about the benefit of this electronic monitoring and evaluation system and how this system works will eliminate the knowledge asymmetries between them.
4. Convince the employees that e-government has value for them by trainings and meetings about this system.

The above explanation provides some important conclusions that need to be considered in the development of e-government systems in Indonesia. E-government is potentially will enhance how government works internally and how its operates with society. E-government is not just a tool for improving efficiency in any ways, its much more than that. It is a tool for shifting or transform the government. E-government is not basically about automation of everyday works, which may be effective or not, but about reform the way in which government do their works, business or delivering services.

Even though that e-government has many advantages to offer to all government sectors, however many critical issues stand in the application of e-government, which some of it are not technical and require better planning. The finding in this thesis shown that it is important to understand the relationship between those barriers to offer some recommendation to overcome them.

What we can learn from Balangan regency are, although now many local governments in Indonesia have developed e-government, however still many e-government developed as a provider of information only. Even it can be said that still lots are classified as half way or not as expected, like what happened in Balangan Regency with electronic monitoring and evaluation system. In number, the development of e-government in Indonesia has shown a significant progress but in a qualitative way is still inadequate.

For further improvement of the implementation of e-government in Indonesia, in terms of quantity and quality, it is necessary to improve the development especially in information and communication technology (ICT) infrastructure and human resources, drawing some better regulations and socialization in all regions of Indonesia also to the society, and improvement in the management of governments.

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN
UNTUK WARGA MISKIN MELALUI
PELAYANAN TERPADU**

**(STUDI PERATURAN DAERAH NOMOR
20 TAHUN 2012 TENTANG PERCEPATAN
PENANGGULANGAN KEMISKINAN
KABUPATEN KEBUMEN)**

Nama : Nur Hidayat
Instansi : Pemkab Kebumen
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini adalah Kabupaten Kebumen merupakan kabupaten termiskin kedua di Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2016, upaya menurunkan angka kemiskinan secara signifikan melalui mekanisme pelayanan terpadu satu pintu yang diberikan oleh UPTP2K belum mampu mendongkrak persentase penduduk miskin Kabupaten Kebumen secara masif dan lepas dari bayang-bayang kabupaten nomor dua termiskin. Hal itu terlihat dari kecilnya penurunan jumlah penduduk miskin Kabupaten Kebumen yakni 241 ribu jiwa (20,4%) tahun 2015 menjadi 226 jiwa atau 19,86% pada tahun 2016 dari total penduduk Kabupaten Kebumen sebanyak 1,2 juta jiwa. Selain itu, mekanisme pelayanan terpadu untuk warga miskin juga mendapat keluhan masyarakat karena terdapat program bantuan sosial yang tidak bisa diakses. Oleh karena itu, penelitian ini ingin melihat bagaimana implementasi kebijakan Bantuan Untuk Warga Miskin melalui pelayanan terpadu yang didasari pada Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Kebumen.

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan bantuan untuk warga miskin melalui pelayanan terpadu di Kabupaten Kebumen. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini menggunakan model proses implementasi kebijakan Grindle (1980) serta untuk menganalisis data dengan analisis data interaktif oleh Miles, Huberman, dan Saldana yang terdiri dari kondensasi data, penyajian data dan konklusi.

Sejauh ini hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bantuan untuk warga miskin melalui pelayanan terpadu di Kabupaten Kebumen tidak berjalan optimal. Strategi untuk mengurangi beban warga miskin dan strategi sinergi program penanggulangan kemiskinan yang dijadikan acuan implementasi kebijakan masih terkendala beberapa hal. *Pertama*, masih adanya instansi yang lebih mementingkan egosektoral dalam pelayanan. *Kedua*, kedudukan pembuat program belum mampu memaksimalkan perannya. *Ketiga*, pelaksana program kesulitan dalam memberikan informasi tentang bantuan sosial. *Keempat*, sumber daya yang minim. *Kelima*, tingkat kepatuhan dan responsivitas pelaksana terhadap pelayanan yang masih kurang.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Pelayanan Terpadu, Penanggulangan Kemiskinan

ABSTRACT

The background of this research is Kebumen Regency is the second poorest regency in Central Java Province. Until 2016, efforts to significantly reduce poverty through a one-stop integrated service mechanism provided by UPTP2K have not been able to boost the percentage of poor citizens of Kebumen Regency and escape from the shadow of the poorest number two regency in Central Java Province. This can be seen from the small number of poor population of Kebumen Regency that is 241 thousand people (20.4%) in 2015 to 226 people or 19.86% in 2016 from total population of Kebumen Regency as many as 1.2 million people. Furthermore, an integrated service mechanism for the poor also receives public complaints because there are inaccessible social assistance programs. Therefore, this research would like to know how the implementation of the policy assistance for poor citizens through integrated services based on Local Regulation No. 20 of 2012 on the acceleration of poverty alleviation in Kebumen Regency.

The purpose of this study is to describe and analyze implementation of policy assistance for poor citizens through integrated services in Kebumen Regency. This research uses descriptive research type with qualitative approach. The focus of this research uses Grindle policy implementation process model (1980) and to analyze data with interactive data analysis by Miles, Huberman, and Saldana consisting of data condensation, data presentation and conclusion.

The research results show that the implementation of policy assistance for poor citizens through integrated service in Kebumen District is not implemented optimally. Strategies to reduce the burden of poor citizens and the synergy strategy of the poverty alleviation program as the reference for policy implementation are still constrained by several things. Firstly, there are still institutions that are more concerned with self interest in the service. Secondly, the program-maker's position has not been able to maximize its role. Third, program implementor difficulties in providing information about social assistance. Fourth, lack of human resources, and Fifth, compliance level and implementation responsiveness to service is still lacking.

Keywords: *Policy Implementation, Integrated Service, Poverty Alleviation*

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN UNTUK WARGA MISKIN MELALUI PELAYANAN TERPADU (STUDI PERATURAN DAERAH NOMOR 20 TAHUN 2012 TENTANG PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN KABUPATEN KEBUMEN)

A. Latar Belakang

Prioritas program pelayanan pada UPTP2K adalah melayani warga miskin untuk memperoleh bantuan di bidang sosial ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Hal itu mengacu pada strategi percepatan penanggulangan kemiskinan yang ada dalam Perda No. 20 Tahun 2012 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Kebumen. Adapun strategi percepatan meliputi dua hal yaitu dilakukan dengan mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin serta menyinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

UPTP2K memang lebih terfokus untuk memberikan perlindungan sosial dan mengutamakan hak dasar masyarakat miskin. Hal ini dikarenakan sebagian besar masyarakat miskin di kabupaten berasal dari wilayah pegunungan dengan akses ke kabupaten yang cukup jauh serta minim sumber daya yang digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Dengan kata lain, masyarakat miskin secara struktural sehingga mereka enggan berusaha dan hanya mengharapkan bantuan agar bisa memenuhi kecukupan pangan. Hal itu disebabkan faktor miskin secara kultural yang sudah ada sejak masyarakat tersebut lahir dan mengalami kemiskinan secara turun-temurun. Ketidakberdayaan tersebutlah yang mengilhami Kabupaten Kebumen harus melakukan intervensi dengan menekan pengeluaran melalui pelayanan terpadu dengan output bantuan dengan prioritas memenuhi hak dasar masyarakat. Prioritas ini nantinya diharapkan bisa mempercepat penanggulangan kemiskinan.

Tujuan utama pembentukan UPTP2K adalah sebagai upaya untuk memberikan pelayanan maksimal kepada keluarga miskin di Kabupaten Kebumen dengan mengintegrasikan serta mengolaborasikan berbagai pelayanan bagi warga miskin yang sebelumnya terpisah-pisah dan berbelit-belit penanganannya menjadi satu kesatuan terpadu satu pintu dalam UPT P2K. Thomson dan Perry (2007:3) dalam Sabaruddin (2014:31) mengemukakan untuk memutuskan permasalahan diperlukan kolaborasi di mana para aktor otonom dan semi-otonom berinteraksi melalui negosiasi formal dan informal secara bersama-sama menciptakan aturan dan struktur yang mengatur keterkaitan. Dengan kata lain, unit pelayanan terpadu satu pintu menyatukan beberapa pelayanan publik di instansi lain dalam satu unit pelayanan yang saling berkaitan

dengan tujuan memotong alur pelayanan di beberapa instansi menjadi lebih cepat.

Sebelumnya, berbagai pelayanan untuk warga miskin di Kabupaten Kebumen ditangani oleh berbagai Organisasi Perangkat Daerah (OPD) seperti program bantuan rumah tak layak huni (RTLH) di Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa, pengurusan Jaminan Kesehatan Nasional dan Jaminan Kesehatan Daerah harus diurus melalui Dinas Kesehatan, pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akte Kelahiran, Kartu Keluarga di Dinas Pencatatan Sipil, bantuan pendidikan beasiswa warga miskin di Dinas Pendidikan atau Bagian Kesra Setda UPTP2K) Kabupaten Kebumen.

Namun demikian hingga tahun 2016, upaya menurunkan angka kemiskinan secara signifikan melalui mekanisme pelayanan terpadu satu pintu yang diberikan oleh UPTP2K belum mampu mendongkrak persentase penduduk miskin Kabupaten Kebumen secara masif dan lepas dari bayang-bayang kabupaten nomor dua termiskin di Provinsi Jawa Tengah. Hal itu terlihat dari kecilnya penurunan jumlah penduduk miskin Kabupaten Kebumen yakni 241 ribu jiwa (20,4%) tahun 2015 menjadi 226 jiwa atau 19,86% pada tahun 2016 dari total penduduk Kabupaten Kebumen sebanyak 1,2 juta jiwa. Lambannya pengentasan kemiskinan di Kabupaten Kebumen dikarenakan beberapa hal seperti program bantuan yang kurang tepat sasaran, jumlah bantuan tidak sesuai jumlah yang seharusnya diterima masyarakat miskin, pelayanan yang diberikan kurang maksimal seperti sumber daya manusia yang tidak tepat waktu, kualitas pelayanan yang jelek dan kurang tepat dalam hal pengurusan administrasi (Handayani, 2017).

Kualitas pelayanan yang kurang maksimal juga dirasakan baik oleh petugas pelayanan pada UPTP2K maupun oleh masyarakat miskin selaku pengguna layanan UPTP2K. Banu Anas, selaku pelaksana pelayanan publik pada UPTP2K mengaku tidak maksimal dalam memberikan pelayanan kepada warga miskin padahal diakuinya keberadaan UPTP2K sangat membantu warga miskin yang membutuhkan pelayanan. Berbagai pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat ternyata tidak bisa dilayani karena belum ada kejelasan pelayanan apa yang bisa diberikan. Selain itu, minimnya dana operasional juga ditengarai sebagai salah satu permasalahan dalam memberikan fungsi pelayanan.

Pelayanan yang disiapkan UPTP2K di antaranya adalah cek kesehatan gratis, beasiswa warga miskin, jaminas kesehatan daerah, jaminan kesehatan nasional (dana pusat), bantuan alat dengar, ambulan gratis, pemugaran RTLH, memberikan informasi seputar program penanggulangan kemiskinan, pengaduan masyarakat sebagai wujud dari partisipasi masyarakat. Namun untuk memberi semua pelayanan yang ada, UPTP2K terkendala masalah anggaran yang minim. Tidak hanya anggaran operasional kantor, namun biaya program bantuan warga miskin juga belum bisa diakses. Seyogianya,

UPTP2K berfungsi untuk memberikan kemudahan akses terkait pelayanan baik itu pelayanan di bidang sosial ekonomi, pendidikan dan kesehatan kepada warga miskin. Selain itu, kepastian waktu pelayanan juga dikeluhkan oleh masyarakat yang datang meminta pelayanan beasiswa masyarakat miskin yang mengeluh belum adanya kepastian kapan beasiswa miskin bisa dicairkan meski dirinya sudah mendaftar.

Berdasarkan permasalahan empiris yang muncul dalam pelayanan warga miskin seperti yang dijabarkan di atas, seyogianya diperlukan implementasi yang baik pada tataran top (pembuat kebijakan) maupun down atau pihak pelaksana di lapangan terhadap program pelayanan terpadu pada UPT P2K dengan tujuan terus untuk meningkatkan kualitas pelayanan dasar bagi masyarakat kurang mampu melalui pelayanan UPTP2K. Pemenuhan hak dan kebutuhan dasar melalui pelayanan yang memadai perlu menjadi perhatian guna peningkatan kualitas hidup terutama bagi masyarakat kurang mampu. Pemenuhan hak dasar ini meliputi hak untuk mendapatkan identitas/legalitas, pelayanan kesehatan, kecukupan gizi, akses terhadap pendidikan, rumah tinggal yang layak, penerangan yang cukup, fasilitas sanitasi, dan akses terhadap air minum. Mempertimbangkan hal-hal tersebut maka peneliti melihat perlu dilakukan penelitian terkait implementasi kebijakan bantuan untuk warga miskin melalui pelayanan terpadu (Studi Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan).

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimanakah implementasi kebijakan bantuan untuk warga miskin melalui pelayanan terpadu?

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin memperoleh gambaran terhadap proses pencarian makna di balik fenomena secara komprehensif, mendalam, dan apa adanya serta tanpa banyak campur tangan dari peneliti tentang permasalahan yang diangkat. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan bisa menjawab masalah yang dirumuskan untuk mencapai tujuan penelitian. Seperti yang dikemukakan Moleong (2013:6), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami subyek peneliti misal perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll. secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks. Adapun jenis penelitian yang digunakan yakni deskriptif di mana data berupa kata-kata dan gambar untuk menjelaskan maksud penelitian. Laporan yang disajikan berisi kutipan-kutipan data untuk menggambarkan isi laporan tersebut.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Kabupaten Kebumen

Secara administratif, Kabupaten Kebumen merupakan salah satu dari 35 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Dalam konteks regional, Kabupaten Kebumen merupakan simpul penghubung antara Jawa Timur dan Jawa Barat. Kabupaten Kebumen memanjang di Pulau Jawa bagian Selatan sehingga menjadi konektor pusat-pusat pertumbuhan, baik tingkat regional maupun nasional. Secara umum, Kabupaten Kebumen merupakan daerah yang terus berkembang dengan dinamika pembangunan dinamis, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Hal ini mendorong perkembangan pada setiap sektor kehidupan masyarakatnya. Gambaran umum kondisi Kabupaten Kebumen dapat dilihat dari aspek geografi dan demografi, aspek kesejahteraan masyarakat, aspek pelayanan umum, dan aspek daya saing daerah.

Untuk mengetahui kondisi kehidupan penduduk di Kabupaten Kebumen dapat dilihat dari Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia yang sekaligus merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan salah satu indikator kinerja pembangunan untuk mengukur 3 (tiga) dimensi pokok pembangunan manusia yang mencerminkan kualitas hidup penduduk. Pada bulan September 2015, diluncurkan metode baru perhitungan IPM yang mencakup Angka Harapan Hidup saat lahir (AHH); pendidikan yang semula diukur dengan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) dan Angka Melek Huruf (AMH); serta dimensi pengeluaran diukur dengan pengeluaran per kapita. Perubahan pengukuran IPM dari metode lama ke metode baru pada dasarnya terletak pada dimensi pendidikan yaitu Angka Melek Huruf (AMH) berubah menjadi angka Harapan Lama Sekolah (HLS) untuk penduduk berusia 7 tahun ke atas, kemudian Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) 15 tahun ke atas berubah menjadi 25 tahun ke atas. Kemudian, pengeluaran per kapita yang disesuaikan ditentukan dari nilai pengeluaran per kapita dan paritas daya beli yang diukur dengan menggunakan 96 komoditas (66 komoditas makanan dan 30 komoditas non makanan).

Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Kebumen terus mengalami peningkatan sejak Tahun 2012 hingga 2015. Pada tahun 2012 sebesar 64,47, tahun 2013 sebesar 64,86, tahun 2014 sebesar 65,67 dan meningkat mencapai angka 66,48 pada tahun 2015. Di tahun 2016, IPM Kabupaten Kebumen mencapai angka 67,41.

Secara rinci, capaian komponen pembentuk Indeks Pembangunan Manusia untuk Angka Harapan Hidup meningkat dari 72,49 tahun 2012 menjadi 72,87 tahun 2016. Harapan Lama Sekolah meningkat dari 11,74 tahun 2012 menjadi 12,61 tahun

2016. Rata-Rata Lama Sekolah meningkat dari 6,30 tahun 2012 menjadi 7,05 tahun 2016. Pengeluaran per kapita meningkat dari Rp7.638.000,00 tahun 2012 menjadi Rp8.276.000,00 tahun 2016. Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Kebumen dalam konteks regional Provinsi Jawa menduduki peringkat 29 tahun 2014 dari 35 kabupaten/kota yang ada.

2. Gambaran Umum Kebijakan Bantuan Untuk Warga Miskin Melalui Pelayanan Terpadu

Di Kabupaten Kebumen, sebagai daerah dengan angka kemiskinan tertinggi kedua di Provinsi Jawa Tengah, penanggulangan kemiskinan menjadi skala prioritas pembangunan daerah. Agenda utama tersebut bahkan masuk dalam visi misi Kepala Daerah periode 2016—2021 dengan fokus meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, sewajarnya aturan penanggulangan kemiskinan mutlak diperlukan. Adapun produk aturan tersebut adalah Peraturan Daerah No. 20 Tahun 2012 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Kebumen. Perda tersebut dibentuk dalam upaya untuk mengatasi masalah kemiskinan yang multidimensional dan multisektior sekaligus mencapai target penurunan kemiskinan. Melalui Perda itu, Kabupaten Kebumen kemudian membuat kebijakan baru dalam penanggulangan kemiskinan yaitu Peraturan Bupati No. 47 Tahun 2015 tentang pembentukan Unit Pelayanan Terpadu Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (UPTP2K).

Pada awal pembentukan, UPTP2K bukanlah lembaga otonom, karena berdiri di bawah naungan dua instansi yaitu Badan Perencanaan Daerah dan Sekretariat Daerah sebagai penyandang dana kegiatan yang berasal dari dana APBD. Selanjutnya, pada awal tahun 2017 ketika terjadi perombakan struktur Organisasi Perangkat Daerah (OPD), UPTP2K dimasukkan pada koordinasi Dinas Sosial dan PPKB Kabupaten Kebumen.

Tujuan pemerintah membentuk lembaga ini dengan maksud mempercepat penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Kebumen dengan pelayanan terpadu satu pintu yang diperuntukkan khusus untuk warga miskin. Percepatan ini dijalankan dengan mempercepat alur pemberian pelayanan warga miskin dalam satu tempat. Keuntungannya, warga miskin bisa mengetahui sekaligus mengakses semua program penanggulangan kemiskinan yang sebelumnya terpencar di beberapa instansi dalam satu tempat. Dengan demikian, lebih terfokus, efektif, efisien, dan tidak mempersulit masyarakat, terlebih masyarakat miskin yang notabene belum mengetahui program-program bantuan yang diluncurkan baik pemerintah pusat maupun daerah.

Dalam percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Kebumen, sesuai amanat Perda No. 20 Tahun 2012, terdapat empat strategi utama. *Pertama*, mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin. *Kedua*, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin. *Ketiga*, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha ekonomi mikro dan kecil. *Keempat*, menyinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Namun, UPTP2K tidak mengimplementasikan semua strategi tersebut. Unit pelayanan ini hanya fokus melaksanakan dua strategi yaitu strategi pertama dengan mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin melalui intervensi berbagai bantuan yang berasal dari program-program pemerintah, baik yang disalurkan melalui instansi pemerintah maupun unsur di luar pemerintah serta strategi keempat dengan menyinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan. Sinergi dan kolaborasi ini merupakan salah satu upaya mengintegrasikan berbagai program penanggulangan kemiskinan melalui satu jenis pelayanan yaitu pelayanan terpadu percepatan penanggulangan kemiskinan.

Adapun strategi mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin dilaksanakan melalui tugas pokok dan fungsi UPTP2K. Tugas pokok UPTP2K adalah melaksanakan pelayanan, penanganan dan percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Kebumen. Sementara fungsi UPTP2K sebagai berikut:

- a. Pengkajian dan pelaksanaan analisis pelayanan penanganan dan percepatan penanggulangan kemiskinan.
- b. Perumusan kebijakan teknis bidang pelayanan, penanganan, dan percepatan penanggulangan kemiskinan.
- c. Pengoordinasian terhadap pelayanan, penanganan dan percepatan penanggulangan kemiskinan dengan SKPD terkait.
- d. Penanganan penyelesaian pengaduan masyarakat sesuai bidang tugas.
- e. pengkajian, penghimpunan, pembaruan (updating) database kemiskinan sesuai bidang tugas.
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan bupati.

3. Strategi Mengurangi Beban Warga Miskin dan Strategi Sinergi Program Penanggulangan Kemiskinan

Untuk menjalankan strategi mengurangi beban warga miskin dilaksanakan melalui mekanisme pelayanan terpadu yang muaranya adalah diterimanya bantuan bagi warga miskin. Dalam pelayanan bagi warga miskin, UPTP2K Kebumen memiliki seksi berbasis pendidikan, kesehatan, social, dan ekonomi serta data pelaporan.

- a. Seksi Pendidikan melayani bantuan beasiswa bagi siswa miskin dengan produk pelayanan berupa Kartu Indonesia Sehat (KIS).
- b. Seksi Kesehatan melayani pengusulan kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional PBI, Jamkesda PBI, bantuan pengobatan dan perawatan, bantuan ambulan, angkutan gratis ke sekolah, pemeriksaan kesehatan gratis, alat kesehatan khusus penyandang disabilitas.
- c. Seksi sosial-ekonomi melayani pengusulan kepesertaan bantuan sosial, seperti rastra, bantuan ekonomi produktif dan modal kerja, rehab rumah tidak layak huni, bantuan bibit pohon, babonisasi (bantuan binatang ternak sepasang ayam).
- d. Seksi data dan pelaporan melakukan pengumpulan, verifikasi, dan up-date database kemiskinan melalui sinkronisasi data dengan dinas terkait seperti Dinas Kesehatan, Dinas Perkim LH, Setda, Baznas Kebumen, dan lain-lain.

4. Mekanisme Pelayanan Terpadu Warga Miskin

Pada dasarnya, semua warga, baik miskin maupun tidak mendapatkan pelayanan yang sama di UPTP2K. Setiap pengunjung diterima petugas *front-office* untuk mengetahui maksud kedatangannya dengan mengisi buku tamu. Jika kedatangannya perlu bantuan penanganan masalah kemiskinan atau ingin mengajukan bantuan bagi warga miskin maka seseorang akan dipersilakan mengajukan permohonan bantuan. Selanjutnya, berkas pengajuan bantuan diteruskan ke seksi data dan pelaporan. Seksi data dan pelaporan akan mengecek keberadaan data kepala keluarga pemohon dalam basis data kemiskinan tingkat kabupaten. Jika yang bersangkutan ada dalam basis data, seseorang berhak memperoleh layanan-layanan yang diselenggarakan oleh pemerintah sesuai kriteria teknis bantuan, serta berhak memperoleh penjelasan tentang mekanisme dan syarat program di masing-masing seksi. Selanjutnya, berkas pengajuannya diteruskan ke *back-office* sesuai jenis bantuan yang diajukan. Namun, jika data kepala keluarga pemohon tidak masuk dalam basis data kemiskinan tingkat Kabupaten, pemohon akan diberi tahu secara langsung atau dihubungi melalui telepon bahwa yang bersangkutan tidak miskin atau tepatnya tidak masuk dalam basis data kemiskinan.

Dalam hal seseorang tidak masuk dalam basis data kemiskinan kabupaten, tetapi yang bersangkutan memiliki kartu identitas penerima bantuan dari Pusat, UPTP2K biasanya akan memberikan surat usulan pendataan. Surat usulan pendataan ini diberikan kepada Kepala Desa, agar kepala keluarga pemohon bantuan tersebut jika memungkinkan untuk diikutkan sebagai sampel pendataan pada periode yang akan datang.

Setelah permohonan bantuan sudah memenuhi syarat administrasi, masuk dalam basis data kemiskinan dan masuk kategori miskin, selanjutnya akan dilakukan kunjungan lapangan. Pengecekan lapangan tersebut tujuannya untuk kesesuaian kriteria dan persyaratan teknis permohonan bantuan. Melalui nomor telepon yang ditinggalkan pada berkas permohonan, tim UPTP2K Kebumen akan menghubungi pemohon.

Hal yang biasanya ditanyakan adalah tentang dua hal. Pertama, kesepakatan waktu pelaksanaan pengecekan lapangan. Kedua, kemungkinan jalur atau arah jalan menuju rumah pemohon. Hal ini penting karena karakteristik jalan antara perkotaan dan pedesaan sangat berbeda. Selama proses pengecekan lapangan, petugas UPTP2K dibekali dengan surat tugas untuk diketahui pihak desa, *check-list*, kamera, alat observasi, dan lain-lain. Sedangkan teknik pengumpulan datanya bisa dilakukan wawancara dan observasi obyek. Jika hasilnya memenuhi kriteria persyaratan bantuan, pemohon akan diterbitkan surat rekomendasi untuk menerima bantuan dan dicatat dalam daftar tunggu yang akan diusulkan ke instansi/pihak pemberi bantuan. Surat rekomendasi dari UPTP2K diberikan kepada pemohon, dan tembusannya dikirim kepada (1) Kepala Desa/Kelurahan setempat (2) Instansi/pihak pemberi bantuan (3) Kepala Bappeda selaku Sekretaris TKP2KD (4) Arsip UPTP2K. Dari daftar tunggu penerima bantuan tersebut, oleh UPT2K akan dikoordinasikan dengan dinas teknis atau pihak pemberi bantuan dalam forum rapat bulanan multi *stake-holder* dengan dinas teknis dan lembaga non-pemerintah.

5. Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan melalui Pelayanan Terpadu untuk Warga Miskin

Menurut Grindle (1980) keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan mencakup kepentingan yang dipengaruhi oleh program; jenis manfaat yang dihasilkan dari program; derajat perubahan yang diinginkan melalui program; kedudukan pembuat program; (5) pelaksana program; sumber daya yang dikerahkan dalam pelaksanaan program. Sedangkan variabel lingkungan implementasi yaitu, kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat dalam implementasi program; karakteristik institusi dan pemerintah yang berkuasa; tingkat kepatuhan dan responsivitas para pelaksana program.

6. Isi Program Pelayanan Terpadu untuk Warga Miskin

- a. Kepentingan yang dipengaruhi oleh Program

Berdasarkan hasil penyajian penelitian, dapat diinterpretasikan bahwa dalam

isi kebijakan bantuan untuk warga miskin, khususnya strategi mengurangi beban warga miskin dan strategi sinergi program kemiskinan antar-instansi melalui pelayanan terpadu, variabel kepentingan yang terpengaruhi oleh program meliputi kepentingan instansi yang bekerja sama dengan UPTP2K dan kepentingan masyarakat. Kepentingan instansi terkait yang bekerja sama dalam program membuat implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan menjadi tersendat karena ada ego sektoral atau kepentingan dari masing-masing instansi yang memberikan bantuan terkait penanggulangan kemiskinan. Instansi masih enggan menurunkan program bantuan sosial mereka dengan alasan data sudah *by name by address* seperti Dinas Permukiman dengan program bantuan RTLH. Padahal pemerintah kabupaten membentuk UPTP2K tidak lain untuk menyatukan berbagai program bantuan yang sebelumnya terpisah agar mudah diakses dan didapatkan oleh warga miskin.

b. Jenis Manfaat yang Dihasilkan dari Program

Dalam penyajian hasil penelitian sebelumnya diperoleh kesimpulan bahwa adanya manfaat yang jelas memudahkan dalam implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui pelayanan terpadu. Adapun manfaat yang dihasilkan dari program, *pertama*, memberikan manfaat dalam segi pelayanan kepada masyarakat miskin. *Kedua* manfaat dari segi bantuan yang diterima baik berupa bantuan sosial ekonomi, pendidikan, dan kesehatan meskipun di lapangan masih ada masyarakat yang belum menerima. *Ketiga*, manfaat *updating* atau pemutakhiran data kemiskinan yang diperoleh dari masyarakat yang belum terdaftar dalam data kemiskinan baik data BDT 2015 maupun TKP2Kdes.

c. Derajat Perubahan yang Diinginkan Melalui Program

Dari hasil penyajian hasil penelitian sebelumnya dapat *diinterpretasikan* bahwa perubahan yang diinginkan adalah perubahan dalam prosedur pelayanan dengan memotong mata rantai pelayanan yang selama ini berbelit. Harapan jangka panjang dari perubahan pola pelayanan tersebut akan menurunkan angka kemiskinan dengan cepat meski faktanya angka kemiskinan turun dengan persentase kurang dari 1% tahun 2016 (19,86%). Dengan percepatan pola pelayanan terpadu untuk warga miskin tersebut, tentunya mempermudah pemerintah Kabupaten Kebumen dalam mendata, menyalurkan bantuan masyarakat dengan cepat dan tidak berbelit. Dengan kata lain, tentunya perubahan tersebut memudahkan dalam mengimplementasikan kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui pelayanan terpadu jika dilihat dari variabel perubahan yang diinginkan.

d. Kedudukan Pembuat Program

Kedudukan pembuat program dalam hal ini Bupati Kebumen memiliki peranan terbesar dalam program pelayanan terpadu. Sebagai pemrakarsa berdirinya lembaga ini melalui Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2015 tentang Pembentukan UPTP2K, Bupati mempunyai kewenangan untuk terus mempertahankan fungsi UPTP2K sebagai lembaga pelayanan terpadu berbagai program kemiskinan yang ada di instansi pemerintah. Termasuk mengarahkan agar semua instansi yang memiliki program kemiskinan bersatu padu dalam pelayanan terpadu satu pintu UPTP2K. Kenyataannya, kedudukan pembuat program UPTP2K belum maksimal dalam mengembangkan UPTP2K yang berada di bawah Dinas Sosial Kabupaten Kebumen. Terlebih lagi, belum adanya aturan baru untuk merevisi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2015 tentang Pembentukan UPTP2K yang sudah tidak relevan lagi karena dampak dari perubahan besar yang terjadi pada struktur organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kebumen.

e. Pelaksana Program

Dalam penyajian hasil penelitian di atas, dapat diinterpretasikan bahwa pelaksana program yaitu pimpinan dan staf pelaksana UPTP2K masih kesulitan dalam melaksanakan pelayanan terpadu untuk warga miskin. Hal itu dikarenakan tidak adanya *standar operating procedure* (SOP) sehingga minimnya informasi terkait perubahan-perubahan yang ada terkait bantuan apa yang bisa diberikan melalui pelayanan terpadu. Padahal informasi yang diberikan bersifat sangat penting karena menyangkut kebutuhan dasar masyarakat miskin.

Sebagai pelaksana kebijakan, unsur pimpinan dalam birokrasi UPTP2K berhak untuk membuat keputusan yang bisa membuat fungsi UPTP2K sebagai pelayanan terpadu untuk masyarakat miskin bisa terus berkembang secara internal. Hal ini seperti yang disampaikan Anderson (1987:22-42). Anderson menjelaskan bahwa "*public policies are those policies developed by governmental bodies and official*" (kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang).

f. Sumber Daya yang Dikerahkan dalam Pelaksanaan Program

Berdasarkan hasil penelitian, sumber daya yang dikerahkan untuk melaksanakan program masih perlu mendapatkan perhatian khusus. Sumber daya ini meliputi jumlah sumber daya manusia (SDM) atau pelaksana pelayanan terpadu yang minim bila mengacu pada beban kerja dari empat seksi yang ada pada struktur UPTP2K, biaya operasional yang sulit turun di tingkat operasional

pelaksana (anggaran), tidak ada apresiasi terhadap kinerja pelaksana program (insentif), serta ketiadaan kendaraan operasional lapangan (sarana). Semua sumber daya ini merupakan penunjang dalam implementasi program. Supaya tujuan dari program terlaksana, diperlukan kelengkapan sumber daya baik SDM, alokasi anggaran yang tepat waktu, sarana penunjang serta insentif bagi pelaksana implementasi. Oleh karena itu, menurut Nugroho, implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2017:728).

7. Lingkungan Program Pelayanan Terpadu untuk Warga Miskin

a. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang Terlibat dalam Implementasi Program

Berdasarkan hasil *interview* dengan narasumber, faktor lingkungan seperti kekuasaan, kepentingan, serta strategi aktor yang terlibat dalam implementasi mendukung dan memperlancar keberhasilan pelaksanaan program. Dari segi kekuasaan, UPTP2K memiliki kewenangan atau otoritas penuh untuk menetapkan siapa saja masyarakat yang berhak mendapatkan bantuan. Sedangkan kepentingan luar seperti Kementerian Sosial dan TNP2K yang terlibat dalam implementasi sangat mendukung kebijakan penanggulangan kemiskinan. Adapun strategi yang dilakukan UPTP2K sebagai *leading sector* pelayanan terpadu untuk warga miskin di Kabupaten Kebumen antara lain melakukan koordinasi dengan instansi lain pemberi bantuan, mempercepat untuk menerima updating data kemiskinan di tingkat desa serta aktif dalam melihat potensi bantuan baik dari pemerintah pusat, provinsi, atau swasta untuk penanganan kemiskinan di Kabupaten Kebumen.

Grindle (1980) menyebutkan bahwa dalam suatu kebijakan perlu memperhitungkan kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Hal tersebut sudah ada dalam hasil penelitian di atas.

Dari segi kepentingan, keberadaan beberapa instansi baik pemerintah, swasta serta unsur desa menerangkan bahwa terjadi sebuah kerja sama yang dilakukan untuk mencapai tujuan penanggulangan kemiskinan.

Selain itu, Van Meter dan Van Horn juga menyebut kerja sama tersebut sebagai wujud implementasi sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta, baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan (Abdul Wahab, 2016:135).

Sedangkan Edward III mengemukakan bahwa indikator implementasi terkait kekuasaan atau wewenang pada umumnya harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik (Agustino, 2014:152).

b. Karakteristik Institusi dan Pemerintah yang Berkuasa

Institusi Dinas Sosial secara struktural yang berada di atas UPTP2K sudah tepat membawahi UPTP2K sebagai lembaga yang fokus memberikan pelayanan untuk warga miskin. Integrasi berbagai program penanganan kemiskinan di Dinas Sosial serta didukung oleh prioritas pembangunan pemerintah, baik pusat maupun daerah dalam hal penanggulangan kemiskinan setidaknya semakin memperkuat peran UPTP2K dalam memberikan pelayanan baik di bidang sosial ekonomi, pendidikan, dan kesehatan.

Program pelayanan terpadu untuk masyarakat miskin dijalankan dalam upaya untuk menanggulangi kemiskinan. Bahkan dalam amanat Perda No. 20 Tahun 2012, sasaran tembak dari kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan tertuju pada penurunan angka kemiskinan. Oleh karena itu, peran UPTP2K diharapkan bisa membantu untuk menurunkan angka kemiskinan meski banyak faktor lain yang bisa mempengaruhi penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Kebumen dengan target 15% pada akhir tahun RPJMD 2021. Adapun hingga tahun 2016, angka kemiskinan masih berkisar 19,8% dari keseluruhan penduduk Kebumen sekitar 1,2 juta jiwa.

Terkait hal tersebut, Grindle (1980) menjelaskan bahwa faktor *Context implementation* sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan khususnya karakteristik institusi yang melaksanakan kebijakan serta pemerintah yang berkuasa.

Adapun menurut Van Meter dan Van Horn menyebutkan bahwa ada satu variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu karakteristik agen pelaksana yang bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/ instansi pelaksana kebijakan. Dengan data yang ada serta dibandingkan dengan teori, kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui pelayanan terpadu dilihat dari karakteristik institusi sudah cukup bisa untuk mengimplementasikan kebijakan secara umum.

c. Tingkat Kepatuhan dan Responsivitas Para Pelaksana Program

Dari hasil penelitian yang dijabarkan sebelumnya, tingkat kepatuhan, dan tanggung jawab pelaksana program pelayanan masih belum maksimal karena

masih ada keluhan dari masyarakat yang menerima pelayanan di UPTP2K. Lemahnya respons dalam melayani dikarenakan faktor kurangnya SDM serta minimnya informasi yang diberikan atasan terkait program bantuan yang bisa diberikan untuk masyarakat.

Responsivitas pelaksana UPTP2K dalam melayani berperan besar terhadap kelancaran pelayanan, terlebih yang dilayani adalah masyarakat miskin. Mereka datang terkadang hanya untuk bertanya dan meminta informasi terkait prosedur mendapatkan bantuan. Selain itu, masyarakat mengeluarkan keluhan karena kondisi miskin mereka.

Sehubungan adanya keluhan pelaksana yang kurang responsif, Van Meter dan Van Horn menjelaskan pentingnya peran disposisi implementor yang mencakup respons implementor, pemahaman terhadap kebijakan dan preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor (Nugroho, 2017:99). Lebih lanjut, ditambahkan bahwa perlu ada kejelasan kebijakan yang diberikan dari level pimpinan hingga bawah (staf pelaksana). Kejelasan ini akan memberikan kemudahan staf pelaksana dalam memberikan pemahaman kepada masyarakat yang meminta bantuan.

Parasurahman yang dikutip Dwiyanto (2008:145) menjelaskan bahwa *responsiveness* atau daya tanggap merupakan salah satu dimensi untuk mengukur kualitas pelayanan kepada masyarakat. Daya tanggap atau tanggapan dari pelaksana pelayanan harus menyatu dalam kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat dan tepat kepada masyarakat dengan menyampaikan informasi yang jelas dan dimengerti oleh masyarakat, dalam hal ini masyarakat miskin yang meminta pelayanan pada UPTP2K.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan menurut Ripley dan Franklin (dalam Nugroho, 2017:432) tergantung dari 3 (tiga) faktor yaitu perspektif kepatuhan (*compliance*), kelancaran rutinitas serta kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. UPTP2K merupakan unit pelayanan terpadu yang melaksanakan pelayanan administratif dengan menghasilkan dokumen berupa surat keterangan miskin. Surat tersebut sebagai syarat bagi warga miskin untuk menerima berbagai jenis bantuan. Untuk menghasilkan dokumen, diperlukan komitmen, kepatuhan dari semua komponen yang ada pada UPTP2K dengan tujuan melayani masyarakat miskin.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penyajian data dan pembahasan yang didasarkan pada fokus menggunakan model implementasi Grindle yang sudah ditentukan, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan bantuan untuk warga miskin melalui pelayanan terpadu di Kabupaten Kebumen tidak berjalan optimal. Strategi untuk mengurangi beban warga miskin serta strategi sinergi program penanggulangan kemiskinan yang dijadikan acuan implementasi kebijakan pada Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2012 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan masih terkendala beberapa hal:

1. Adanya kepentingan-kepentingan atau ego sektoral yang melibatkan instansi dalam pelayanan seperti keenganan instansi untuk memberikan program penanggulangan kemiskinan melalui pelayanan terpadu satu pintu di UPTP2K, seperti Dinas Permukiman dan Lingkungan Hidup untuk bantuan rumah tak layak huni (RTLH) dengan alasan data RTLH sudah *by name by adress*. Hal itu cukup menyulitkan pihak pelaksana UPTP2K dalam memberikan informasi bantuan RTLH yang sifatnya darurat dan perlu penanganan secepatnya, khususnya warga yang tidak masuk database kemiskinan pusat. Dengan kata lain strategi intervensi bantuan serta sinergi program antar instansi belum berjalan optimal.
2. Kedudukan pembuat program dalam hal ini Bupati kurang maksimal dalam mengembangkan kelembagaan UPTP2K yang sudah dibentuk. Hal tersebut bisa dilihat dari Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 tentang Pembentukan UPTP2K yang tidak lagi relevan digunakan sebagai petunjuk pelaksanaan kerja UPTP2K.
3. Pelaksana program kesulitan dalam memberikan informasi tentang bantuan sosial karena tidak ada *standar operating procedure*.
4. Sumber daya yang minim seperti jumlah staf, anggaran operasional yang terlambat dalam pencairan, tidak ada kendaraan operasional serta belum ada kantor perwakilan UPTP2K di 26 kecamatan di Kabupaten Kebumen.
5. Tingkat kepatuhan dan respons dari pelaksana yang masih kurang karena faktor minimnya staf pelaksana serta minimnya informasi yang datang dari pimpinan terkait program bantuan yang bisa diberikan sehingga tidak responsif dalam melayani warga miskin yang berujung komplek warga.

E. Saran Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, agar implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui pelayanan terpadu bisa berjalan optimal. Diperlukan saran sebagai berikut: diusulkan untuk membuat *memorandum of understanding* (MoU) kerja sama antar-instansi baik instansi pemerintah maupun swasta dalam pelayanan terpadu di UPTP2K.

1. Pemerintah Kabupaten Kebumen diusulkan untuk merevisi Peraturan Bupati Nomor 47 Tahun 2015 tentang pembentukan UPTP2K agar lebih relevan dan fleksibel dengan perubahan yang terjadi saat ini.
2. Membuat *standar operating procedure* (SOP) agar pelaksana bisa bekerja sesuai dengan prosedur yang ditetapkan.
3. Penambahan enam orang staf pelaksana sesuai beban kerja UPTP2K, mempercepat proses pencairan biaya operasional, pengadaan satu unit kendaraan operasional serta membentuk perwakilan UPTP2K di 26 kecamatan untuk mendekatkan layanan kepada masyarakat yang berada jauh dari pusat kota dan belum tersentuh bantuan.
4. Memberlakukan *reward* dan *punishment* bagi staff dengan harapan bisa bekerja lebih responsif dan memiliki integritas yang tinggi.

INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION IN INDONESIA (MUNICIPAL PANEL DATA 2002-2013)

Nama : Puspita Ayuningtyas Prawesti
Instansi : Pemkot Surabaya
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Linkage
Program Studi : Master of Public Policy
Negara Studi : Indonesia-Jepang
Universitas : Universitas Brawijaya-National
Graduate Institute for Policy
Studies, Tokyo

ABSTRAK

Penelitian ini mencoba untuk menemukan keterkaitan antara pembangunan infrastruktur dan pengurangan kemiskinan di Indonesia. Untuk mencapai tujuan ini, penelitian ini menggunakan metodologi kuantitatif dengan data tingkat panel kota di Indonesia dari 2002-2013 dengan memanfaatkan kerangka analitis dari pembangunan internasional yang diusulkan oleh Pernia dan Ali menunjukkan bahwa ada korelasi antara pembangunan infrastruktur dan pengurangan kemiskinan.

Matriks korelasi di antara semua variabel menunjukkan bahwa semua infrastruktur dasar memiliki koefisien korelasi positif terhadap pengentasan kemiskinan, seperti: listrik, air dan sanitasi serta pengeluaran pemerintah untuk infrastruktur, kesehatan dan pendidikan. Selain itu, regresi data panel di semua 511 kota di Indonesia dan di bagian barat dan timur Indonesia menunjukkan bahwa semua infrastruktur dasar dan pengeluaran pemerintah berkontribusi untuk mengurangi prevalensi kemiskinan kecuali untuk pengeluaran pemerintah untuk infrastruktur. Hal ini disebabkan oleh fakta bahwa belanja infrastruktur yang paling banyak digunakan untuk membangun infrastruktur transportasi memfasilitasi mobilitas orang kaya lebih banyak daripada orang miskin yang menyebabkan kemiringan dalam tingkat kemiskinan. Rekomendasi kebijakan yang dapat ditarik oleh studi ini adalah bahwa pemerintah harus merumuskan mekanisme yang lebih efektif untuk membuat transportasi untuk dapat membantu orang miskin untuk meningkatkan pendapatan dan mengurangi tingkat kemiskinan. Rekomendasi kebijakan lainnya adalah bahwa pemerintah harus meningkatkan alokasi pembagian sub-nasional dalam kerangka desentralisasi fiskal.

Kata kunci: pembangunan infrastruktur, desentralisasi fiskal, pengeluaran pemerintah, tingkat kemiskinan, pengurangan kemiskinan

ABSTRACT

This study attempts to find out the linkage between infrastructure development and poverty reduction in Indonesia. To achieve this objective, this study uses quantitative methodology with municipal panel level data in Indonesia from 2002-2013 by utilizing the analytical framework from international development proposed by Pernia and Ali showing that there is a correlation between infrastructure development and poverty reduction.

The correlation matrices among all variables show that all basic infrastructures have positive correlation coefficient to the poverty alleviation, such as: electricity, water and sanitation as well as the government expenditure on infrastructure, health and education. In addition, the panel data regression in all 511 municipalities in Indonesia and in western and eastern part of Indonesia shows that all basic infrastructure and government expenditures contribute to reduce the poverty prevalence except for government expenditure for infrastructure. It is caused by the fact that the infrastructure expenditure that is mostly used to build transportation infrastructure facilitated the mobility of rich people more than the poor people causing the incline in the poverty rate. The policy recommendation that can be drawn by this study is that the government should formulate more effective mechanisms to make the transportation to be able to assist the poor people to improve the income to reduce the poverty rate. Another policy recommendation is that the government should improve the allocation of the sub-national sharing within the framework of fiscal decentralization.

Keywords: Infrastructure Development, Fiscal Decentralization, Government Expenditure, Poverty Rate, Poverty Reduction

INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION IN INDONESIA (MUNICIPAL PANEL DATA 2002—2013)

A. Background

Poverty alleviation has long been an important agenda to promote global sustainable development as evidenced by the fact that poverty eradication is the first goal and a major challenge in Sustainable Development Goals (SDGs) that have been stipulated by the United Nations, and agreed by 193 countries in the world. As argued and reported in the Sustainable Development Goals Report 2016, poverty is the most serious issue in sustainable development as the effects are multi-dimensional, such as the inadequacy in fulfilling some basic needs including education, health, access to basic infrastructures, unproductivity, less empowered society, and so on, and there are still approximately 836 million people living in extreme poverty in today's world (United Nations Development Program, 2016). In addition, poverty does not only cause some negative effects for those reclusive societies living with the poverty but also triggers negative phenomena for the global political economy. As stated by United Nations Development Program (2016), the fast-growing inequality causes a drawback to global economic growth, an obstacle to encouraging global social capital, a driving factor to political tensions as well as a possible cause of global conflicts and instability. Nevertheless, it is not an easy task to create a world without poverty as one of the objectives in SDGs because it needs comprehensive policies and the collaboration among all the stakeholders. In fact, Sachs (2008) mentioned that to tackle global poverty as this world's very great problem, what is required is the amalgamation of ethical commitments from all stakeholders as well as multi perspective solutions from different fields of science. In fact, tackling poverty issues in some countries with a high population and middle-income trap like Indonesia would need more serious endeavors. As the United Nation Development Program stated in one of its publications, countries with issues with high population and a low middle-income condition, such as: India, Indonesia, and Nigeria are the home of half of the world's poor people.

Considering multidimensional causes of poverty within the country including inadequate access to basic needs and infrastructures, unemployment problems, social exclusion, and so forth, the Indonesian government has perceived and applied several policies to reduce the occurrence of poverty. As mentioned by Sudarsana (2009), there are 4 (four) main policies implemented by the Indonesian government to combat the poverty, as follows:

1. The enhancement of access to education, health and basic infrastructure;
2. Improvement of social protection;
3. Solve issues of malnutrition and food security;
4. Expansion of employment opportunity.

Taking the list above into consideration, the improvement of infrastructure has been placed as a priority by the Indonesian government to overcome the poverty issues in Indonesia. Learning from the global experience, as studied by World Bank (2016), the enhancement of basic infrastructures contributes to the economic growth in developing countries by approximately 30 percent. In line with this finding, the United Nations Human Settlement Program (2011) uttered that a sufficient access to infrastructure does not only have a positive causation to the economic growth but also contributes to driving the poverty combat.

Despite this theoretical perspective on the linkage between infrastructure development and poverty reduction, the empirical evidences of the connection between these 2 (two) variables has not been studied as much as the studies on the impact of infrastructure development towards the growing economy. As per the argumentation from Pernia and Ali (2003), it might be due to the skepticism from some international development communities that the infrastructure development only contributes a little in alleviating poverty. This argumentation is derived from the fact that the investment in infrastructure signifies a little relevance in declining the poverty rate due to the widespread practices of corruption, unsustainable maintenance as well as distorted choices in public investment. However, Pernia and Ali (2003) added that if the capacity of the governance can be strengthened, the infrastructure investment can show more positive causation on the poverty alleviation. Therefore, further efforts in studying the causation between infrastructure development and poverty alleviation should be conducted to support the theoretical precursors that the linkage between the two variables does exist.

Therefore, this study attempts to find out the correlation between infrastructure and poverty alleviation in Indonesia. The reason why it is imperative to study about poverty issues in Indonesia is due to the fact that even though the poverty rate in Indonesia shows a positive inclination from year to year, the trend keeps on slowing. According to Asian Development Bank (2011), the poverty prevalence in Indonesia dropped by 1.2% per annum from 2006 to 2010 and the percentage of decline was just 0.5% per year from 2011 to 2014. In addition, the disparity of the number of people living in poverty across the country's regions as well as across the city-regency areas remains wide. Furthermore, Indonesia experiences various problems due to the unequal distribution of infrastructures and other resources particularly between Java and other islands. As stated by Wisnadi et al. (2013), there are always complex issues regarding equal

distribution of infrastructure in Indonesia as it involves the issues of decentralization, centered economic activities as well as geographically separated islands. Therefore, combining both such delicate problems in Indonesia, namely poverty and infrastructure in one research would be beneficial and urgent for the Indonesia's development, growth and sustainability.

B. Methodology

The data used in this study is macro-economic data to test the analytical framework developed by Pernia & Ali, which holds that there is a positive correlation between infrastructure and poverty reduction.

In addition, the selection of the government expenditure for specific purposes as the variables is under the consideration that public investment in infrastructure is vital for the social and economic development of a country, once it provides an attractive environment for private investments, thus making services cheaper and more competitive and therefore supporting all other economic activities (Hirschman, 1958).

To achieve the objective of the study, this research finds the correlation coefficient of all variables mentioned by Pernia and Ali, and connects all those variables by creating a correlation matrix showing whether the analytical framework by Pernia and Ali happens to occur in Indonesia. In addition, the researcher also makes the correlation matrix to compare the city and the regency areas in Indonesia to show the difference in correlation coefficient between the city and the regency areas in Indonesia. By these findings, the writer attempts to analyze by using the descriptive quantitative methods. In order to facilitate the analysis, the writer also makes use of some graphics, based on the data by R statistical program.

C. Data Analysis and Results

The Indonesian government has achieved greatly in an endeavor to alleviate the poverty. Nonetheless, the challenges faced by the Indonesian economy remain formidable. The pace of poverty reduction in Indonesia is slowing. In addition, the disparity of the number of people living in poverty across the country's regions as well as across the city-regency areas remains wide.

There is still a wide gap between city and regency areas in Indonesia both in the access of the basic infrastructures such as electricity, and water and sanitation, and in terms of welfare conditions represented by the household expenditure of city societies which reached twice as much as from those living in rural areas. The poverty rate of rural areas is twice as high as that in city areas. The issue of inequality between city and

regency areas have been addressed by the Indonesian government to provide more budget for the infrastructure in the rural areas; nevertheless, this policy seem to have failed to reach its objective.

Based on the correlation matrix above, most of the variables support the incline in the poverty incidence in Indonesia. Nonetheless, agricultural employment increases the poverty rate. It means that the more people employed in agriculture, the higher is the poverty rate. Stated in another way, the agricultural sector failed to make the people increase their incomes. It can be caused by several factors, such as the failure in selling the harvest yield with high rates, the failure in the harvest, the failure of the domestic agricultural production to compete with imported agricultural products, and so forth. Therefore, the Indonesian government needs to address this result as agricultural production has a positive correlation coefficient with the poverty reduction. Nonetheless, this study only focuses on the basic infrastructures, and the agricultural production only functions as intermediate variables.

Based on the correlation matrix above, all basic infrastructures support the poverty alleviation. However, the correlation coefficient is higher in regencial areas as compared to city areas. Therefore, the Indonesian government needs to focus on improving the basic infrastructures in rural areas to support the poverty combat within the regions.

As per the correlation matrix above, it can be concluded that the analytical framework of Pernia and Ali is implemented in Indonesia, both in city and regency areas. Nonetheless, the correlation coefficient is not robust enough to empirically prove whether there is an impact between the two variables, the infrastructure development and poverty reduction. Therefore, to complete the findings given by the correlation matrix, the writer will perform the regression model to give empirical evidence of the linkage between infrastructure development and poverty reduction in Indonesia.

Empirical Results 1: The Impact of Infrastructure Development on Poverty Reduction.

Regression 1a: All municipal-level data as one pool

This section is aimed at showing the empirical results of the impact of infrastructure development on the poverty reduction. The fixed effect estimation of model 1 in comparison to random effect is shown in Table 1. Nonetheless, the Hausman test shows that a fixed effect estimation is more appropriate to this model compared to a random effect estimation.

The result of the regression depicts that all infrastructures such as electricity, water, sanitation, government expenditure on health and education as well as net school enrolment on junior secondary and senior secondary education have a positive

contribution to reducing the poverty rate and this is statistically proven significant. However, in contrast with the findings from the previous research conducted by Nanda (2016), the infrastructure expenditure increases the poverty rate. Considering the fact that most of the infrastructure expenditure in Indonesia is used for increasing the road and transportation (Suleman & Iqbal, 2013), the findings shows that road and transportation system in Indonesia still benefits rich people more than poor people. It is supported by the argumentation of Cook, et. al (2005) that the transportation system in developing countries does not take adequate concerns to the poor people. Much of the transportation system is not appropriate for poor people to mobilize as they need a cheap mode of transportation and it hampers the poor people to travel long distance. Therefore, the increasing number of roads most benefit the rich people. For instance, in the case of Indonesia, due to higher access of the road, businessmen can build some shops in rural areas, for instance: Indomaret and Alfamart. These make the poor people lose their income and increase the poverty rate. In addition, as per the opinion of Cook (1983), less than a half of all travel in rural areas is conducted for working. Most of the traveling is aimed to seek education or health. That is another reason why the increase of the road do not contribute to reducing the poverty incidence in Indonesia.

Overall, all basic infrastructures reduce the poverty prevalence in Indonesia. The most significant effects have been shown by electricity, sanitation, education expenditure, and non-agricultural production. The regression result shows that if the household access to electricity increases by 1%, the poverty rate will decrease by 5.17 %, and if the household access to sanitation increases by 1%, the poverty rate will increase by 7.08%. These findings support the previous findings divulging that there is a correlation between infrastructure development and poverty alleviation (Brenneman & Kerf, 2002; Nanda, 2016).

The government budget on health and education also significantly contribute to the poverty alleviation. The government budget on health and education is a part of the Indonesian government's endeavors to reduce the inequality across the rural and urban areas and across the regions in Indonesia. These government budgets are included in the special allocation budget and the amount of these budgets increase from year to year. Nonetheless, the sharing of budget to sub-national level in Indonesia is still low that can be viewed in appendix C. There are 11 (eleven) allocations for these special budgets, such as education, health, road, irrigation, water and environmental treatment, maritime and fisheries, agricultural infrastructures, government infrastructures, environment, citizenship, and forestry. These findings support the previous research conducted by Marinho (2017) that the government expenditure on specific allocation has contributed to reduce the poverty rate.

The researcher also performs another regression model to compare the impact of infrastructure development towards poverty decline in the western and the eastern part of Indonesia.

The above regression results shows that all infrastructures contribute to the poverty alleviation both in western and eastern part of Indonesia, except for the infrastructure expenditure that increases the poverty rate. This finding is in line with the previous study conducted by Asian Development Bank and the Resource Center for Economic Development (1999), which divulged that the decline in the poverty rate in Indonesia was caused by the investments in roads, health, agriculture, education, science, and technology. This study utilized government expenditure to the specific allocation for 25 provinces in Indonesia from 1976 up to 1996.

The fixed effect regression results in both the western and eastern part of Indonesia has shown similar findings in all variables, except for the effects of agricultural production and non-agricultural production. Even though both agricultural and non-agricultural production contribute to eradicating poverty in Indonesia, agricultural production is statistically proven to reduce the poverty rate in the western areas in Indonesia more significantly than in the eastern part of Indonesia. It is caused by the fact that the western part of Indonesia has successfully increased the agricultural production by the diversification of the agricultural products and by the implementation of agricultural technology. Quite the reverse, non-agricultural production that is represented by transportation and telecommunication GDP is statistically proven to reduce the poverty incidence in Indonesia more significantly in the eastern part in Indonesia. The transportation and telecommunication infrastructures in the eastern part of Indonesia is left behind by the western part. Taking this finding into consideration, the government needs to provide more access to telecommunication and infrastructure in the eastern part of Indonesia.

D. Policy Implication

As per the statistical findings that have been elaborated in the previous sections, the writer provides the policy implication based on each of the variable as follows:

1. Electricity

The statistics result show that 1% increase in household access to electricity reduces the poverty incidence in Indonesia by 5.17%, and in the western part and eastern part of Indonesia by 4.53% and 5.58%. Therefore, the Indonesian government should improve the household access to electricity, especially in Papua island. Compared to other islands in Indonesia, the percentage of household access to electricity is

still lower only by 30%. To achieve this objective, the Indonesian government can stimulate the electrical investment in the regions that are deprived of the adequate access to electricity by both public and private investment. According to Suleman & Iqbal (2013), there are several things that hamper the electrical investment in Indonesia, such as: electricity tariffs, land acquisition, policy and regulatory conditions, supply constraints, and low load factors. By minimizing this hampering factors, it is expected that the Indonesian government can improve the household access to electricity in Indonesia.

2. Water

Surprisingly, water shows less significance to reduce the poverty rate compared to other basic infrastructures, such as: sanitation, and electricity. However, water also contributes positively to reduce the poverty incidence in Indonesia. Therefore, the Indonesian government should improve the equal distribution across all islands. For instance, in Papua island, the clean water that is provided by the state owned enterprise can only reach few villages, mounting to less than 10 percent of the overall villages in Papua island (Giap, T.K., et. al., 2015). Therefore, the majority of the population should depend on the rivers, lakes, rainwater, manual pumps as well as spring sources.

3. Sanitation

Sanitation shows 95 percent significance to reduce the poverty incidence in Indonesia by 7.08%, and in the western part of Indonesia by 7.66% and 5.18%. Therefore, the Indonesian government should improve the household access to sanitation. Based on the data from the BPS, a municipality that has a low level of sanitation is prone to have high level of diarrhea (Niimi and Chatani, 2013).

4. Road and transportation

It has been discussed in the previous section that the increasing access to roads increases the poverty rate. It is caused by the fact that the transportation system is utilized more effectively by the rich people than the poor people. Therefore, the researcher's policy recommendation is that the Indonesian government needs to create mechanisms to make a transportation system that could also be used effectively by the poor people, for instance by the following mechanisms:

- a. The establishment of agro industrial enterprises along the corridor of the rural roads.
- b. Establishment of cheap modes of transportation.

- c. Enhancement of the quantity of the small medium enterprises by using the mode of transportation, for instance, at present, Indonesia has 'gojek' that is the online transportation system that recruits poor people to drivers.

5. The government budget for education

According to Chatani (2013), low level of education can hamper the poverty alleviation through some phases. First, people with a low level of education tend to work in the agricultural sector in Indonesia that tends to have less salary than those working in industrial sectors. Second, people with a lesser level of education work in the informal sectors rather than in the formal sectors. People working in the informal sector do not receive non-wage benefits, such as: medical care, and other social security arrangements. In addition, according to Chatani (2013), building schools in rural areas can benefit the poor people to reduce poverty in the long run. According to the findings, education expenditure reduces the poverty prevalence significantly in Indonesia. Nonetheless, in some parts of Indonesia, adequate access to education is not available. Therefore, the Indonesian government can allocate the addition amount of budget in the educational sector and implement strict supervision and monitoring as there are several cases of corruption in the educational budget.

6. The government budget for health

Investment in infrastructure in the health sector can reduce the poverty incidence because the people that have any disease can hamper its productivity and consequently, reduce their incomes (Marinho, et. al., 2017). The policy recommendation for health expenditure is to improve the health expenditure in rural areas since poor people tend to be more vulnerable to the decline of welfare when they have some health problems. According to Niimi and Chatani (2013), the health services in Indonesia do not support for the poor people. Furthermore, along with the ongoing endeavors to increase the government expenditure in the health sector, the efficiency and effectiveness of the use of budget need to be enhanced. In addition, according to the World Bank (2008), the government expenditure in health is still vertically unbalanced. Stated in another way, the percentage of the share of the budget for sub-national health level is still low.

7. Inequality issues in Indonesia

Indonesia still faces some problems in inequality in both welfare and infrastructure distribution. In an endeavor to overcome these inequality issues, the Indonesian government has implemented some policies, such as: the big-bang decentralization

that has been applied for nearly 2 (two) decades, equal welfare distribution, market driven policy to facilitate the equal spread of basic infrastructures, and some more efforts. Nonetheless, these policies have not yet positively impacted in reducing the GINI index within the nation. In fact, the GINI ration in Indonesia inclined from 0.335 in 1996 to 0.413 in 2013 (BPS, 2013). What we can infer from this situation is that those policies to overcome inequality failed to achieve equitable growth within the regions and among city and regency areas. Furthermore, undergoing continual inequity for decades have made this country not to have sufficient means of decision and information mechanisms to distribute equal resources and infrastructures to specific target locations or societies. Stated in another way, it is very crucial to learn these mechanisms to facilitate a more equal resource distribution on some issues such as: limited budget, inadequate human resources and geographical detachment among islands.

PERSEPSI GURU TERHADAP KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU DI KABUPATEN SAMOSIR

Nama : Raduma Armawati Sagala
Instansi : Pemkab Samosir
Tahun Intake : 2015
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Implementasi kebijakan sertifikasi guru telah berjalan sepuluh tahun dan menyedot dana publik yang tidak sedikit untuk membayar Tunjangan Profesi Guru. Namun kebijakan ini tidak diikuti dengan metode evaluasi kinerja guru paska sertifikasi sehingga keberhasilan kebijakan ini tidak dapat diukur secara jelas. Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah persepsi aktor yang menjadi objek dari kebijakan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui persepsi guru tentang kebijakan sertifikasi dan faktor-faktor yang memengaruhi persepsi guru terhadap kebijakan sertifikasi guru.

Penelitian ini diadakan di Kabupaten Samosir dengan menggunakan metode kombinasi kuantitatif dan kualitatif untuk mendeskripsikan persepsi guru tentang sertifikasi dan faktor-faktor yang memengaruhinya. Responden dalam penelitian ini diperoleh melalui metode *multistage sampling* sebanyak 126 orang guru yang telah tersertifikasi di 13 SMP Negeri dan Swasta. Data diperoleh melalui kuesioner, wawancara dan dokumen terkait sertifikasi guru. Pengolahan data kuantitatif dilakukan dengan teknik statistik deskriptif menggunakan distribusi frekuensi sedangkan data kualitatif menggunakan model Miles dan Huberman.

Penelitian ini menemukan bahwa guru menerima setiap ketentuan yang ada dalam kebijakan sertifikasi guru meskipun belum sepenuhnya memahami amanat dari kebijakan tersebut. Penerimaan tersebut berkaitan dengan tunjangan profesi yang akan mereka terima. Sertifikasi belum identik dengan status profesional melainkan masih berkaitan dengan pemenuhan syarat administrasi untuk sertifikasi dan pencairan TPG. Agar tujuan kebijakan sertifikasi guru benar-benar tercapai, perlu dilakukan intervensi terhadap persepsi guru melalui komunikasi yang intens baik melalui sosialisasi formal maupun informal sehingga terjadi internalisasi nilai-nilai guru profesional.

Kata kunci: Sertifikasi Guru, Kebijakan, Guru Profesional, Kualifikasi, Kompetensi, Prosedur, Tunjangan Profesi Guru (TPG)

ABSTRACT

The implementation of the teacher certification policy has begun and siphon public funds that are not small for the Teacher Professional Allowance. However, this is not done with the method. This performance cannot be explained clearly. One factor that determines copyright works is the mechanism that is the object of policy. This study aims to find out teachers about policies and factors that influence teachers on teacher certification policies.

This research was conducted in Samosir District using a combination and qualitative method to describe the teacher's perception of certification and the factors that influence it. Respondents in this study used a multistage sampling method with 126 teachers who were certified in 13 public and private junior high schools. Data obtained through questionnaires, interviews and certification teacher documents. Data processing was carried out using descriptive statistical techniques using qualitative data distribution using Miles and Huberman models.

This study found that teachers accept all the provisions in the teacher certification policy even though they have not fully understood the policy. The acceptance is with the professional allowance they will receive. Certification has not been identical with Professional status is still related to fulfillment of administrative requirements for TPG certification and disbursement. In order for the goals of the teacher certification policy to be truly correct, it is necessary to make an intervention in teachers who communicate very well through formal and informal socialization. This happens in the internalization of the values of professional teachers.

Keywords: certification teacher, policy, professional teacher, qualification, competence, procedure, teacher professional allowance (TPG).

PERSEPSI GURU TERHADAP KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU DI KABUPATEN SAMOSIR

A. Latar Belakang

Persepsi merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Ketika sebuah kebijakan dipersepsikan sama seperti kebijakan itu sendiri, tentu akan menjadi faktor pendorong keberhasilan sebuah kebijakan. Sebaliknya, jika persepsi yang terbentuk berbeda dengan kebijakan itu sendiri, bisa diramalkan bahwa tujuan kebijakan itu tidak akan tercapai. Perbedaan persepsi antara pembuat dan pelaku kebijakan juga akan mempersulit implementasi sebuah kebijakan bahkan dapat berujung pada kegagalan (Ferimeldi, 2005: 7-9; Winarno, 2007; Yantini, 2008).

Persepsi guru sebagai aktor yang menjadi sasaran dari kebijakan sertifikasi guru tentu sangat memengaruhi berhasil atau tidaknya kebijakan sertifikasi guru. Kebijakan sertifikasi guru diharapkan dapat meningkatkan kualitas guru sekaligus kesejahteraan guru. Di awal implementasi sertifikasi guru, Sudarman (2007) melakukan penelitian tentang persepsi guru terhadap sertifikasi. Ditemukan 2 jenis persepsi guru terhadap sertifikasi, yaitu persepsi positif dan negatif. Persepsi positif berupa persetujuan atas implementasi sertifikasi guru. Sedangkan persepsi negatif berupa pesimisme bahwa sertifikasi guru tidak akan diimplementasikan dengan serius terutama realisasi Tunjangan Profesi Guru (TPG), peningkatan kreativitas dan loyalitas guru pada profesinya. Persepsi negatif guru dalam penelitian Sudarman (2007) ternyata tidak sepenuhnya terbukti. Pemerintah mengimplementasikan kebijakan tersebut dengan serius, terutama pemberian TPG.

Implementasi pemberian TPG telah berjalan 10 tahun dan menyerap anggaran yang setiap tahun meningkat signifikan. Peningkatan anggaran yang dialokasikan untuk membayar TPG ternyata belum sepenuhnya diikuti oleh peningkatan kualitas guru yang signifikan, terlihat dari hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) yang diselenggarakan untuk seluruh guru secara nasional pada tahun 2015. Standar kompetensi minimum yang ditetapkan oleh pemerintah adalah 55, namun nilai rata-rata nasional hanya mencapai 53,02 (termasuk di dalamnya guru yang telah tersertifikasi). Masih rendahnya kualitas guru yang telah tersertifikasi juga menjadi temuan beberapa penelitian tentang sertifikasi guru (Nur, 2008; Fatikhah, 2010; Simanullang, 2012; Widiyaka, 2013; Chang dkk, 2014). Kondisi ini disebabkan oleh faktor yang berasal dari guru dalam diri guru maupun dari luar guru berupa komunikasi kebijakan, sumber daya, struktur birokrasi, dukungan (Ramli, 2013; Mastika, 2014; Veronika, 2014).

Salah satu faktor yang berasal dari dalam diri guru adalah persepsi terhadap kebijakan sertifikasi. Dalam perjalanan implementasinya, persepsi guru mengalami pergeseran (Kurniawaty, 2010). Sertifikasi guru dianggap identik dengan TPG yang dianggap sebagai simbol pengakuan terhadap prestasi kerja, meningkatnya kesejahteraan, rezeki, penghargaan terhadap guru, pelunasan gaji yang terutang oleh pemerintah, tambahan rezeki. TPG dianggap sebagai hak, bukan implikasi dari pemenuhan profesionalisme dalam mengajar. Jika persepsi yang terbentuk dalam diri guru tetap seperti itu setelah 10 tahun, kemungkinan tujuan meningkatkan kualitas guru akan sulit tercapai. Penelitian ini akan membahas tentang persepsi guru terhadap kebijakan sertifikasi guru di Kabupaten Samosir serta faktor-faktor yang memengaruhinya.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini mengambil bentuk kombinasi kuantitatif dan kualitatif dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman lebih luas mengenai persepsi guru tentang sertifikasi guru dan faktor-faktor yang mempengaruhi terbentuknya persepsi tersebut. Pengumpulan data kuantitatif dan kualitatif dilakukan bersamaan. Hasil penelitian akan disampaikan secara deskriptif untuk menggambarkan persepsi guru terhadap kebijakan sertifikasi guru dan faktor-faktor yang memengaruhinya. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Samosir. Sampel ditarik secara bertahap (*multistage sampling*). Pada tahap pertama, guru yang telah tersertifikasi dikelompokkan berdasarkan jenjang pendidikan dan dipilih guru pada jenjang SMP yang memiliki persentase guru tersertifikasi tertinggi (49,19%). Pada tahap kedua, dipilih masing-masing 2 sekolah yang memiliki jumlah guru tersertifikasi terbanyak dari 9 rayon yang ada, dan ditemukan 13 sekolah yang memenuhi syarat dengan jumlah seluruh guru 187 orang. Langkah ketiga, memilih 187 guru yang telah tersertifikasi sebagai responden. Namun responden dalam penelitian hanya terdapat 126 orang karena ada yang tidak bersedia menjadi responden.

Penelitian ini menggunakan 2 jenis data, yaitu data primer yang diperoleh langsung dari responden melalui kuesioner dan wawancara, dan data sekunder yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Kabupaten Samosir dan sekolah yang diteliti. Data kuantitatif yang diperoleh akan dianalisis menggunakan distribusi frekuensi. Sedangkan data kualitatif akan dianalisis dengan menggunakan model Miles dan Huberman.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Implementasi Kebijakan Sertifikasi Guru di Kabupaten Samosir

Implementasi sertifikasi guru di Kabupaten Samosir telah dimulai sejak tahun 2006 yang ditujukan kepada seluruh guru PNS dan non-PNS dari seluruh jenjang

pendidikan. Jumlah guru dengan status telah tersertifikasi saat ini sebanyak 1.380 orang yang terdiri dari 1.281 orang guru PNS dan 99 orang guru non-PNS. Persentase tertinggi adalah guru SMP sebesar 49,19%, diikuti oleh guru SMK sebesar 46,33%, guru SD sebesar 45,13%, guru SMA sebesar 39,25%, dan guru TK sebesar 15%. Perbedaan angka ini terkait dengan ketentuan kuota yang ditetapkan oleh pemerintah.

Terdapat 269 guru yang telah tersertifikasi walaupun belum memenuhi kualifikasi akademik. Hal ini dimungkinkan karena mempertimbangkan usia dan masa kerja guru yang bersangkutan pada saat sertifikasi. Prosedur yang diikuti tergantung pola sertifikasi yang telah dilewati. Pola yang dilaksanakan di Kabupaten ini hanya 2, yaitu portofolio (2006—2010) dan PLPG (2011—2015).

Evaluasi terhadap kualitas guru yang telah tersertifikasi tidak diamanatkan secara tegas dalam kebijakan sertifikasi guru. Meskipun demikian, pemikiran untuk melakukan evaluasi terhadap guru yang telah tersertifikasi pernah muncul pada tahun 2012. Namun, pergantian pejabat struktural yang menangani sertifikasi guru membuat evaluasi tersebut tidak terlaksana. Dari rata-rata nilai UKG Kabupaten Samosir tahun 2015, yaitu 54,10, dapat disimpulkan bahwa kompetensi guru di kabupaten ini masih berada di bawah Standar Kompetensi Minimum yang ditetapkan, yaitu 55.

2. Persepsi terhadap Perubahan Status menjadi Pendidik Profesional

Status akan menentukan peran yang akan dijalankan oleh pemilik status. Perubahan status seharusnya diikuti oleh perubahan peran. Agar pemegang status mengerti peran yang harus dijalankan, ia harus mengetahui peran yang dituntut dari status yang disandangnya. Kebijakan sertifikasi guru mengubah status guru menjadi guru profesional. Sebagai profesional, guru memiliki peran sebagai agen pembelajaran yang dapat memfasilitasi, memotivasi, memacu, merekayasa pembelajaran, dan menginspirasi peserta didik.

Pemahaman responden tentang makna status guru profesional dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- a. Profesional dalam melaksanakan tugasnya;
- b. Berkompeten di bidangnya;
- c. Mampu mengajar;
- d. Mengabdikan diri untuk mengajar;
- e. Mampu memotivasi siswa;
- f. Dapat merencanakan, melaksanakan, menilai pembelajaran, serta melakukan penelitian;

- g. Mampu membangun kompetensi sehingga dapat menghasilkan peningkatan kualitas pendidikan;
- h. Memiliki kompetensi pedagogik, kepribadian, sosial dan profesional. Dari pemahaman ini terlihat bahwa responden belum dapat membedakan status guru sebagai pendidik profesional dengan yang belum profesional.

Perubahan status seharusnya diikuti dengan perubahan peran. Itu sebabnya, perubahan status merupakan suatu hal yang penting. Namun, tidak seluruh responden menganggap perubahan status tersebut sebagai hal yang penting. Terdapat 2 responden (1,59%) yang menganggap perubahan status tersebut tidak penting. Dari 124 responden yang menganggap bahwa perubahan status tersebut penting, 64,29% menghubungkannya dengan kompetensi, 21,43% dengan kualifikasi akademik dan kompetensi dan 14,29% dengan peningkatan pendapatan.

3. Peningkatan Kualifikasi Akademik dan Kompetensi

Mayoritas responden (96,83%) menjawab mengetahui syarat kualifikasi akademik untuk guru profesional dan hanya 4 orang responden (3,17%) yang tidak mengetahui. Dari 4 responden tersebut, 3 responden adalah responden yang berada pada kelompok umur 50 tahun yang tidak termasuk dalam kelompok guru yang wajib memiliki kualifikasi akademik sarjana atau D-IV dan tersertifikasi melalui pola portofolio. Sedangkan 1 responden merupakan guru yang berusia di bawah 50 tahun dan tersertifikasi melalui pola PLPG serta wajib memiliki kualifikasi pendidikan sarjana atau D-IV.

Mayoritas responden mengaku mengetahui kualifikasi akademik yang disyaratkan untuk bisa mengikuti sertifikasi, namun tidak otomatis setuju terhadap syarat tersebut dengan alasan bahwa kualifikasi akademik sarjana atau D-IV tidak menjamin kualitas guru. Guru profesional juga harus memiliki kompetensi inti dan kompetensi bidang. Kompetensi inilah yang harus dikembangkan secara berkelanjutan sebagai tenaga profesional. Agar guru dapat mengembangkan kompetensinya, terlebih dahulu harus mengetahui kompetensi apa yang dituntut darinya. Sebanyak 98,41% responden mengaku mengetahui kompetensi yang harus dimiliki namun tidak seluruhnya dapat menyebutkan syarat kompetensi yang harus dipenuhi.

Pemahaman responden terhadap setiap kompetensi yang harus dimiliki juga tidak lengkap. Kompetensi pedagogik adalah kemampuan guru dalam pengelolaan pembelajaran peserta didik yang diuraikan lagi menjadi dalam 8 ketentuan. Dari 121 responden yang mengaku mengetahui syarat kompetensi pedagogik, terdapat 29 responden (23,97%) yang tidak memberi jawaban atas pemahamannya. Sedangkan

92 responden (76,03%) memberikan jawaban yang beragam tentang makna kompetensi pedagogik, yaitu

- a. Harus memiliki jam mengajar 24 jam;
- b. Mampu mendidik siswa menjadi siswa yang kreatif dan santun;
- c. Pengabdian;
- d. Harus lulus ujian dan mampu bersaing;
- e. Kegiatan pengembangan keprofesian berkelanjutan;
- f. Pentingnya mengetahui secara umum;
- g. Landasan pendidikan dan peraturan pemerintah.

Hal yang sama terjadi ketika responden diminta memberikan pendapatnya mengenai kompetensi kepribadian yang harus dimiliki oleh guru yang telah tersertifikasi. Sebanyak 28 responden (23,14%) tidak memberikan jawaban. Sedangkan, responden yang memberikan jawaban sebanyak 93 orang (76,86%) dengan jawaban yang beragam, yaitu

- a. Memiliki penampilan yang wajar, memiliki sifat humor, bertanggung jawab, suka menolong, objektif dalam menilai, menyenangkan, dan lain-lain;
- b. Mampu melaksanakan tugas, bertindak sesuai norma yang berlaku, berakhlak mulia dan wibawa;
- c. Benar-benar berkompetisi, jangan asal-asalan (perilaku, perbuatan);
- d. Guru harus mempunyai prinsip dalam menjalankan tugas sebagai pengajar;
- e. Baik pada diri sendiri, bersikap arif bijaksana, bersikap dewasa, berwibawa dan mempunyai akhlak mulia dan memahami karakteristik peserta didik;
- f. Menjadi teladan bagi peserta didik dan masyarakat;
- g. Berjiwa Pancasila dan bertakwa kepada Tuhan;
- h. Jujur dan disiplin.

Meskipun jawaban yang diberikan tidak persis seperti yang ditetapkan dalam Permendiknas nomor 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi dan Kompetensi Guru, secara umum para guru memahami bahwa sebagai guru mereka dituntut untuk dapat menunjukkan pribadi yang memang layak menjadi teladan terlepas dari status profesional atau tidak. Pemahaman yang cukup baik juga terlihat dari jawaban responden atas syarat kompetensi kompetensi sosial yang harus dimiliki guru meliputi kemampuan guru bergaul dengan sesama guru dan masyarakat sekitar sekolah terutama dengan orangtua siswa. Jawaban atas syarat kompetensi kepribadian dan sosial yang diberikan oleh responden cukup baik karena kedua syarat ini sudah melekat pada guru meskipun tidak menyandang status guru tersertifikasi.

Untuk kompetensi profesional, 30 responden (25,21%) dari 119 orang yang mengaku mengetahui syarat kompetensi profesional tidak memberikan jawaban atas pertanyaan syarat kompetensi yang harus mereka miliki. Dari 96 responden (74,79%) yang memberikan jawaban, tidak ada satu pun yang dapat memberikan jawaban secara lengkap. Pada umumnya responden memandang kompetensi profesional sebagai penguasaan materi pembelajaran padahal hal tersebut termasuk ke dalam kompetensi pedagogik. Dalam kompetensi profesional, guru dituntut untuk dapat menguasai teknologi informasi dan komunikasi serta pengembangan diri.

Meskipun mayoritas responden (124 orang) menjawab bahwa hal terpenting dari sertifikasi adalah peningkatan kompetensi, namun terdapat 15 responden (12,10%) yang menyatakan bahwa tuntutan kompetensi tersebut terlalu berat. Mereka berasumsi jika tuntutan kompetensi tersebut ditegakkan, kemungkinan sebagian besar guru tidak akan sanggup memenuhinya.

Dari 124 responden yang mengaku mengetahui syarat kompetensi guru profesional, 100% menyatakan bahwa mereka berusaha meningkatkan kompetensi. Cara yang dilakukan adalah dengan belajar sendiri dari buku/majalah/koran/internet (91,27%), menunggu Dinas Pendidikan mengadakan kegiatan terkait peningkatan kompetensi guru (6,35%) dan mengikuti Diklat terkait peningkatan kompetensi guru (2,38%).

Dari empat kompetensi guru profesional, kompetensi kepribadian dan sosial dipahami cukup baik karena tuntutan kedua kompetensi tersebut memang sudah melekat pada semua guru, tersertifikasi atau tidak. Sedangkan pemahaman terhadap kompetensi pedagogik dan profesional masih belum lengkap bahkan ada yang tidak sesuai, padahal kedua kompetensi inilah yang sangat menentukan kualitas pembelajaran yang diberikan oleh guru. Meskipun seluruh responden menganggap kompetensi tersebut penting, namun masih 91,27% responden yang berinisiatif meningkatkan kompetensi.

4. Prosedur Sertifikasi

Permendiknas yang mengatur sertifikasi guru dalam jabatan telah mengalami 4 kali perubahan. Perubahan-perubahan tersebut ditujukan untuk perbaikan penyelenggaraan sertifikasi guru. Meskipun perubahan Permendiknas tidak terjadi setiap tahun, namun panduan teknis pelaksanaan sertifikasi guru setiap tahun selalu mengalami perubahan mulai dari penentuan peserta, syarat administrasi yang harus dipenuhi, pola sertifikasi yang diikuti hingga prosedur pencairan TPG.

Pola sertifikasi yang diikuti responden di Kabupaten ini hanya dua, yaitu portofolio (2007—2010) dan PLPG (2011—2015). Mayoritas responden (61,90%) menyatakan bahwa prosedur yang dilewati rumit dan hanya 38,10 % responden yang menyatakan prosedur sertifikasi yang dilewati biasa saja. Banyaknya dokumen yang harus dilengkapi dan perubahan yang terjadi setiap tahun menjadi alasan mengapa responden menyatakan prosedur sertifikasi rumit. Bahkan di awal implementasi, ada indikasi bahwa prosedur penentuan peserta sertifikasi tidak transparan.

5. Tunjangan Profesi Guru

Sebagai implikasi dari status tersertifikasi, guru akan memperoleh TPG. Guru yang telah memiliki sertifikat pendidik tidak otomatis menerima TPG. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh guru supaya memperoleh TPG adalah (a) memiliki sertifikat pendidik; (b) memiliki nomor register guru; © memenuhi beban mengajar yang dibuktikan dengan dokumen. Jika pemenuhan ketiga syarat tersebut dinyatakan valid, guru melakukan pemberkasan untuk menerima SKTP yang menjadi dasar pencairan TPG. TPG diterima langsung di rekening yang didaftarkan.

Sebanyak 44,44% responden menganggap prosedur pencairan TPG rumit karena pernah mengalami TPG tidak cair dan mengalami kesulitan untuk mengonfirmasi letak permasalahannya. Sedangkan 55,56% responden menyatakan prosedur pencairan TPG biasa saja.

Peningkatan pendapatan guru yang telah tersertifikasi diperoleh dari TPG (di kalangan guru lebih dikenal dengan istilah tunjangan sertifikasi). Besar TPG yang diterima responden pada tahun 2007—2009 seragam yaitu Rp1.500.000,00 setiap bulan. Sejak tahun 2010, guru PNS dan guru non-PNS yang telah *in-passing* menerima TPG sebesar 1 kali gaji pokok. Sedangkan guru non PNS yang belum mengikuti *in-passing*, tetap menerima TPG sebesar Rp 1.500.000 setiap bulan. Mayoritas responden (79,37%) menyatakan bahwa TPG yang mereka terima sudah sesuai dengan harapan.

Dari keempat poin yang dilihat di atas, mayoritas responden dapat menerima ketentuan-ketentuan mengenai sertifikasi guru. Jika dibandingkan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sudarman (2007) maka persepsi ini termasuk dalam persepsi positif. Hal ini disebabkan, menerima setiap ketentuan dalam sertifikasi guru yang mengikat mereka, meskipun mereka belum sepenuhnya memahami tuntutan dari kebijakan sertifikasi guru. Kerumitan yang dirasakan responden hanya untuk urusan prosedur sertifikasi dan hal ini pun telah mendapat banyak perbaikan dari pemerintah. Meskipun mayoritas responden dapat menerima perubahan status,

peningkatan kualifikasi akademik dan kompetensi serta peningkatan pendapatan. Namun, ketika dikonfirmasi dengan jawaban responden atas pertanyaan terbuka dan wawancara, ada beberapa hal yang menarik, yaitu

- a. Responden belum sepenuhnya memahami bahwa sertifikat pendidik yang mereka miliki merupakan jaminan bahwa mereka adalah guru profesional.
- b. Pemahaman atas status profesional juga belum dipahami.
- c. Mayoritas responden menyatakan bahwa mereka memahami setiap syarat kompetensi yang harus dipenuhi, namun tidak dapat menyebutkan secara lengkap syarat kompetensi tersebut, terutama untuk syarat kompetensi pedagogik dan profesional.
- d. Meskipun ada hal-hal yang tidak dipahami dari kebijakan sertifikasi guru, responden tetap berupaya mengikuti setiap hal yang diharuskan agar memperoleh TPG.
- e. Dari jawaban yang diberikan oleh responden terhadap pertanyaan terbuka dan dari wawancara yang dilakukan, terkesan bahwa responden berusaha menutupi (*closure*) kekurangpahaman mereka dengan memberikan jawaban berdasarkan apa yang terlintas di pikiran mereka saat mengisi kuesioner dan saat diwawancara.

6. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Persepsi Guru

a. Faktor Internal

Setidaknya terdapat 3 faktor internal yang mempengaruhi persepsi guru tentang kebijakan sertifikasi, yaitu pengetahuan tentang kebijakan sertifikasi, pengalaman menjadi guru dan harapan peningkatan pendapatan.

Dari 84 pasal yang terdapat dalam UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, dibutuhkan puluhan peraturan turunan berupa peraturan pemerintah serta peraturan menteri. Dilihat dari 4 unsur yang diteliti, dapat dikatakan bahwa pengetahuan guru mengenai perubahan status, syarat kualifikasi dan kompetensi, prosedur dan TPG masih belum lengkap. Bahkan, dalam hal kompetensi masih ada yang belum sesuai dengan kebijakan sertifikasi guru. Demikian pula jika dilihat dari pengetahuan responden mengenai tujuan dari sertifikasi guru. Responden yang mengaku mengetahui tujuan sertifikasi guru terdapat 97,62%. Namun dari jumlah tersebut, 21 responden tidak dapat menyebutkan tujuan kebijakan sertifikasi guru. Dari 102 responden yang menyebutkan tujuan sertifikasi guru, hanya 10,78% yang menjawab bahwa tujuan dari kebijakan sertifikasi guru adalah untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan kesejahteraan guru. Selebihnya menjawab bahwa sertifikasi

guru bertujuan untuk meningkatkan kualitas guru (61,76%) dan meningkatkan kesejahteraan guru (27,45%). Dari jawaban-jawaban tersebut dapat disimpulkan bahwa pengetahuan mayoritas responden tentang sertifikasi guru masih rendah.

Jika dilihat dari cara responden mencari tahu informasi tentang kebijakan sertifikasi guru, mayoritas responden (73,81) masih menggantungkan kebutuhannya atas informasi kebijakan sertifikasi guru kepada orang lain, yaitu kepala sekolah, rekan guru, dan pegawai Dinas Pendidikan yang belum tentu mengetahui kebijakan sertifikasi guru secara lengkap. Hanya 23,02% yang mengaku mencari tahu sendiri dengan membaca buku atau informasi dari internet.

Hampir seluruh reponden (99,21%) mengaku mengalami perubahan setelah tersertifikasi. Perubahan yang dialami oleh mayoritas responden dalam penelitian ini adalah dalam hal semangat mengajar karena mendapat tunjangan sertifikasi. Sedangkan peningkatan kompetensi dianggap hal yang berat untuk dilakukan terutama oleh responden yang telah berusia di 50 tahun ke atas sehingga tidak adanya evaluasi terhadap kompetensi setelah tersertifikasi menjadi keuntungan tersendiri. Responden yang berusia kurang dari 50 tahun menganggap bahwa selain peningkatan pendapatan, mereka juga terdorong meningkatkan kompetensi dengan memanfaatkan berbagai fasilitas yang ada di sekolah. Dari berbagai perubahan tersebut. Sebanyak 97,62% responden meyakini bahwa kebijakan sertifikasi guru dapat mendorong meningkatnya kualitas guru. Demi mendukung hal tersebut, diharapkan pemerintah melakukan (a) pelatihan guru (72,22%); (b) melakukan evaluasi rutin terhadap guru (15,87%); dan © meningkatkan tunjangan untuk guru (11,90%).

Mayoritas responden (83,33%) menyatakan bahwa harapannya atas peningkatan pendapatan setelah tersertifikasi terpenuhi. Sedangkan 16,67% (Tabel 6.21) menyatakan harapannya tidak terpenuhi karena membandingkan pendapatan yang diperoleh dengan kebutuhan yang harus dipenuhi.

Dari tiga faktor internal di atas, ditemukan bahwa pengetahuan responden tentang kebijakan sertifikasi guru masih rendah, baik mengenai status, syarat kualifikasi akademik dan kompetensi, prosedur, bahkan TPG. Hal ini disadari oleh responden dan responden pun mengaku berupaya untuk menambah pengetahuan secara aktif. Meski begitu, jika dibandingkan antara pengetahuan responden dengan lamanya masa sertifikasi yang sudah dijalani, seharusnya pemahaman tentang sertifikasi guru, terutama yang berkaitan dengan kompetensi, tidak lagi menjadi persoalan. Dari ketiga faktor di atas dapat

disimpulkan bahwa harapan peningkatan pendapatan merupakan faktor yang paling memengaruhi persepsi responden. Dengan pengetahuan yang terbatas, responden rela melakukan apa saja asalkan dapat menerima TPG.

b. Faktor Eksternal

Perubahan yang terjadi di lingkungan kerja ikut memengaruhi persepsi responden. Lingkungan kerja dimaksud berupa perubahan yang terjadi pada rekan kerja maupun fasilitas di tempat kerja. Beberapa perubahan dalam diri rekan kerja yang juga sudah tersertifikasi diyakini ikut membentuk persepsi responden. Perubahan yang paling mempengaruhi adalah peningkatan pendapatan rekan kerja (50,79%), disusul oleh peningkatan kompetensi sebesar 33,33%, peningkatan kualifikasi akademik sebesar 12,70%, dan perubahan status sebesar 3,17%. Perubahan fasilitas di tempat kerja yang mendukung peningkatan kompetensi juga ikut mempengaruhi persepsi responden. Fasilitas tersebut berupa laptop, infocus, jaringan internet, termasuk diskusi-diskusi formal maupun informal tentang peningkatan kompetensi guru.

Komunikasi mempertemukan subyek dengan objek yang dipersepsi. Subyek akan semakin mengenal objek yang dipersepsi apabila komunikasi antara keduanya semakin intens. Pengomunikasian kebijakan sertifikasi guru di Kabupaten Samosir belum dilakukan dengan intens. Dalam pandangan responden, pemerintahlah yang wajib mengomunikasikan kebijakan tersebut dalam sebuah forum resmi sosialisasi. Sebanyak 65,04% responden mengaku pernah mengikuti forum sosialisasi kebijakan sertifikasi guru antara 1-2 kali dan 34,92% responden mengaku tidak pernah mengikuti sosialisasi serupa. Karena itu, 94,44% responden masih menganggap sosialisasi dalam forum resmi mengenai sertifikasi guru perlu dilakukan terutama sosialisasi tentang kompetensi guru profesional (53,17%), status dan peran guru profesional (19,05%) dan TPG (16,67%).

Mengomunikasikan suatu kebijakan sebenarnya dapat dilakukan dengan berbagai cara, baik forum resmi seperti sosialisasi maupun forum tak resmi berupa kelompok diskusi guru. Dalam hal ini kepala sekolah yang bersangkutan memiliki peran penting untuk mengingatkan para guru meningkatkan kompetensinya. Selain dalam forum, kebijakan sertifikasi guru juga dapat dikomunikasikan melalui bahan bacaan, baik cetak maupun elektronik. Sayangnya, tidak semua responden memiliki modul tentang kebijakan sertifikasi guru. Yang memiliki modul tersebut hanya guru yang mengikuti sertifikasi pola PLPG.

Dari dua faktor eksternal di atas, dapat disimpulkan bahwa komunikasi memegang peranan paling penting bagi terbentuknya persepsi guru. Komunikasi

menjadi faktor penentu terbentuknya pengetahuan guru mengenai kebijakan ini. Meskipun responden mengharapkan adanya sosialisasi dalam forum resmi, pengomunikasian kebijakan melalui forum tidak resmi justru terkadang lebih efektif karena menggunakan bahasa yang mudah diingat dan dimengerti.

D. Kesimpulan

Dari penelitian yang telah dilakukan ditemukan bahwa persepsi guru terhadap kebijakan sertifikasi guru adalah menerima setiap ketentuan terkait kebijakan sertifikasi guru meskipun belum sepenuhnya memahami kebijakan tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh rendahnya pengetahuan guru tentang kebijakan sertifikasi guru sehingga pengetahuan tersebut dilengkapi sendiri (closure) oleh guru dengan pengetahuan yang ada sebelumnya. Rendahnya pengetahuan ini disebabkan oleh sedikitnya interaksi guru dengan kebijakan tersebut. Salah satu dampak yang dirasakan langsung oleh guru adalah menerima TPG. TPG inilah yang menggerakkan guru untuk melakukan setiap ketentuan dalam kebijakan sertifikasi guru walaupun dianggap rumit.

Sertifikasi pada dasarnya adalah cara untuk menjamin bahwa guru yang memiliki sertifikat pendidik benar-benar layak untuk mengajar atau telah memiliki kriteria guru profesional. Pemahaman inilah yang harus ditanamkan kepada guru agar tujuan sertifikasi guru dapat tercapai. Sosialisasi kebijakan masih harus terus dilakukan baik melalui forum formal maupun nonformal melalui kelompok-kelompok diskusi guru. Dalam jangka panjang, pemerintah juga perlu mengaji ulang 2 tujuan sertifikasi guru agar tidak terjadi dominasi salah satu tujuan saja yaitu meningkatkan kesejahteraan guru. Pemerintah juga harus berani menerapkan standar yang tinggi untuk sertifikasi guru termasuk dalam hal rekrutmen guru.

ANALISIS STAKEHOLDER DALAM IMPLEMENTASI PENDIDIKAN KESEHATAN REPRODUKSI REMAJA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Nama : Roossy Budiawan
Instansi : Pemprov DIY
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Berbagai macam risiko kesehatan reproduksi remaja di DIY, seperti kehamilan yang tidak diinginkan, pernikahan usia dini, persalinan usia remaja, dan HIV & AIDS, menjadi persoalan yang serius untuk segera diatasi, terutama melalui Pendidikan KRR (Kesehatan Reproduksi Remaja) yang menyeluruh dan terpadu. Namun, ternyata ditemukan kondisi di mana implementasi Pendidikan KRR di DIY kurang optimal. Oleh sebab itu, penting untuk dilakukan analisis *stakeholder* dalam konteks tersebut. Peneliti merasa tertarik untuk memahami bagaimana persepsi, kepentingan, kekuasaan, peran, dan pola hubungan antar-*stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan rancangan studi kasus. Unit analisis pada penelitian ini adalah *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Selanjutnya, data dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif.

Persepsi *stakeholder* menunjukkan bahwa secara umum kesehatan reproduksi masih didefinisikan dalam arti luas, sebagai kondisi reproduksi sehat yang dilihat dari beberapa aspek, bukan hanya aspek fisik. Namun, kondisi seksual sehat sebagai bagian dari kesehatan reproduksi, kurang ditekankan oleh sebagian besar *stakeholder*. Sementara itu, semua *stakeholder* memandang Pendidikan KRR yang menyeluruh dan terpadu sebagai suatu prioritas, secara umum implementasi Pendidikan KRR diharapkan akan meningkatkan pengetahuan remaja tentang kesehatan reproduksi dan seksual secara benar dan akurat.

Berdasarkan analisis kepentingan dan kekuasaan *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY maka dapat dilakukan pemetaan *stakeholder* dengan menggunakan "*Power-Interest Grid*" menjadi 4 kategori sebagai berikut: *Stakeholder* dengan kepentingan tinggi dan kekuasaan tinggi, yaitu Gubernur DIY, Dinas DIKPORA DIY, BPPM DIY, Dinas Sosial DIY, Dinas Kesehatan DIY, Perwakilan BKKBN DIY, Kanwil Kemenag DIY, PKBI DIY, dan SAPDA; *Stakeholder* dengan kepentingan tinggi dan kekuasaan rendah, yaitu Forum Guru Kesehatan Reproduksi dan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi; *Stakeholder* dengan kepentingan rendah dan kekuasaan tinggi, yaitu DPRD DIY dan BAPPEDA DIY; *Stakeholder* dengan kepentingan rendah dan kekuasaan rendah, yaitu Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY.

Dalam menjalankan perannya, beberapa *stakeholder* mengalami disfungsi peran. Selain itu, pola hubungan antar-*stakeholder* yang dilihat dengan *stakeholder-issue interrelationship diagrams*, menunjukkan bahwa beberapa interaksi strategis di antara *stakeholder* belum terjalin. Kedua permasalahan tersebut membawa konsekuensi negatif, yang pada akhirnya berimplikasi pada kurang optimalnya implementasi Pendidikan KRR di DIY.

Kata kunci: Analisis *Stakeholder*, Implementasi Kebijakan, Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja

ABSTRACT

Various adolescent reproductive health risks in the Special Region of Yogyakarta (DIY), such as: unwanted pregnancy, early marriage, adolescent childbirth, and HIV & AIDS, have become serious issues to be addressed, especially through a comprehensive and integrated Adolescent Reproductive Health (ARH) Education. However, it is found a condition where the implementation of ARH Education in DIY is less than optimal. Therefore, it is important to conduct a stakeholder analysis in order to find the root cause of the condition. Researchers are interested to understand how perceptions, interests, power, roles, and patterns of relationships among stakeholders in the implementation of ARH Education in DIY.

This research uses descriptive method with qualitative approach and case study design. The unit of analysis in this research is the various stakeholders in the implementation of ARH Education in DIY. Data collection was done by interview, observation, and documents analysis. Furthermore, the data were analyzed using qualitative data analysis technique.

The stakeholder's perceptions in this study indicate that generally reproductive health is still defined broadly, as a healthy reproductive condition seen from several aspects, not only physical aspects. However, sexual health as part of reproductive health, is less emphasized by most of stakeholders. Meanwhile, stakeholders consider a comprehensive and integrated ARH Education as a priority, in which generally the implementation of ARH Education is expected to improve adolescent knowledge about reproductive and sexual health correctly and accurately.

According to the analysis of stakeholder interests and powers in the implementation of ARH Education in DIY, stakeholder mapping can be done using "Power-Interest Grid" into 4 categories, which include: (1) Stakeholders with high interests and high power (players), are: Gubernur DIY, Dinas DIKPORA DIY, BPPM DIY, Dinas Sosial DIY, Dinas Kesehatan DIY, Perwakilan BKKBN DIY, Kanwil Kemenag DIY, PKBI DIY, and SAPDA; (2) Stakeholders with high interests and low power (subjects), are: Forum Guru Kesehatan Reproduksi dan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi; (3) Stakeholders with low interests and high power (context setters), are: DPRD DIY and BAPPEDA DIY, and (4) Stakeholders with low interests and low power (crowd), is: Biro Adminitrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY.

In carrying out its role, some stakeholders are experiencing a role dysfunction. In addition, the pattern of stakeholder relationships is seen with stakeholder-issue interrelationship diagrams. It indicates that some strategic interaction among stakeholders has not been established. Both of these problems have negative consequences, which finally have implications for less than optimal implementation of ARH Education in DIY.

Keywords: *Stakeholder Analysis, Policy Implementation, Adolescent Reproductive Health Education*

ANALISIS STAKEHOLDER DALAM IMPLEMENTASI PENDIDIKAN KESEHATAN REPRODUKSI REMAJA DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Latar Belakang

Hasil SKRRI (Survei Kesehatan Reproduksi Remaja Indonesia) tahun 2003 dan 2007 yang dilakukan pada responden belum menikah berusia 15—24 tahun menunjukkan bahwa 1% dari perempuan dan 5% laki-laki (2003) dan 1% perempuan dan 6% dari laki-laki (2007) melaporkan bahwa mereka telah melakukan hubungan seks pranikah. Pada tahun 2012, persentasenya sama untuk perempuan, tetapi meningkat secara signifikan untuk laki-laki yaitu 4,5% untuk laki-laki berusia 15—19 dan 14,6% untuk laki-laki berusia 20—24 tahun (BPS et al, 2004, 2008; Statistik Indonesia 2013a dan 2013b dalam Utomo dan Utomo, 2013). Sementara itu, dari hasil Survei Dasar Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2012 diketahui bahwa pada remaja perempuan usia 15—19 tahun, 10% sudah melahirkan dan hamil anak pertama, 7% pernah melahirkan, dan 3% sedang hamil anak pertama. Dalam hal ini terjadi peningkatan remaja subur dari 9% menjadi 10% dari SDKI 2007. Pendidikan KRR (Kesehatan Reproduksi Remaja) yang menyeluruh dan terpadu adalah hak remaja yang telah diakui baik di tingkat internasional melalui *Programme of Action* ICPD tahun 1994 di Kairo, maupun di tingkat nasional dan daerah melalui beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2014 tentang Kesehatan Reproduksi, dan Peraturan Gubernur DIY No. 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR. Pendidikan KRR sendiri menurut peraturan gubernur tersebut, didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan pembelajaran yang ditujukan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap positif, perilaku sehat dan bertanggung jawab, kecakapan hidup dan penghargaan atas hak remaja dalam lingkup kesehatan reproduksi.

Berdasarkan *Programme of Action* ICPD tahun 1994 di Kairo, pemerintah bekerja sama dengan organisasi nonpemerintah didesak untuk memenuhi kebutuhan khusus para remaja dan untuk mengadakan program-program yang tepat guna menjawab kebutuhan-kebutuhan itu, termasuk pendidikan kesehatan reproduksi (Wahid, dkk. 1996: 47)²³. Logika tersebut sebenarnya telah sejalan dengan pergeseran paradigma dari *government to governance* yang didorong oleh dinamika permasalahan administrasi publik yang semakin kompleks. Keterbatasan kemampuan, sumber daya, maupun jaringan yang menjadi faktor pendukung implementasi suatu program atau kebijakan, mendorong pemerintah untuk melakukan kerja sama dengan berbagai pihak.

Meskipun implementasi Pendidikan KRR di DIY telah melibatkan berbagai *stakeholder* dari unsur pemerintah maupun organisasi masyarakat sipil, sejauh ini

proses implementasi dipandang kurang optimal. Masih ditemukan berbagai kendala dalam pelaksanaan Pendidikan KRR di DIY pada jalur sekolah maupun jalur masyarakat. Kurang optimalnya implementasi Pendidikan KRR tentunya akan menjadi hambatan bagi upaya untuk menghindarkan remaja dari berbagai macam risiko kesehatan reproduksi.

Berbagai macam risiko kesehatan reproduksi remaja di DIY, seperti kehamilan yang tidak diinginkan, pernikahan usia dini, persalinan usia remaja, dan HIV & AIDS, menjadi persoalan yang serius untuk segera diatasi, terutama melalui Pendidikan KRR yang menyeluruh dan terpadu. Namun, ternyata ditemukan kondisi kurang optimalnya implementasi Pendidikan KRR di DIY. Dengan adanya permasalahan dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY maka penting untuk dilakukan analisis *stakeholder* dalam konteks tersebut. Peneliti merasa tertarik untuk memahami bagaimana persepsi, kepentingan, kekuasaan, peran, dan pola hubungan antar-stakeholder dalam implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di DIY. Oleh karena itu, penelitian ini hendak mengangkat judul tentang **“Analisis Stakeholder dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta.”**

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya, maka rumusan masalah pokok dari penelitian ini adalah **Bagaimanakah Analisis Stakeholder dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta?**

Rumusan masalah pokok tersebut akan dijawab melalui beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut, yaitu

1. Bagaimana persepsi para *stakeholder* tentang Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja?
2. Bagaimana kepentingan dan kekuasaan para *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi di DIY?
3. Bagaimana peran para *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di DIY?
4. Bagaimana pola hubungan antar-*stakeholder* dalam implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di DIY?

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan rancangan studi kasus. Hal ini didasarkan pada kondisi dan konteks masalah yang dikaji, yaitu tentang Analisis *Stakeholder* dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR) di DIY. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran dan penjelasan yang mendalam tentang permasalahan penelitian sehingga akan

relevan jika penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Sebagaimana disampaikan oleh Nasution (2001: 24), bahwa penelitian deskriptif merupakan suatu penelitian yang bertujuan untuk mengadakan deskripsi untuk memberikan gambaran yang jelas tentang situasi sosial.

Penelitian ini dilaksanakan di lingkup wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). DIY dipilih sebagai lokasi penelitian dengan beberapa pertimbangan. *Pertama*, permasalahan yang berkaitan dengan risiko KRR di DIY masih kompleks. *Kedua*, implementasi Pendidikan KRR di DIY belum optimal. *Ketiga*, DIY telah memiliki payung hukum berupa Peraturan Gubernur DIY No. 109 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR, yang di dalamnya telah mengatur secara teknis tentang Pendidikan KRR. Oleh sebab itu, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Analisis *Stakeholder* dalam Implementasi Pendidikan KRR di DIY. Unit analisis pada penelitian ini adalah *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY. Sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya merupakan data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (Lofland dan Lofland, 1984: 47 dalam Moleong, 2016: 157)

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta

Peraturan Gubernur No. 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR mengatur Pendidikan KRR di DIY sebagai salah satu ruang lingkupnya. Pendidikan KRR adalah serangkaian kegiatan pembelajaran yang ditujukan untuk meningkatkan pengetahuan, sikap positif, perilaku sehat, bertanggung jawab, kecakapan hidup, dan penghargaan atas hak remaja dalam lingkup kesehatan reproduksi.

Penyampaian pendidikan KRR harus diberikan oleh tenaga pendidik terlatih, yang sekurang-kurangnya memenuhi aspek persiapan, pelaksanaan, dan pemantauan. Implementasi Pendidikan KRR yang menyeluruh dan terpadu baik di jalur sekolah maupun jalur masyarakat belum dapat dijalankan secara optimal.

2. Persepsi Stakeholder dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta

Berdasarkan hasil wawancara tentang persepsi para *stakeholder* kunci dalam mendefinisikan Kesehatan Reproduksi, diketahui bahwa BPPM DIY, Dinas DIKPORA DIY, Perwakilan BKKBN DIY, dan Kanwil Kemenag DIY mendefinisikan Kesehatan Reproduksi sebagai kondisi reproduksi yang sehat ditinjau dari beberapa aspek.

Artinya, kesehatan reproduksi tidak hanya dilihat dari aspek fisik yang bebas dari penyakit atau kecacatan saja, tetapi juga sehat secara mental maupun sosial. Lain halnya dengan Dinas Kesehatan DIY dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan kemasyarakatan, yang melihat kesehatan reproduksi dengan pendekatan siklus hidup (*life-cycle approach*). Lokakarya Nasional Kesehatan Reproduksi pada tahun 1996 menyepakati "Pelayanan Kesehatan Reproduksi Esensial (PKRE)", yang terdiri dari empat program yaitu (1) kesehatan ibu dan bayi baru lahir, (2) keluarga berencana, (3) kesehatan reproduksi remaja, (4) pencegahan dan penanggulangan infeksi saluran reproduksi termasuk IMS-HIV/AIDS, apabila dilengkapi dengan kesehatan reproduksi pada usia lanjut maka menjadi Pelayanan Kesehatan Reproduksi Komprehensif (PKRK).

Sementara itu, Dinas Sosial DIY menyampaikan definisi Kesehatan Reproduksi sebagai berfungsinya organ reproduksi pada laki-laki dan perempuan secara benar. Selain itu, disebutkan pula bahwa kesehatan reproduksi berkaitan dengan gender. Menurut BKKBN (2014: 69—70), pada dasarnya konsep gender berbeda dengan perbedaan jenis kelamin secara biologis, di mana gender adalah pandangan masyarakat tentang perbedaan peran fungsi, dan tanggung jawab antara laki-laki dan perempuan yang merupakan hasil konstruksi sosial budaya dan dapat berubah atau diubah sesuai dengan perkembangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan *stakeholder* primer diketahui bahwa Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi yang di dalam penelitian ini mewakili populasi remaja sebagai sasaran Pendidikan KRR, melihat Kesehatan Reproduksi tidak hanya dari aspek biologis atau fisik saja.

Berdasarkan hasil wawancara dengan *stakeholder* sekunder, diketahui bahwa PKBI DIY memberikan batasan di mana Kesehatan Reproduksi merupakan kondisi sehat dari beberapa aspek dan berkaitan dengan kemampuan untuk proses reproduksi. Definisi Kesehatan Reproduksi yang disepakati secara internasional dalam ICPD 1994 di Kairo juga menyebutkan bahwa "orang memiliki kemampuan bereproduksi dan kebebasan untuk menentukan apakah mereka ingin melakukannya, bilamana, dan berapa seringkah."

Berdasarkan hasil wawancara dengan *stakeholder* kunci, diketahui bahwa semua *stakeholder* kunci memandang Pendidikan KRR sebagai sesuatu yang penting dengan argumentasi yang beragam. Dinas DIKPORA DIY, Perwakilan BKKBN DIY, Kanwil Kemenag DIY, dan Biro Administrasi dan Kesejahteraan Rakyat Setda DIY pada intinya mengungkapkan pentingnya Pendidikan KRR. Hal ini dikarenakan pengetahuan terhadap KRR di kalangan remaja masih kurang. Dengan adanya Pendidikan KRR yang menyeluruh dan terpadu akan dapat meningkatkan pengetahuan remaja secara benar dan akurat. Apa yang disampaikan tersebut

sesuai dengan hasil SDKI 2012 KRR maupun hasil Survei Indikator Kinerja RPJMN Program Kependudukan dan KB Tahun 2016 yang menyatakan bahwa pengetahuan remaja tentang kesehatan reproduksi secara umum belum memadai.

Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi sebagai *stakeholder* primer menekankan Pendidikan KRR sebagai hak remaja yang akan memberikan manfaat berupa peningkatan pengetahuan remaja tentang kesehatan reproduksi. Sebagaimana disebutkan oleh Bloom (1908) dalam Notoatmodjo (2002: 138), bahwa pendidikan membagi perilaku manusia ke dalam 3 domain sesuai tujuan pendidikan, yaitu (1) kognitif atau pengetahuan, (2) afektif atau sikap, dan (3) psikomotor atau tindakan *stakeholder* sekunder dalam penelitian ini, yaitu PKBI DIY, SAPDA, dan Forum Guru Kesehatan Reproduksi, memandang Pendidikan KRR sebagai sesuatu yang *urgent*. PKBI DIY memandang Pendidikan KRR penting karena pengetahuan tentang kesehatan reproduksi yang komprehensif akan menjadi bekal remaja dalam mengembangkan sikap atau pengambilan keputusan yang akan menghindarkan remaja dari risiko-risiko kesehatan reproduksi. Domain afektif atau sikap sebagai salah satu tujuan pendidikan, menurut Notoatmodjo (2002: 142) terdiri dari 4 tingkatan, yaitu menerima, merespons, menghargai, dan bertanggung jawab.

3. Kepentingan dan Kekuasaan Stakeholder dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta

- a. *Stakeholder* dengan kepentingan tinggi dan kekuasaan tinggi (*players*)
Stakeholder yang berada dalam kategori kepentingan tinggi dan kekuasaan tinggi sangat menentukan bagaimana implementasi Pendidikan KRR di DIY dapat berjalan secara optimal. *Stakeholder* dengan kategori tersebut memiliki keterkaitan secara teknis yang tinggi dalam implementasi Pendidikan KRR, serta didukung dengan wewenang dan sumber daya yang tinggi. *Stakeholder* yang termasuk dalam kategori ini, yaitu Gubernur DIY, BPPM DIY, Dinas DIKPORA DIY, Dinas Sosial DIY, Dinas Kesehatan DIY, Perwakilan BKKBN DIY, Kanwil Kemenag DIY, PKBI DIY, dan SAPDA. Kesuksesan dari implementasi Pendidikan KRR di DIY sangat ditentukan oleh peran yang dijalankan masing-masing *stakeholder* dan pola hubungan yang terjalin antar-*stakeholder* tersebut. Gubernur DIY melalui jajarannya (BPPM DIY, Dinas DIKPORA DIY, Dinas Sosial DIY, Dinas Kesehatan DIY) dapat mengoptimalkan implementasi Pendidikan KRR sebagaimana telah diatur di dalam Peraturan Gubernur DIY No. 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR, menyinergikan program dan kegiatan dengan instansi vertikal (Perwakilan BKKBN DIY, Kanwil Kemenag DIY) dan LSM (PKBI DIY, dan SAPDA). Sebagaimana disampaikan oleh Start dan Hovland (2004) maka *players*

tersebut harus terus dikelola agar mengupayakan implementasi Pendidikan KRR secara optimal (*manage closely*).

b. *Stakeholder* dengan Kepentingan Tinggi dan Kekuasaan Rendah (*Subjects*)

Forum Guru Kesehatan Reproduksi dan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi memiliki kepentingan tinggi karena memiliki kapasitas teknis yang terkait dengan Pendidikan KRR. Akan tetapi, kekuasaannya rendah karena keterbatasan kewenangan dan sumber daya yang dimiliki. Forum Guru Kesehatan Reproduksi dan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi memiliki peran penting dalam rangka penyampaian materi KRR kepada target sasaran yaitu remaja. Oleh karena itu, *subjects* tersebut harus terus diberikan pemahaman dan informasi aktual tentang KRR (*keep informed*), sebagaimana disebutkan oleh Start dan Hovland (2004).

c. *Stakeholder* dengan Kepentingan Rendah dan Kekuasaan Tinggi (*Context Setters*)

DPRD DIY dan BAPPEDA DIY teridentifikasi sebagai *stakeholder* yang memiliki kepentingan yang rendah, tetapi secara normatif didukung dengan kekuasaan yang tinggi terutama dalam perencanaan dan penganggaran di DIY. DPRD DIY dan Bappeda DIY memiliki *power* untuk mempengaruhi keberlangsungan implementasi Pendidikan KRR di DIY. Mengingat pentingnya Pendidikan KRR dalam rangka melindungi remaja dari risiko kesehatan reproduksi dan mempersiapkan remaja dalam menjalani kehidupan kesehatan reproduksi yang sehat dan bertanggung jawab. DPRD DIY bersama Gubernur DIY dapat membuat regulasi berupa Peraturan Daerah tentang Penyelenggaraan KRR sehingga dapat mengikat *stakeholder* untuk mendukung dan berkomitmen dalam implementasi Pendidikan KRR. Diperlukan upaya advokasi yang intensif agar DPRD DIY menjadikan penyelenggaraan KRR sebagai sebuah isu yang prioritas. Sementara itu, Bappeda DIY memiliki kekuasaan untuk mengarahkan SKPD DIY yang mendapat mandat dalam implementasi Pendidikan KRR untuk mengoptimalkan perannya. Berkaitan dengan apa yang pendapat Start dan Hovland (2004) maka *context setters* tersebut harus terus dikelola dan diperlukan upaya besar untuk memuaskannya agar turut serta menyukseskan implementasi Pendidikan KRR di DIY (*keep satisfied*).

d. *Stakeholder* dengan Kepentingan Rendah dan Kekuasaan Rendah (*Crowd*)

Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY memiliki ketugasan untuk mengoordinasikan Penyelenggaraan KRR di DIY, yang meliputi Pendidikan KRR, Pelayanan KRR, Partisipasi Remaja dalam Penyelenggaraan KRR, dan Kelembagaan FP2KRR. Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY memiliki kepentingan yang rendah karena secara

spesifik tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan implementasi Pendidikan KRR. Selain itu, kekuasaan yang dimiliki juga rendah karena tidak memiliki kewenangan dan sumber daya yang besar dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY. Sesuai dengan pernyataan Start dan Hovland (2004) maka Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY sebagai *crowd* harus terus dipantau, tetapi tidak perlu diinformasikan terlalu banyak program dan kegiatan (monitor).

4. Peran Stakeholder dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta

Peran *stakeholder* dalam penelitian ini dilihat dari aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan *stakeholder* sesuai dengan mandat yang diterima dalam konteks implementasi Pendidikan KRR di DIY. Analisis peran *stakeholder* dilakukan dengan membandingkan peran normatif dengan peran senyatanya. Posisi *stakeholder* berdasarkan kepentingan dan kekuasaan menentukan bagaimana *stakeholder* tersebut menjalankan peran dan interaksi (Suharni, M dan Hersumpana, 2015: 31).

Gubernur DIY telah mewujudkan peran normatifnya melalui Pembentukan Peraturan Gubernur DIY No.109 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR, di mana Pendidikan KRR disebutkan sebagai salah satu ruang lingkup dari Penyelenggaraan KRR. Peraturan tersebut menjadi payung hukum bagi SKPD terkait dalam rangka implementasi Pendidikan KRR sebagaimana yang dimandatkan. Dinas DIKPORA DIY dan Dinas Sosial DIY sebagai SKPD yang tupoksinya tidak terkait langsung dengan Pendidikan KRR, kemudian dapat mengusulkan kegiatan yang berkaitan dengan Pendidikan KRR kepada kelompok sasaran masing-masing karena telah mendapat mandat atas tugas dan tanggung jawabnya dalam Pendidikan KRR. Di samping itu, Peraturan Gubernur DIY No.109 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR juga membuka peluang bagi masyarakat, termasuk organisasi masyarakat sipil untuk berperan aktif dalam mendukung implementasi Pendidikan KRR melalui jalur sekolah maupun jalur masyarakat.

Meskipun tidak memiliki tupoksi yang terkait langsung dengan Kesehatan Reproduksi Remaja, Dinas DIKPORA DIY telah berinisiatif melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan Pendidikan KRR pada jalur sekolah, yaitu Pendidikan Kesehatan Reproduksi bagi Guru SLB dan Sosialisasi KRR bagi siswa SMA dan SMK. Dengan didasari atas pentingnya Pendidikan KRR di jalur sekolah, kegiatan-kegiatan tersebut diintegrasikan ke dalam kegiatan rutin yang relevan untuk diusulkan kepada TAPD DIY. Berdasarkan Peraturan Gubernur DIY No. 109 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR, pelaksanaan Pendidikan KRR melalui jalur masyarakat menjadi tanggung jawab dan tugas BPPM DIY. BPPM DIY dalam

kurun waktu 5 tahun terakhir telah menjalankan peran pembinaan terhadap PIK R dan BKR, sebagai ujung tombak Pendidikan KRR melalui jalur masyarakat.

Peran pembinaan terhadap PIK R diwujudkan dalam beberapa kegiatan rutin yang secara teknis ditangani oleh Sub Bidang Kesehatan Reproduksi di bawah Bidang Keluarga Berencana, yaitu

- a. Peningkatan kapasitas Pendidik Sebaya, Konselor Sebaya, dan Pengelola PIK R jalur masyarakat;
- b. Fasilitasi pembentukan dan pengembangan kelompok PIK R jalur masyarakat; dan
- c. Fasilitasi pertemuan koordinasi forum PIK Remaja.

Sementara itu, peran pembinaan terhadap BKR secara teknis ditangani oleh Subbidang Pemberdayaan dan Advokasi di bawah Bidang Keluarga Berencana dalam bentuk pembentukan BKR percontohan, peningkatan kapasitas kader BKR, dan fasilitasi sarana prasarana KIE (komunikasi, informasi, dan edukasi) bagi BKR.

Dinas Sosial DIY merupakan salah satu *stakeholder* yang memiliki kepentingan yang tinggi dan didukung dengan kekuasaan tinggi dalam implementasi Pendidikan KRR. Akan tetapi, sebagian besar peran yang dimandatkan di atas belum dapat dijalankan oleh Dinas Sosial DIY. Peran yang baru dapat dilaksanakan oleh Dinas Sosial DIY adalah pelaksanaan kebijakan pendidikan kesehatan reproduksi terhadap komunitas Remaja PMKS, melalui penyampaian Materi Kesehatan Reproduksi di dalam Kegiatan Bimbingan Sosial kepada Anak Jalanan. Sementara itu, remaja penyandang disabilitas yang juga dikategorikan sebagai PMKS belum mendapatkan prioritas di dalam pendidikan KRR sehingga dapat dikatakan bahwa di dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan kesehatan reproduksi terhadap komunitas Remaja PMKS pun terjadi disfungsi peran oleh Dinas Sosial DIY.

Dalam konteks implementasi Pendidikan KRR di DIY, PKBI DIY telah menjalankan peran yang dominan. Peran tersebut tentunya didukung dengan dimilikinya kepentingan yang tinggi dan kekuasaan yang tinggi oleh PKBI DIY. Dengan adanya mandat di tingkat nasional untuk pengembangan PKBI di tingkat cabang, PKBI DIY mulai tahun 2015 telah fokus untuk memperkuat PKBI Cabang dari segi organisasi, program, maupun layanan dalam rangka memperkuat gerakan advokasi dan memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat. Selain itu, PKBI DIY juga fokus mengembangkan beberapa pusat unggulan (*center of excellence*) yang dimiliki, yaitu Media Center, Training Center, Research Center, Pusat Layanan Kesehatan Seksual dan Reproduksi, dan Pusat Pengembangan Strategi dan Gerakan Sosial.

Peran normatif PKBI adalah dalam rangka upaya pemenuhan Hak-Hak Kesehatan Seksual dan Reproduksi (HKSR), termasuk di dalamnya Pendidikan Kesehatan Reproduksi. Dalam konteks tersebut, kelompok remaja yang menjadi sasaran pendampingan PKBI, meliputi komunitas remaja sekolah, komunitas remaja berbasis desa, dan komunitas remaja yang dimarginalkan.

SAPDA sebagai stakeholder memiliki kepentingan tinggi dan kekuasaan yang tinggi, telah menjalankan beberapa peran penting dalam rangka mendukung Pendidikan KRR bagi kelompok sasaran yang didampinginya, terutama remaja penyandang disabilitas di DIY. Remaja penyandang disabilitas dengan kategori tertentu juga membutuhkan metode pembelajaran yang berbeda dengan kategori lainnya. Misalnya, adanya perbedaan metode pembelajaran kesehatan reproduksi pada remaja tunanetra dan tunarungu. Remaja penyandang disabilitas rawan menjadi korban pelecehan, eksploitasi, dan kekerasan seksual sehingga perlu diberikan akses informasi dan layanan kesehatan reproduksi yang tepat. Kelompok sasaran dari kegiatan penyuluhan dan pelatihan yang dilaksanakan oleh SAPDA tidak hanya terbatas kepada remaja penyandang disabilitas, tetapi juga kepada para orangtua yang memiliki anak/remaja penyandang disabilitas, para pendamping, dan para guru.

Peran Forum Guru Kesehatan Reproduksi dalam implementasi Pendidikan KRR diwujudkan dalam bentuk penyampaian materi KRR kepada para remaja, khususnya remaja jalur sekolah. Namun, dalam rangka penyampaian materi KRR kepada para remaja sekolah, Forum Guru Kesehatan Reproduksi tidak hanya berorientasi pada aspek kognitif atau pengetahuan semata. Materi KRR penting untuk dikemas dalam strategi pembelajaran yang juga menekankan nilai-nilai (pendidikan afektif) sehingga para remaja dapat menginternalisasikan nilai-nilai tersebut kepada diri mereka untuk berperilaku sehat dan bertanggung jawab atas perilaku seksualnya.

Secara normatif, DPRD DIY memiliki fungsi pembentukan Perda dan/ atau Perda Istimewa, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam konteks implementasi Pendidikan KRR di DIY, fungsi yang dijalankan oleh DPRD DIY adalah fungsi anggaran. Fungsi tersebut dilaksanakan dalam bentuk pembahasan bersama Gubernur DIY terhadap KUA-PPAS dan RAPBD.

Meskipun memiliki kepentingan yang rendah dalam implementasi Pendidikan KRR, DPRD DIY pernah merekomendasikan perlunya dilaksanakan Pendidikan KRR melalui Urusan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera (KB dan KS). Berdasarkan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur DIY Tahun Anggaran 2015, DPRD DIY memberikan catatan dan rekomendasi pada Urusan KB dan KS, yaitu (1) perlunya pencegahan dan penanggulangan pernikahan di bawah usia 20 tahun dengan program sosialisasi dan penyuluhan; dan (2) perlunya

peningkatan pengetahuan kesehatan reproduksi bagi remaja melalui peran keluarga, PIK R, serta mengoptimalkan peran tokoh masyarakat, tokoh agama dalam memberikan bimbingan mental, moral, spiritual bagi masyarakat.

Bappeda DIY merupakan stakeholder yang didukung dengan kekuasaan yang tinggi dan memiliki peran normatif sebagai perencana pembangunan di DIY. BAPPEDA DIY juga termasuk dalam unsur Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) DIY, di mana tim tersebut dibentuk dengan Keputusan Gubernur dan dipimpin oleh Sekretaris Daerah dengan tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan Gubernur dalam rangka penyusunan APBD. Anggota TAPD DIY, yaitu pejabat perencana daerah, pejabat pengelola keuangan daerah, dan pejabat lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Sementara itu, dalam menjalankan perannya pada implementasi Pendidikan KRR di DIY, bisa jadi karena alasan tertentu menjadikan *stakeholder* tidak dapat berperan sebagaimana mestinya. Artinya, telah terjadi disfungsi peran stakeholder pada implementasi Pendidikan KRR di DIY yang kemudian memberikan konsekuensi atau akibat negatif. Hal tersebut pada akhirnya berdampak pada kurang optimalnya implementasi Pendidikan KRR di DIY. Walter Williams (1971; 1975) dalam Wahab (2014: 128) menyebutkan bahwa besar kecilnya *implementation gap*, sedikit banyak akan tergantung pada "*implementation capacity*" dari suatu organisasi/aktor yang melaksanakan *policy decision*. Implementasi Pendidikan KRR di DIY merupakan suatu aktivitas yang kompleks dan melibatkan banyak *stakeholder* di dalamnya. Kelly (2003) dalam PKMK FK UGM (2016) menyatakan bahwa pemerintah daerah seharusnya secara langsung bertanggung jawab terhadap keberhasilan suatu program di daerahnya karena dengan kewenangannya pemerintah daerah lebih mampu untuk memperhatikan faktor-faktor lingkungan yang mendukung, berkaitan dengan perilaku, dan melibatkan banyak aktor daerah dengan kepentingan yang berbeda-beda.

Logika di atas sebenarnya sudah diterapkan di dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY, di mana beberapa SKPD di DIY (Dinas DIKPORA, BPPM DIY, dan Dinas Sosial DIY) diberi mandat untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab dalam ruang lingkup Pendidikan KRR sebagaimana diatur di dalam Peraturan Gubernur DIY No. 109 Tahun 2015. Peran normatif sudah disusun sedemikian rupa agar dapat diimplementasikan secara optimal, dalam rangka tercapainya tujuan Pendidikan KRR di DIY. Namun, dalam implementasinya terjadi disfungsi peran dari Dinas DIKPORA DIY, BPPM DIY, dan Dinas Sosial DIY yang masing-masing memiliki tugas dan tanggung jawab dalam pelaksanaan Pendidikan KRR. Selain itu, juga terjadi disfungsi peran pada Kanwil Kemenag DIY dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan yang kemudian semakin mengarah pada kurang optimalnya Pendidikan KRR di DIY.

5. Pola Hubungan Antar-Stakeholder dalam Implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja di Daerah Istimewa Yogyakarta

a. Perencanaan dan Penganggaran Pendidikan KRR di Pemda DIY

Perencanaan dan Penganggaran merupakan kewenangan dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) DIY. Bappeda DIY sebagai salah satu unsur dari TAPD DIY, menduduki posisi strategis karena memiliki tugas untuk mengawal proses perencanaan pembangunan di DIY. Output yang dihasilkan dari proses tersebut yaitu adanya Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Kebijakan Umum Anggaran-Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). PPAS selanjutnya menjadi pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD, sebagai bahan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang akan disetujui bersama antara Gubernur DIY dan DPRD DIY menjadi APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

RKPD merupakan penjabaran dari perencanaan jangka menengah di mana proses penyusunannya diawali dari arahan Gubernur DIY kepada TAPD. TAPD kemudian melakukan *desk* dengan mitra SKPD dalam rangka penyesuaian substansi perencanaan. Dari proses tersebut dihasilkan arahan Gubernur DIY kepada SKPD yang harus ditindaklanjuti oleh SKPD. Setelah proses tersebut maka Rancangan Awal RKPD dapat disusun. Rancangan awal kemudian diproses di dalam Forum Konsultasi Publik dan Forum Keistimewaan menjadi Rancangan RKPD. Proses Musrenbang RKPD, kemudian diselenggarakan dalam rangka menghasilkan Penyusunan Rancangan Akhir RKPD. Selanjutnya, RKPD ditetapkan dengan Peraturan Gubernur DIY.

b. Pelaksanaan Pendidikan KRR di DIY

Jalur sekolah yang menjadi sasaran implementasi Pendidikan KRR di tingkat DIY yaitu SMA/SMK/MA, SLB, dan perguruan tinggi. Dinas DIKPORA DIY merupakan *stakeholder* yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pendidikan KRR pada jalur sekolah. Peran Dinas DIKPORA dalam mendukung pelaksanaan Pendidikan KRR di SMA/SMK, yaitu Sosialisasi KRR, Pengembangan Bahan Ajar Kesehatan Reproduksi, Pelatihan Kesehatan Reproduksi kepada Guru, dan Revitalisasi PIK Remaja. Dalam pelaksanaan beberapa kegiatan tersebut, Dinas DIKPORA DIY melibatkan Dinas Kesehatan DIY dan Perwakilan BKKBN DIY sebagai narasumber. Sementara itu, peran pembinaan dan pengembangan UKS dilaksanakan oleh Dinas DIKPORA DIY bersama Dinas Kesehatan DIY dan Kanwil Kemenag DIY, dalam rangka meningkatkan kualitas kesehatan remaja usia sekolah. Dinas DIKPORA DIY juga pernah menjalin kerja sama dengan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi dalam rangka Kampanye

Kesehatan Remaja yang menyoar para siswa dan siswi SMA dan SMK pada tahun 2015.

BPPM DIY adalah *stakeholder* yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Pendidikan KRR di masyarakat. Sebagai *stakeholder* yang sama-sama menjalankan peran pembinaan kepada PIK R dan BKR antara BPPM DIY dan Perwakilan BKKBN DIY telah terjalin koordinasi yang cukup intensif. BPPM DIY sering dilibatkan dalam kegiatan-kegiatan Perwakilan BKKBN. Sebaliknya, Kampanye Pendewasaan Usia Perkawinan sebagai upaya mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera, juga menjadi prioritas kegiatan bagi kedua *stakeholder* tersebut. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan Kampanye Pendewasaan Usia Perkawinan Tingkat DIY Tahun 2016, BPPM DIY menjalin koordinasi dengan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi dan mengundang peserta sebanyak 500 perwakilan remaja se-DIY.

Selain melakukan pendampingan kepada remaja sekolah, PKBI DIY juga menjalankan peran pendampingan kepada remaja berbasis desa dan remaja yang dimarginalkan. Terkait dengan kondisi sebagian remaja sudah mengalami seksual aktif, PKBI DIY memiliki cara pandang yang berbeda dengan BPPM DIY dan Perwakilan BKKBN DIY. Menurut PKBI DIY, remaja yang sudah seksual aktif seharusnya diberikan akses terhadap alat kontrasepsi, guna melindungi diri dari risiko-risiko seksual, seperti kehamilan yang tidak diinginkan, infeksi menular seksual, dan sebagainya. Sementara itu, Perwakilan BKKBN DIY dan BPPM DIY masih berpedoman bahwa sejauh ini alat kontrasepsi masih diperuntukkan bagi pasangan usia subur, bukan remaja yang seksual aktif.

Sebagai *stakeholder* yang bertanggung jawab atas Pendidikan KRR bagi Remaja Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), Dinas Sosial DIY baru dapat menjalankan peran dalam bentuk Bimbingan Sosial kepada remaja jalanan melalui penyampaian materi Kesehatan Reproduksi. Dalam menjalankan peran tersebut, Dinas Sosial DIY melibatkan Dinas Kesehatan DIY sebagai narasumber. Remaja jalanan juga merupakan komunitas yang didampingi oleh PKBI DIY. Namun, belum ada koordinasi antara Dinas Sosial DIY dengan PKBI DIY dalam pelaksanaan Pendidikan KRR kepada remaja jalanan.

Sementara itu, sebagian besar peran Pendidikan KRR bagi remaja penyandang disabilitas dilaksanakan oleh SAPDA, sebagai *stakeholder* yang memiliki kepentingan tinggi pada kesehatan reproduksi remaja difabel. Pada Tahun 2016, SAPDA juga menginisiasi pelaksanaan Pelatihan Kesehatan Reproduksi kepada remaja disabilitas yang tinggal di Balai Rehabilitasi Terpadu Penyandang Disabilitas (BRTPD) yang merupakan UPT dari Dinas Sosial DIY. Berkaitan dengan hal tersebut, penting untuk dilakukan upaya advokasi

kepada Dinas Sosial DIY agar hak pendidikan kesehatan reproduksi bagi remaja disabilitas dapat dipenuhi. Beberapa kegiatan yang dapat diusulkan untuk didukung dengan APBD DIY antara lain Pelatihan Kesehatan Reproduksi kepada remaja disabilitas, Pelatihan Kesehatan Reproduksi kepada pendamping, dan TOT Pendidik Sebaya bagi remaja disabilitas.

Peraturan Gubernur DIY No. 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR pada Pasal 24—27 telah mengatur pembentukan FP2KRR (Forum Koordinasi Penyelenggara Kesehatan Reproduksi Remaja). FP2KRR sebagai wujud kelembagaan lintas sektor dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi dan keterpaduan dalam penyelenggaraan KRR. Koordinator dari FP2KRR adalah Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan. Sedangkan, keanggotaan FP2KRR terdiri atas instansi pemerintah, organisasi kemasyarakatan, organisasi remaja, dan LSM.

D. Kesimpulan

Analisis *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY bertujuan untuk memahami persepsi *stakeholder*, kepentingan dan kekuasaan *stakeholder*, peran *stakeholder*, dan pola hubungan antar-*stakeholder*. *Stakeholder* yang terlibat dalam implementasi Pendidikan Kesehatan Reproduksi Remaja (KRR) di DIY meliputi *stakeholder* kunci, *stakeholder* primer, dan *stakeholder* sekunder. *Stakeholder* kunci memiliki otoritas secara legal untuk membuat keputusan, yaitu Gubernur DIY, DPRD DIY, Bappeda DIY, Dinas Kesehatan DIY, BPPM DIY, Dinas DIKPORA DIY, Dinas Sosial DIY, Biro Administrasi dan Kesejahteraan Rakyat Setda DIY, Perwakilan BKKBN DIY dan Kanwil Kementerian Agama DIY. *Stakeholder* sekunder berkepentingan secara langsung atau menerima dampak dari kebijakan, yaitu Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi. Sementara itu, *stakeholder* sekunder merupakan perantara yang membantu proses penyampaian Pendidikan KRR dan melakukan advokasi kepada pemerintah, yaitu PKBI DIY, SAPDA, dan Forum Guru Kesehatan Reproduksi.

Pembahasan mengenai persepsi *stakeholder* diuraikan berdasarkan 2 konteks, yaitu persepsi *stakeholder* dalam mendefinisikan kesehatan reproduksi dan persepsi *stakeholder* dalam memandang Pendidikan KRR. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum kesehatan reproduksi masih didefinisikan dalam arti luas, sebagai kondisi reproduksi sehat yang dilihat dari beberapa aspek, bukan hanya aspek fisik. Namun, kondisi seksual sehat sebagai bagian dari kesehatan reproduksi, kurang ditekankan oleh sebagian besar *stakeholder*. Sementara itu, semua *stakeholder* memandang Pendidikan KRR yang menyeluruh dan terpadu sebagai suatu prioritas, secara umum implementasi Pendidikan KRR diharapkan akan meningkatkan pengetahuan remaja tentang kesehatan reproduksi dan seksual secara benar dan akurat. Adanya persepsi

yang sama di antara *stakeholder* bahwa Pendidikan KRR penting untuk diprioritaskan menjadi sebuah prakondisi bagi implementasi Pendidikan KRR di DIY.

Berdasarkan analisis kepentingan dan kekuasaan *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY maka dapat dilakukan pemetaan *stakeholder* dengan menggunakan "*Power-Interest Grid*" menjadi 4 kategori yang meliputi

1. *Stakeholder* dengan kepentingan tinggi dan kekuasaan tinggi (*players*) yaitu Gubernur DIY, Dinas DIKPORA DIY, BPPM DIY, Dinas Sosial DIY, Dinas Kesehatan DIY, Perwakilan BKKBN DIY, Kanwil Kemenag DIY, PKBI DIY, dan SAPDA.
2. *Stakeholder* dengan kepentingan tinggi dan kekuasaan rendah (*subjects*), yaitu Forum Guru Kesehatan Reproduksi dan Organisasi Remaja Peduli Kesehatan Reproduksi.
3. *Stakeholder* dengan kepentingan rendah dan kekuasaan tinggi (*context setters*), yaitu DPRD DIY dan BAPPEDA DIY.
4. *Stakeholder* dengan kepentingan rendah dan kekuasaan rendah (*crowd*), yaitu Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY.

Analisis peran *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY dilakukan dengan membandingkan peran normatif dengan peran senyatanya yang dijalankan oleh *stakeholder*. Posisi *stakeholder* berdasarkan "*Power-Interest Grid*" menentukan bagaimana *stakeholder* tersebut berperan dalam proses implementasi. Namun, ada alasan tertentu menyebabkan tidak semua *stakeholder* dapat menjalankan peran sebagaimana mestinya (disfungsi peran), kemudian membawa konsekuensi negatif. Hal tersebut pada akhirnya berdampak pada kurang optimalnya implementasi Pendidikan KRR di DIY. *Stakeholder* yang mengalami disfungsi peran adalah Dinas DIKPORA DIY, BPPM DIY, Dinas Sosial DIY, Kanwil Kemenag DIY, dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY.

Hubungan antar-*stakeholder* yang terjadi dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY adalah inter-organizational karena proses implementasi melibatkan berbagai *stakeholder* dari organisasi pemerintah maupun organisasi nonpemerintah, di dalamnya terjadi mekanisme pertukaran sumber daya (*exchange of resources*) dan saling ketergantungan (*interdependency*). Mekanisme kerja yang terjadi di dalamnya pun kompleks.

Dengan menggunakan teknik *stakeholder-issue interrelationship diagrams* maka interaksi antar-*stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR dapat dipahami berdasarkan beberapa konteks yang meliputi Perencanaan dan Penganggaran Pendidikan KRR di Pemda DIY, Pelaksanaan Pendidikan KRR melalui Jalur Sekolah, Pelaksanaan Pendidikan KRR melalui Jalur Masyarakat, Pendidikan KRR bagi Remaja

Pengundang Masalah Kesejahteraan Sosial, dan Forum Koordinasi Pendidikan KRR di DIY. Pola hubungan yang dapat diidentifikasi dari beberapa konteks tersebut pada umumnya berupa interaksi antar-*stakeholder* dalam hubungan koordinatif sebagai mitra kerja. Sementara itu, belum terjalinnya beberapa interaksi yang bersifat strategis juga membawa konsekuensi negatif dan akhirnya berimplikasi pada kurang optimalnya Pendidikan KRR di DIY.

E. Saran Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan penelitian mengenai analisis *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY, penulis dapat merekomendasikan beberapa saran, sebagai berikut:

1. *Stakeholder* yang memiliki kepentingan tinggi terhadap Pendidikan KRR di DIY tentunya harus dapat memahami konsep kesehatan reproduksi secara lengkap karena pada dasarnya Pendidikan KRR merupakan serangkaian kegiatan pembelajaran dalam lingkup kesehatan reproduksi. Mengingat urgensi dari Pendidikan KRR di DIY maka dukungan *stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR di DIY perlu diwujudkan dalam bentuk Strategi dan Rencana Aksi Daerah dalam Pendidikan KRR agar *stakeholder* lebih berkomitmen dalam mendukung implementasi Pendidikan KRR di DIY.
2. Masing-masing *stakeholder* perlu memahami posisinya berkaitan dengan kepentingan dan kekuasaan yang dimiliki sehingga dapat mengoptimalkan peran dalam mendukung implementasi Pendidikan KRR di DIY. Sebagai contoh, *stakeholder* yang memiliki kepentingan dan kekuasaan yang tinggi dapat melakukan advokasi kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) DIY dan DPRD DIY agar dapat memprioritaskan dukungan anggaran dalam rangka mendukung kegiatan yang relevan dengan implementasi Pendidikan KRR. Selain itu, DPRD DIY sebagai *stakeholder* yang memiliki kekuasaan tinggi perlu diadvokasi secara intensif agar menjadikan kesehatan reproduksi remaja sebagai isu strategis. Selain itu, pada kemudian hari dapat membangun kesepakatan bersama pemerintah daerah untuk memberikan dukungan payung hukum berupa peraturan daerah.
3. *Stakeholder* dalam implementasi Pendidikan KRR harus memiliki komitmen untuk meminimalisasi terjadinya disfungsi peran. Dalam hal ini, diperlukan komitmen yang kuat dari Dinas DIKPORA DIY, BPPM DIY, Dinas Sosial DIY, Kanwil Kemenag DIY, dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY untuk mengatasi disfungsi peran yang terjadi. Selain itu, *stakeholder* tersebut dapat berkoordinasi atau membangun jejaring dengan *stakeholder* lain, sehingga peran yang dimandatkan dapat dijalankan sebagaimana mestinya. Mekanisme monitoring dan evaluasi Pendidikan KRR, sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Gubernur

DIY No. 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan KRR, penting untuk segera dilaksanakan.

4. Biro Administrasi Biro Adminitrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan Setda DIY sebagai koordinator FP2KRR (Forum Koordinasi Penyelenggara Program Kesehatan Reproduksi Remaja), segera menginisiasi pertemuan koordinasi strategis dengan agenda prioritas untuk menyelesaikan Draft Pembentukan FP2KRR dan membahas optimalisasi implementasi Pendidikan KRR di DIY. Stakeholder dengan kepentingan tinggi dan kekuasaan tinggi dapat dilibatkan lebih awal dalam suatu tim kecil guna membahas persiapan pertemuan koordinasi strategis tersebut.

IMPLEMENTASI STANDAR PENGASUHAN ANAK DI LKSA DAARUS SUNDUS KABUPATEN MAGELANG

Nama : Wiweka Hesti Rahadi
Instansi : Pemkab Magelang
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Berdasarkan hasil penelitian UNICEF dan Save the Children, pengasuhan Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA)/panti asuhan anak di Indonesia tidak berkualitas dan justru meninggalkan orientasi pengasuhan utama yaitu berbasis keluarga. Sebagai sebuah respons, pemerintah kemudian mengeluarkan Standar Nasional Pengasuhan Untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (SNPA) yang menjadi pedoman utama pengasuhan anak di dalam lembaga. Namun, banyak terjadi ketidaksesuaian dalam penerapannya. Di Kabupaten Magelang, LKSA cenderung menemui kesulitan dalam melaksanakan standar yang ada karena berbagai sebab, seperti keterbatasan kemampuan sumber daya. Bahkan, sedikit terjadi ketidaksetujuan. Oleh karenanya, penulis ingin mengetahui sejauh mana implementasi standar pengasuhan tersebut.

Tulisan ini bertujuan mendeskripsikan implementasi standar pengasuhan serta faktor-faktor yang mempengaruhi di LKSA Daarus Sundus Kabupaten Magelang. LKSA ini dipilih karena secara berturut-turut menerima program Temu Penguatan Anak dan Keluarga (TEPAK) sebagai modal penting untuk membantu pelaksanaan pengasuhan sesuai dengan SNPA. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan jenis deskriptif kualitatif. Jenis ini dimaksudkan untuk dapat mendeskripsikan secara lebih mendalam pada satu unit yang diteliti.

Penelitian menyimpulkan bahwa implementasi standar pengasuhan anak di LKSA Daarus Sundus belum berjalan baik dan menghasilkan keluaran yang masih jauh dari tujuan kebijakan yang termuat dalam SNPA. Semua tujuan yang dicanangkan tidak terpenuhi. Implementasi yang tidak mencapai tujuan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu (1) sumber daya manusia LKSA yang belum mencukupi baik secara kuantitas maupun kompetensi, (2) kemampuan finansial LKSA yang masih belum kuat, (3) dukungan Pemerintah yang dalam hal ini Dinas Sosial di Kabupaten Magelang, Dinas Sosial Provinsi Jawa Tengah, dan Kementerian Sosial yang belum memadai, (4) faktor kontrol orangtua dan masyarakat yang kurang.

Rekomendasi penulis terutama ditujukan untuk memperbaiki kekurangan yang ditemukan dalam penelitian agar LKSA mampu melaksanakan pengasuhan sesuai pedoman dan mencapai kondisi ideal sesuai tujuan SNPA. LKSA diharapkan lebih aktif membuka diri dan mencari sumber kompeten untuk menimba ilmu dan menjalin jaringan. Pemerintah daerah diminta aktif membina dan memfasilitasi pengembangan kapasitas kelembagaan LKSA

Kata kunci: Pengasuhan, Anak, LKSA, Standar, Implementasi

ABSTRACT

Based on the results of UNICEF and Save the Children research, the care of Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKSA)/orphanage in Indonesia is not qualified and instead left the main family oriented orientation. As a response, the government then issued a National Standards of Care for Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (SNPA) which became the main guideline for child care within the institution. However, there are many discrepancies in its application. In Magelang District, LKSA tends to have difficulties in implementing existing standards due to various reasons such as limited resources capability. Even, a little bit of disapproval. Therefore the authors want to know the extent to which the actual implementation of the standard of care.

This paper aims to describe how the implementation of child care standard and factors that affect in LKSA Daarus Sundus Magelang regency. The LKSA was chosen because it consecutively received Temu Penguatan Anak dan Keluarga (TEPAK) program as an important capital to assist in the implementation of care in accordance with the SNPA. The research method used is qualitative method with qualitative descriptive type. This type is intended to be able to describe more in depth on one unit under study.

The study concludes that the implementation of childcare standard in LKSA Daarus Sundus has not gone well and resulted in outcomes that are still far from the policy objectives contained in the SNPA. All declared goals are not met. Implementation that does not reach the goal is influenced by several factors, namely (1) LKSA human resources that are not sufficient both in quantity and competence, (2) LKSA financial capability is still not strong, (3) government support in this case Dinas Sosial in Magelang District, Dinas Sosial Central Java Province, and Kementerian Sosial, (4) poor parental and community control factors.

The authors recommendation is mainly aimed at correcting the deficiencies found in the research so that LKSA is able to carry out guidance according to the guidelines and achieve ideal conditions according to SNPA's objectives. LKSA is expected to be more active in opening up and looking for competent sources to gain knowledge and network. Local governments are asked to actively nurture and facilitate institutional capacity building of LKSA.

Keywords: *Child care, Child, LKSA, Standard, Implementation*

IMPLEMENTASI STANDAR PENGASUHAN ANAK DI LKSA DAARUS SUNDUS KABUPATEN MAGELANG

A. Latar Belakang

Mengasuh anak merupakan tanggung jawab dan kewajiban orangtua. Namun, seringkali hal tersebut tidak dapat dilaksanakan karena berbagai sebab. Direktorat Jenderal Rehabilitasi Sosial Kementerian Sosial RI dalam rencana strategis 2015—2019 menyebutkan bahwa jika keluarga mengalami masalah sehingga dapat menghambat tumbuh kembang anak, harus diadakan upaya penguatan dan bantuan terhadap keluarga sehingga anak dapat terpenuhi hak dan kebutuhan tumbuh kembangnya.

Realitasnya, pengasuhan berbasis lembaga tumbuh subur di Indonesia. Data kementerian sosial tahun 2008 menyebutkan bahwa jumlah LKSA/panti asuhan anak di seluruh Indonesia diperkirakan 5.000—8.000 buah dengan jumlah asuhan setengah juta anak. Hal ini pun menunjukkan sebagai jumlah LKSA/panti asuhan terbesar di seluruh dunia. Pemerintah Indonesia sendiri hanya memiliki dan menyelenggarakan sedikit dari lembaga tersebut. Lebih dari 99% diselenggarakan oleh masyarakat, terutama organisasi keagamaan.

Data tahun 2013 menunjukkan bahwa terdapat sebanyak 5.127 LKSA di seluruh pelosok negeri. Jumlah tersebut belum termasuk LKSA/panti asuhan anak yang tidak secara resmi terdaftar. Ironisnya, hasil penelitian yang dilakukan oleh UNICEF dan *Save the Children* pada tahun 2006—2007 sebagaimana dikutip Teja (2011) menunjukkan bahwa hasil pelayanan LKSA/panti asuhan anak di Indonesia tidak berkualitas dan justru bertolak belakang dengan tujuan perlindungan anak.

Sebagai respons atas rekomendasi UNICEF dan Save The Children berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan tersebut, pada tahun 2011 pemerintah melalui Kementerian Sosial RI telah mengeluarkan **Standar Nasional Pengasuhan Untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (SNPA)** yang didasarkan pada Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 30/HUK/2011 dan menjadi instrumen penting dalam kebijakan pengaturan pengasuhan alternatif untuk anak sebagai upaya untuk memberi pedoman pelayanan pada LKSA.

Namun demikian, sejumlah fakta menunjukkan bahwa standar ini terlalu idealis dan sulit dicapai. Kajian Unicef pada tahun 2012 menyebutkan bahwa karena itu kebanyakan lembaga pengasuhan anak tidak mampu mematuhi norma-norma yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Sebagai contoh adalah hasil penelitian Wijayanti et al (2014) yang menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara standar yang telah dirumuskan

dengan yang terjadi di lapangan. Data menunjukkan bahwa mayoritas panti asuhan anak terlantar di Kota Semarang belum mampu memenuhi standar yang ada. Kasus penganiayaan dan penyekapan anak dalam LKSA/panti asuhan seperti di Samuel Jakarta pada awal tahun 2014, atau meninggalnya seorang anak berusia 18 bulan, M Fikri, yang diduga akibat kekerasan di panti asuhan Tunas Bangsa kota Pekanbaru pada akhir Januari 2017 (dimuat dalam kompas.com 28 Januari 2017) merupakan sedikit fakta yang menunjukkan bahwa standar pengasuhan anak di dalam lembaga belum berjalan.

Sejalan dengan hal tersebut, hasil penelusuran awal penulis ke beberapa LKSA di Kabupaten Magelang yaitu LKSA Darul Hikmah, LKSA Daarus Sundus, LKSA Anak Kita, dan juga LKSA Asma' Binti Umais juga menunjukkan hal yang sama. Salah satu kendala yang ada adalah standar yang dirasa berada jauh di atas kemampuan LKSA serta "tuntutan" profesional dalam pelaksanaan pengasuhan, sementara kemampuan mereka masih jauh di bawahnya, khususnya pada segi kemampuan SDM, pengelolaan lembaga dan sarana prasarana.

Ketidaksesuaian selanjutnya adalah belum adanya respons lanjutan dari pemerintah daerah. Di wilayah ini tidak terdapat aturan pendukung dalam rangka pelaksanaan SNPA padahal jumlah LKSA/panti asuhan anak di tempat ini cukup banyak. Berdasarkan data di website BPS Jawa Tengah, jumlah total LKSA milik masyarakat di Jawa Tengah sebanyak 905 buah, jika dirata-rata LKSA milik masyarakat di masing-masing kabupaten/kota sebanyak 25,8 LKSA. Sementara data pemerintah kabupaten Magelang menunjukkan bahwa di wilayahnya sampai dengan tahun 2016 terdapat sebanyak 33 (tiga puluh tiga) LKSA. Jumlah ini berada di atas rata-rata kabupaten/kota lain di provinsi Jawa Tengah.

Berkaitan adanya *gap* tersebut maka perlu diketahui sejauh mana implementasi kebijakan pengasuhan anak di dalam lembaga di Kabupaten Magelang mencapai tujuan. Penelitian hanya akan dilaksanakan di salah satu lembaga yaitu LKSA Daarus Sundus. LKSA Daarus Sundus dipilih dengan pertimbangan sebagai berikut

1. LKSA yang secara berturut turut mendapatkan program Temu Penguatan Anak dan Keluarga (TEPAK) yang merupakan bantuan pendukung pelaksanaan SNPA. Program TEPAK ditujukan untuk meningkatkan pemahaman para orangtua/keluarga yang bertanggung jawab dalam pengasuhan dan perlindungan anak, meningkatkan kepedulian para stakeholder terkait untuk dapat memberikan pengasuhan terbaik bagi anak yang sesuai dengan Standar Nasional Pengasuhan Anak /SNPA (Fetty F, 2016).
2. Pemilihan tempat ini adalah berdasarkan hasil observasi diketahui bahwa pengurus LKSA Daarus Sundus lebih respons dan sedang berbenah. Mereka tidak menutup diri terhadap ketentuan baru.

3. Tempat ini konsisten tetap melaksanakan pengasuhan anak di dalam lembaga.

Penelitian penting dilakukan karena *pertama*, pengasuhan anak di dalam lembaga belum menjadi perhatian di Kabupaten Magelang meskipun jumlah LKSA cukup banyak. Sementara isu pengasuhan anak dalam lembaga jika diruntut sebenarnya merupakan isu berkaitan dengan urusan sosial. Urusan sosial adalah salah satu urusan pemerintah wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Perbaikan pengasuhan anak dalam lembaga berarti perbaikan kualitas hidup sumber daya manusia ke depan. Artinya, pemerintah daerah perlu mengetahui gambaran kondisi pengasuhan dalam lembaga, kemudian melanjutkan penelitian atau mengeluarkan kebijakan yang mendorong pengasuhan dalam lembaga menjadi lebih baik dan berperan memperkuat keluarga. *Kedua*, belum pernah dilakukan studi terhadap pengasuhan anak dalam lembaga di Kabupaten Magelang.

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasar latar belakang, pertanyaan penelitian yang dirumuskan penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi standar pengasuhan anak di Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) Daarus Sundus?
2. Faktor apakah yang mempengaruhi implementasi standar pengasuhan anak anak di Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) Daarus Sundus?

Metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Metode ini digunakan untuk menggali informasi yang lebih mendalam tentang kondisi di lapangan. Penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan penjelasan secara deskriptif dengan mendalam terkait implementasi standar pengasuhan anak di LKSA Daarus Sundus. Selanjutnya, akan diperoleh gambaran sejauh mana pelaksanaan pengasuhan anak dalam lembaga menghasilkan keluaran sesuai dengan tujuan kebijakan. Adapun kebutuhan data dalam penelitian ini terkait dengan sarana prasarana, pelaksanaan pengasuhan dalam LKSA Daarus Sundus, kompetensi/latar belakang SDM LKSA, dan dukungan pemerintah (instansi sosial), khususnya dalam rangka mewujudkan pengasuhan yang ideal sesuai standar. Tidak menutup kemungkinan data yang diperoleh akan memberikan informasi lebih atau mengalami pengembangan dari informasi awal di luar rumusan permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

Unit analisis dalam penelitian ini berupa kelompok/organisasi yaitu Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA) Daarus Sundus yang berada di Desa Bogowanti, Kecamatan Borobudur, Kabupaten Magelang. Pemilihan tempat ini didasarkan pada

beberapa alasan yaitu, *Pertama*, LKSA ini berturut-turut menerima bantuan program TEPAK dari pemerintah pusat sebagai salah satu modal pendorong pelaksanaan standar pengasuhan anak di dalam lembaga. *Kedua*, anak asuh di LKSA Daarus Sundus semuanya masih memiliki orangtua biologis. LKSA ini jelas berorientasi pada pengasuhan berbasis lembaga. *Ketiga*, LKSA Daarus Sundus tidak menjadi satu dengan pondok pesantren, berbeda dengan sebagian LKSA lain di Kabupaten Magelang yang bercampur antara lembaga asuhan anak dan pondok pesantren sehingga terjadi ketidakjelasan administrasi dan pelayanan pengasuhan. *Keempat*, pengurus/pengasuh di LKSA Daarus Sundus berusia relatif muda dibanding dengan LKSA lain di wilayah Kabupaten Magelang. Berdasarkan hasil observasi awal, kondisi tersebut membuat LKSA Daarus Sundus dianggap lebih responsif menyikapi tuntutan perubahan untuk membenahan lembaga.

Dalam penelitian ini akan menggunakan sumber data primer dan sekunder. Riduan sebagaimana dikutip oleh Edison (2012: 74) menyebutkan bahwa sumber data ada dua yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

Informasi yang diperlukan dalam penelitian ini akan digali oleh peneliti melalui beberapa teknik. Berdasarkan manfaat empiris, metode pengumpulan data kualitatif yang paling independen terhadap semua metode pengumpulan data dan teknik analisis data adalah metode wawancara mendalam, observasi partisipasi, bahan dokumenter, serta metode-metode baru seperti metode bahan visual dan metode penelusuran bahan internet (Bungin, 2007:107).

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Profil Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak Daarus Sundus

Lembaga kesejahteraan Sosial (LKSA) Daarus Sundus beralamat di Jalan Syailendra, Dusun Bogowanti Lor, RT/RW: 001/014, Desa Borobudur, Kecamatan Borobudur, kurang lebih 1 km sebelah utara Candi Borobudur. Berdiri di atas lahan seluas 800 m² dan mulai menjalankan kegiatan sejak 28 Juni 2004. Namun, baru secara formal berdiri dengan nama **Lembaga Sosial Panti Asuhan Yatim Piatu dan Fakir Miskin "Daarus Sundus"** pada hari Selasa, 27 Februari 2007 sebagaimana tertuang dalam akta notaris Kunsri Hastuti No. 32 tanggal 27 Februari 2007 dan berada di bawah naungan **Yayasan Satu Umat (YASAUM)**. Adapun mereka yang berinisiatif mendirikan adalah Muh Habib, Andi Sutanto, dan Arzayin. Posisi Borobudur sebagai jalur wisata internasional yang banyak dikunjungi turis lokal maupun asing dengan jumlah besar dianggap sebagai alasan tepat untuk menyiarkan pesona Islam sebagai Rahmatan Lil 'Alamin menjadi salah satu alasan yang fundamental panti

ini didirikan di Borobudur. Sebagai pendukung kegiatan, LKSA ini telah memperoleh tanda daftar dari Dinas Tenaga Kerja Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Magelang dengan nomor 016/Reg/LKSA/2014 dengan memiliki sejumlah sarana dan prasarana.

Pada awal berdirinya, LKSA Daarus Sundus mengasuh anak tanpa melihat jenis kelamin dan mengasuh, baik anak asuh lelaki maupun anak asuh perempuan. Seiring waktu berjalan, terjadi kesulitan dalam mengasuh anak lelaki dan perempuan secara bersamaan dalam satu lembaga (panti asuhan) sehingga diputuskan memisahkan anak asuh perempuan dengan membuat LKSA perempuan bernama Fattimah Azzahra yang berdiri dalam satu Yayasan.

2. Tidak Dilakukan Pencegahan Keterpisahan Anak dari Orangtua

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat hal penting yang perlu menjadi catatan. Masing-masing pihak baik itu orang tua anak maupun LKSA Daarus Sundus memiliki kepentingan dalam hal kepengasuhan. Kepentingan tersebut justru berseberangan dengan prinsip pencegahan keterpisahan anak dari orangtua. Dua kepentingan besar yang mencolok adalah berkaitan dengan faktor ekonomi keluarga dan berkaitan dengan nilai-nilai moral keagamaan yang menjadi ironi dan semakin mempersulit pencegahan keterpisahan anak-orang tua adalah justru seringkali kerabat dan atau orangtua lah yang menjadi pendorong aktif anak masuk ke dalam LKSA. Alasan ekonomi yang mengakibatkan keinginan anak melanjutkan pendidikan formal atau pendidikan agama di pondok pesantren terancam menjadi dorongan untuk "menitipkan" anak-anak mereka di LKSA yang dianggap punya sumber daya, baik biaya maupun kompetensi mendidik agama. Sementara itu, orangtua merasa tidak punya kemampuan dan percaya basis lembaga yang bisa memperbaiki keadaan.

Bagi orangtua, opsi memasukkan anak ke dalam asuhan LKSA dianggap logis karena *pertama*, dianggap lebih murah dalam membiayai hidup anak daripada anak tetap berada dalam asuhan mereka. Selain itu, jaminan biaya pendidikan sampai dengan Sekolah Menengah Atas yang ditawarkan menjadi hal menarik karena keterbatasan mereka dalam menyediakan biaya pendidikan bagi anak-anaknya. *Kedua*, orangtua justru lebih merasa mantab dan aman ketika anak berada dalam asuhan lembaga karena yakin mereka akan terkontrol setiap saat sehingga pengaruh negatif lingkungan akan bisa dicegah atau diminimalisir, apalagi dalam LKSA Daarus Sundus anak diberikan bekal ilmu agama secara intens sehingga diharapkan mereka mempunyai tameng mencegah berbagai pengaruh buruk. Di sisi lain, orangtua merasa tidak mempunyai kemampuan untuk mendidik sendiri sang anak, khususnya dari segi agama. *Ketiga*, diyakini dengan asuhan dan kontrol LKSA,

anak akan lebih tertata dan terlatih hidup mandiri. Alasan orangtua ini tentu tidak bisa dilepaskan dengan basis sosial ekonomi mereka yang kemudian menciptakan ketidakberdayaan dari beberapa sisi.

Bagi LKSA Daarus Sundus, menerima anak asuh dari keluarga yang mereka pandang tidak mampu adalah sangat penting. Alasan pertama, LKSA ini merasa memiliki kewajiban membantu anak-anak dari keluarga tidak mampu agar minimal bisa melanjutkan pendidikan. Hal tersebut dikaitkan dengan dalil agama yang menyatakan bahwa menolong fakir miskin atau anak yatim adalah suatu keharusan. Dalil tersebut ditafsirkan dengan cara mengambil alih asuhan ke dalam lembaga karena cara lain dianggap tidak efektif. Kedua, pengurus Daarus Sundus memandang anak-anak yang berasal dari ekonomi rendah sangat rawan terhadap krisis akidah (agama) sehingga menjadi sebuah panggilan untuk menyelamatkan anak-anak tersebut dari pengaruh negatif dan memberikan pembinaan akidah secara masif dan terkontrol. Dengan kata lain, anak juga sebagai tempat menanamkan nilai agama, kemudian diharapkan nantinya menyiarkan ilmu agama mereka ke masyarakat. Ketiga, pandangan bahwa banyak orangtua yang ternyata tidak begitu peduli dengan pendidikan, pengawasan, akhlak, dan tingkah laku anak-anaknya. Daarus Sundus berkeinginan dan berupaya berperan untuk lebih peduli dan memperhatikan sehingga anak akan lebih tertata hidupnya. Rendahnya kepedulian orangtua menciptakan kekhawatiran terhadap akhlak dan akidah mereka di masa akan datang. Keempat, LKSA Daarus Sundus punya kepentingan untuk mentransfer nilai-nilai organisasi kepada anak-anak yang diasuh sehingga akan menciptakan generasi penerus.

Kondisi tersebut menunjukkan kepada kita bahwa pengetahuan dan pemahaman, baik orangtua maupun LKSA terhadap hak anak dan tanggung jawab orangtua sesuai ketentuan perundang-undangan masih terbatas. Dengan demikian, tidak saja hanya diperlukan sosialisasi yang lebih intens untuk menyadarkan kewajiban orangtua, namun juga diperlukan penguatan terhadap kondisi orangtua, baik secara ekonomi maupun juga secara moral keagamaan. Dua hal penting itulah yang harus didorong oleh pihak-pihak terkait. Instansi sosial di berbagai tingkat maupun LKSA berperan dalam fasilitasi penguatan keluarga tersebut.

Agar lebih obyektif dalam menentukan pengasuhan anak, lembaga lain yang berwenang atau mempunyai kompetensi, misalnya dinas sosial setempat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga perlindungan anak harus dilibatkan dalam penilaian kondisi anak dan keluarga. Pandangan dari beberapa pihak diharapkan akan lebih tepat menghasilkan keputusan pengasuhan bagi anak dan tidak selalu menempatkan LKSA menjadi pilihan pertama dan utama. Prinsip yang harus dipegang adalah selama orangtua atau keluarga dekat masih bisa mengasuh maka

merekalah yang harus melaksanakan dan LKSA hanya memperkuat kemampuan mereka. LKSA menjadi pilihan terakhir dan memfasilitasi keluarga agar lebih berdaya.

3. Anak Asuh Memiliki Berbagai Risiko di Dalam Pengasuhan LKSA

Proses penelusuran awal yang dilaksanakan oleh LKSA Daarus Sundus menjadi tidak konsisten hasilnya karena tidak mempergunakan standar baku yang dipergunakan sebagai dasar. Ukuran/kriteria yang dipergunakan kepada setiap anak jumlahnya menjadi tidak sama satu dengan yang lainnya. Unsur subyektivitas dan peran perasaan asesor sangat tinggi dalam menentukan hasil, apalagi pada saat melakukan tugasnya seorang diri tanpa ada pihak lain yang bisa diajak berdiskusi.

Selain itu, terjadi ketidaksesuaian kriteria kemiskinan yang dipergunakan oleh asesor LKSA Daarus Sundus dengan kriteria kemiskinan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Jika kriteria dari pemerintah sudah jelas, kriteria yang dimiliki oleh LKSA Daarus Sundus sekali lagi tidak baku dan tergantung penilaian asesor.

Pasca dilakukan proses penelusuran awal (*assessment*) pun, posisi anak-anak juga relatif tidak aman dari sisi hukum. Tidak adanya dokumen/bukti tertulis berupa kesepakatan pemindahan pengasuhan anak dari orangtua kepada LKSA Daarus Sundus menciptakan situasi yang rawan terhadap terjadinya penyelewengan terhadap kepengasuhan anak. Minimnya keterlibatan pihak lain juga semakin mendukung kondisi rawan tersebut. Secara singkat kesepakatan menjadi riskan terhadap anak karena minim bukti dan minim saksi.

Di sisi lain, potensi sebagian anak untuk tertekan secara psikologis juga terbuka terutama bagi anak-anak yang dalam proses pengalihan pengasuhan tidak diakomodir pendapatnya. Hasil penelitian telah menunjukkan bahwa terdapat anak yang pada awalnya terpaksa masuk ke dalam lembaga pengasuhan karena dorongan orang tua dan tidak memiliki pilihan selain menuruti kemauan tersebut.

Selain itu, bercampurnya beragam usia dan pendidikan anak dengan kontrol yang lemah sangat berisiko terhadap terjadinya perkembangan yang tidak sehat, terutama bagi anak-anak yang berumur muda. Mereka seolah akan dipacu untuk dewasa lebih cepat mengikuti anak-anak lain yang lebih tua baik dari segi perilaku, pola pikir, maupun perkataan. Tidak menjadi masalah jika pengaruh yang ditransfer bersifat positif. Ketika pengaruh negatif yang dibagikan maka anak asuh akan sangat dirugikan perkembangannya. Dari segi fisik juga timbul potensi terjadinya kekerasan dari anak dewasa terhadap anak-anak yang lebih muda. Sebaliknya, bisa juga terjadi kekerasan pada anak-anak yang memiliki fisik lebih besar kepada anak-anak yang memiliki fisik lebih kecil.

Akibat lainnya, adanya variasi usia yang sangat beragam, sementara kemampuan dasar anak dalam ilmu agama juga beragam serta jumlah pengajar agama yang terbatas telah mengakibatkan pendidikan agama hasilnya menjadi tidak maksimal. Kurikulum pendidikan agama yang dibuat mengalami kesulitan dalam penerapannya. Transfer ilmu agama menjadi tidak terukur secara jelas. Secara ritual anak asuh memang selalu dipaksa untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban keagamaan, namun tidak bisa dipastikan apakah pengetahuan dan kesadaran mereka atas hal tersebut benar-benar ada. Pencapaian kurikulum pendidikan agama di dalam LKSA menjadi kurang sukses dan beragam hasilnya.

Dengan demikian, posisi anak asuh di LKSA Daarus Sundus masih cukup berisiko secara hukum, dan sebagian dari mereka juga berisiko dari sisi mental. Meskipun selama ini tidak terjadi situasi yang merugikan anak, bagaimanapun juga menjadi sangat penting dalam sebuah kesepakatan dibuat secara tertulis sehingga menjadi jelas pihak yang bertanggung jawab atau terlibat khususnya pada saat terjadi hal yang tidak diinginkan. Sementara itu, pendapat anak juga harus diakomodir sehingga tidak terjadi anak-anak yang terpaksa berpisah dengan orang tua mereka karena bagaimanapun hak anak adalah diasuh oleh orang tua sendiri.

Oleh karenanya, tentu sangat penting dibuat sebuah pedoman baku untuk melakukan *assesment* yang disusun tertulis dan tahapannya konsisten. Kriteria dalam standar baku juga menyesuaikan dengan ketentuan yang telah dibuat oleh pemerintah. Siapa pun kelak yang melaksanakan akan mempunyai ukuran dan tahapan yang sama. Selain itu, kerja sama dengan pihak lain seperti perangkat desa, dinas sosial setempat, LSM, ataupun lembaga perlindungan anak kembali menjadi hal penting yang harus dilakukan agar hasil penelusuran obyektif dan tidak terjadi keterpaksaan anak. Proses *assesment* juga harus dilakukan ke semua anak secara ketat termasuk yang berasal dari pindahan lembaga lain.

Selanjutnya, kontrol yang kuat harus dilaksanakan untuk menekan potensi timbulnya kekerasan antar-anak. Evaluasi terhadap kurikulum dan metode pengajaran pendidikan agama harus dilaksanakan jika ingin mencapai hasil yang signifikan bagi anak sebagaimana menjadi niat awal LKSA Daarus Sundus menciptakan generasi yang kompeten dalam agama

4. Pengasuhan Berbasis Keluarga Belum Menjadi Orientasi

Orientasi pengasuhan di dalam LKSA belum mengarah pada pengasuhan berbasis keluarga. Hal tersebut dapat terlihat dari

- a. Tidak ada arah *de institusionalisasi* terhadap anak asuh.
Idealnya pengembalian kepada orangtua dilaksanakan berdasar pada

kemampuan dan kesiapan orangtua. Hasil penelitian menunjukkan bahwa lama pengasuhan di dalam lembaga lebih didasarkan pada lama studi anak dalam menempuh pendidikan formal sampai dengan jenjang Sekolah Menengah Atas. Pengembalian kepada orangtua juga justru dipergunakan sebagai hukuman jika anak asuh melakukan pelanggaran berat. Hal ini tentu menjadi sebuah kontradiksi dengan semangat pengasuhan berbasis keluarga karena pengembalian anak kepada keluarga biologis justru dijadikan sebagai hukuman, seolah kembali kepada keluarga merupakan hal buruk.

Mencermati hal tersebut maka penulis memandang perlu dilakukan perubahan terhadap hukuman tertinggi yaitu pengembalian anak kepada orangtua. Pertemuan dengan orangtua bagi anak adalah hak, bukan sesuatu yang buruk sehingga tidak layak dijadikan sebuah hukuman. Prinsip penting adalah jangan menjadikan pengembalian kepada orangtua terkesan sebagai sesuatu yang buruk. Meskipun dianggap efektif dalam mengontrol anak serta menghilangkan cara kekerasan, pengembalian anak asuh kepada orangtua yang diposisikan sebagai hukuman tetap tidak sejalan dengan prinsip bahwa pengasuhan utama dan pertama adalah orang tua.

b. Pembatasan pertemuan anak dengan keluarga.

Pertemuan anak asuh dengan orangtua atau keluarga yang sangat terbatas jelas menunjukkan belum adanya kesadaran bahwa pertemuan anak dengan orangtua atau keluarga harus dijamin sebebas-bebasnya karena hal tersebut merupakan hak anak. Jika tidak berhati-hati, pertemuan yang terbatas tersebut berpotensi membuat hubungan antara anak dan keluarga menjadi renggang, kehangatan, dan kedekatan menjadi berkurang. Komunikasi yang tidak begitu intens juga bisa jadi menyebabkan terjadinya banyak kesalahpahaman di kemudian hari. Namun, adanya fasilitasi oleh LKSA sudah patut diapresiasi meskipun frekuensinya sebenarnya masih kurang. Setidaknya masih ada ruang bagi anak untuk bertemu dengan orangtuanya minimal satu bulan sekali. Menurut penulis, fasilitasi pertemuan yang dilakukan oleh LKSA Daerah Sundus perlu ditambah frekuensinya dan perlu dibuka kesadaran bahwa bagaimana pun juga pertemuan anak-orangtua/keluarga adalah hal penting yang mendukung mereka berkasih sayang, kecuali bagi anak yang memang memerlukan perlindungan khusus karena terjadi kekerasan dalam keluarga. Fasilitasi melalui penyediaan anggaran khusus bagi mereka yang berasal dari luar daerah seperti Jawa Timur juga layak dilakukan agar mereka mempunyai kesempatan yang sama untuk bertemu dengan orangtuanya. Selain itu, kesempatan untuk tetap bertemu dengan teman lain di luar LKSA juga perlu diberikan meskipun dengan waktu yang tetap dikontrol agar hubungan

sosialisasi, pengetahuan, dan pengalaman anak asuh dengan anak lain tetap terjaga tidak hanya sebatas di dalam LKSA

5. Pengelolaan Lembaga Lemah

Berbagai temuan terkait variabel kelembagaan menunjukkan bahwa pengelolaan LKSA Daarus Sundus masih memiliki banyak kelemahan meskipun secara legal telah mencukupi dan diterima secara terbuka oleh masyarakat. Percampuran peran pengurus dan pengasuh menjadikan pelaksanaan pekerjaan bercampur aduk. Tugas kepengasuhan terganggu oleh kewajiban sebagai pengurus mengembangkan lembaga dan mencari dana, sebaliknya tugas kepengurusan terganggu oleh urusan pengasuhan anak. Jika terus dibiarkan maka kualitas pengasuhan akan menurun karena bisa jadi anak justru menjadi terabaikan/tidak terurus atas konsekuensi dari fokus pengurus/pengasuh yang terbagi. Cara yang harus ditempuh untuk memperbaikinya adalah membuat aturan dan pembagian yang jelas terhadap tugas, kewenangan, dalam pengasuhan dan pengelolaan LKSA. Dengan demikian, masing-masing personel akan lebih fokus untuk menyelesaikan tugas pokoknya terlebih dahulu.

Kelemahan LKSA Daarus Sundus dalam pengelolaan dokumen menunjukkan bahwa lembaga ini tidak mempunyai keteraturan dan hal itu menjadi tantangan berat yang harus diperbaiki jika ingin menjadi lembaga yang bagus dan terakreditasi. Banyak cara bisa ditempuh untuk membantu memperbaikinya, namun satu cara yang pasti adalah dengan dipaksa dan dibiasakan. LKSA harus secara intens meminta petunjuk dan bimbingan satuan bakti pekerja sosial atau berbagai pihak yang memungkinkan mereka membantu memperbaiki pengelolaan dokumen. Cara lain adalah dengan melibatkan mahasiswa magang sehingga terjadi transfer keilmuan dalam mengelola dokumen. Artinya, LKSA harus aktif mencari sumber untuk membantu mereka.

Sarana prasarana pokok seperti kamar anak, kamar pengasuh, ruang makan, dan ruang konsultasi seharusnya menjadi prioritas ketika mengembangkan sebuah LKSA karena di tempat itulah baik anak maupun pengasuh beristirahat dan melaksanakan kegiatan-kegiatan penting. Kondisi yang tidak layak tentu akan berisiko terhadap kesehatan maupun sosialisasi mereka. Ketika dua hal tersebut terganggu maka pengasuhan di dalam lembaga tidak akan berjalan baik dan semakin jauh dari apa yang seharusnya. Prinsipnya adalah prioritas pengembangan fisik diarahkan kepada sarana dan prasarana pokok demi kepentingan anak. Dengan demikian, LKSA ini belum sepenuhnya berorientasi pada kepentingan anak asuh

6. Kapasitas Kelembagaan LKSA Daarus Sundus Lemah

LKSA Daarus Sundus belum memiliki kapasitas yang cukup kuat untuk mengembangkan diri dan melaksanakan pelayanan pengasuhan secara ideal. Keterbatasan kapasitas kelembagaan LKSA Daarus Sundus ditunjukkan setidaknya dari

- a. Belum mampu memberikan pemenuhan kebutuhan secara menyeluruh dan masih memiliki sejumlah kekurangan.

Terlihat dari orientasi yang masih tertuju pada pemenuhan biaya pendidikan, kebutuhan konsumsi, dan kebutuhan sehari-hari, seperti peralatan mandi. Adapun pemenuhan kebutuhan lain, misalnya berkaitan dengan kesehatan belum cukup menjadi perhatian atau masih rendahnya keterlibatan orangtua dalam penentuan sekolah anak. Fasilitasi penguatan keluarga juga belum dilaksanakan.

Berkaitan dengan berbagai kekurangan dari segi ini, penulis menekankan bahwa diperlukan perhatian khusus terhadap beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Orangtua sangat perlu dilibatkan dalam penentuan sekolah anak. Bagaimanapun merekalah yang memiliki anak sehingga tanggung jawab dan haknya untuk kepentingan anak tidak boleh diabaikan.
- 2) Meskipun frekuensinya sedikit, diperlukan adanya pemeriksaan kesehatan secara rutin dengan bekerja sama dengan instansi pelayanan kesehatan setidaknya dengan menggunakan relasi pembina LKSA yang merupakan seorang perawat. Mengapa? Karena seperti yang telah dibahas dalam subbab sebelumnya bahwa kondisi tempat tidur anak berpotensi mengganggu kesehatan anak sehingga upaya preventif penting dilaksanakan.
- 3) Upaya memenuhi nutrisi anak juga perlu dilanjutkan karena dengan kecukupan gizi modal dasar anak tumbuh dan sehat menjadi lebih besar. Tidak ada yang salah dengan melakukan puasa yang akan lebih baik dengan diimbangi asupan nutrisi yang cukup.
- 4) Harus mempertimbangkan alokasi waktu bermain dan beristirahat yang cukup bagi anak. Bermain merupakan kebutuhan alamiah seorang anak sehingga haknya perlu diakomodir. Sementara beristirahat cukup akan sangat mendukung kesehatan dan pertumbuhan fisiknya serta kemampuan menyerap berbagai ilmu termasuk ilmu agama yang diberikan di dalam lembaga.

- 5) Sebagai upaya mengurangi keterpisahan anak dengan keluarga maka LKSA perlu melakukan cara berbeda untuk menolong seorang anak dari keluarga rentan. Fasilitasi untuk mendorong kekuatan ekonomi keluarga agar setidaknya kemampuan mereka menyediakan biaya pendidikan tanpa harus berpisah dengan anak terwujud harus dilakukan. Misalnya, mengarahkan dana CSR perusahaan langsung ke keluarga. Dengan cara pemberian bantuan habis pakai seperti yang telah dilakukan, kondisi orangtua tetap akan sama. Keberdayaan mereka tidak akan meningkat meskipun beban sementara menjadi lebih ringan saat anak berada dalam LKSA. Tentu ini sangat berbeda dengan peran LKSA yang diharapkan sebagai fasilitator penguatan keluarga. Daarus Sundus belum menyentuh pada penguatan keluarga agar mampu mandiri untuk membiayai kebutuhan pendidikan anak-anaknya di kemudian hari. Apa yang dilakukan saat ini hanya merupakan pertolongan sementara bagi keluarga. Sementara ketika ada anak lain yang berada dalam keluarga yang sama, berpotensi akan dimasukkan ke dalam LKSA juga. Hal yang akan terus terulang jika kondisi penguatan keluarga tidak dilakukan.

Menurut penulis, tidak ada yang salah jika LKSA mencarikan orang tua asuh bagi anak, meskipun mereka masih memiliki orangtua biologis. LKSA sebaiknya hanya memfasilitasi pertemuan antara orangtua biologis dan calon orangtua asuh. Jika dikaitkan dengan akhlak dan kontrol terhadap anak maka yang perlu dilakukan adalah dengan mencari calon orang tua asuh yang mempunyai kompetensi dalam ilmu agama, berpendidikan formal, baik dan mapan secara ekonomi. Hal ini akan cukup mewakili kebutuhan anak terkait pendidikan, kebutuhan pokok, ilmu agama, dan kasih sayang dalam seting sebuah keluarga.

- b. Jumlah dan kompetensi Pengasuh kurang
Input SDM terbatas. Rekrutmen pengasuh tanpa melalui seleksi serta tidak berkualifikasi khusus menghasilkan pengasuh dengan ciri seperti minat pengasuh yang tidak besar dan pada awalnya tidak berasal dari diri sendiri, serta kurangnya kemampuan dalam berkomunikasi dan menjalin hubungan yang hangat dengan anak. Hal ini berpengaruh terhadap kinerja karena kemudian tugas dijalankan sekadar untuk memenuhi kewajiban. Akibat lain adalah jumlah mereka tidak mencukupi dan tidak mempunyai bekal keilmuan (kompetensi) yang cukup sebagai dasar dalam melaksanakan tugas tugasnya. Segala tindakan dan keputusan yang dilakukan akan terbatas pada asumsi pribadi tanpa didasari oleh ilmu khusus sehingga hasilnya pun belum tentu tepat. Kondisi masih diperparah dengan tidak adanya evaluasi kinerja pengasuh, tidak adanya evaluasi kinerja pengasuh dan kurangnya pengasuh memperoleh

peningkatan kompetensi baik yang difasilitasi oleh pemerintah maupun atas usaha mandiri.

Melihat kondisi tersebut penulis menekankan perlunya bimbingan teknis yang lebih sering, baik pada persoalan administrasi maupun pengetahuan pengasuhan anak, khususnya bagi para pengurus/pengasuh. Tentu sangat penting untuk mengembangkan pengetahuan mereka, apalagi perkembangan anak dari waktu ke waktu juga terus mengalami perubahan. Selanjutnya, diperlukan evaluasi. Evaluasi sejatinya adalah hal penting bagi tugas apapun karena berguna untuk melihat sejauh mana keberhasilan atau kegagalan yang dialami. Kurangnya evaluasi terhadap pengurus/pengasuh justru merugikan LKSA itu sendiri karena pencapaian visi dan misinya menjadi tidak tertarget.

Sangat penting bagi LKSA untuk menambah jumlah pengasuh setidaknya satu orang agar perbandingan jumlah anak dengan pengasuh lebih seimbang. Selain itu, dengan bertambahnya jumlah pengasuh diharapkan akan lebih memperbesar pengawasan, dan intensitas pertemuan anak dengan pengasuhnya. Pengasuh baru tentu saja harus memiliki dasar keilmuan dalam rangka mengasuh anak atau setidaknya telah memiliki pengalaman dalam bidang serupa.

Diperlukan perbaikan hubungan antar-pengasuh yang diakibatkan kurangnya pengetahuan dan bekal keilmuan dalam pengasuhan anak. Ilmu kepengasuhan akan memberikan pedoman yang sama untuk berperilaku dan memperlakukan anak asuh. Hal ini harus diperbaiki dengan cara menyamakan standar perilaku dan tujuan pengasuhan anak. Misalnya, dengan meminta bantuan Kementerian sosial melalui fasilitasi dinas sosial baik kabupaten maupun provinsi untuk memberikan kesempatan kepada pekerja sosial profesional mereka mentransfer ilmu dalam jangka waktu tertentu di dalam LKSA yang kemudian bisa diadopsi oleh para pengurus/pengasuh sehingga terjadi perbaikan pada pengasuhan anak.

c. Kondisi finansial terbatas

Keterbatasan dana yang dimiliki menyebabkan kemampuan penyediaan dana pengembangan kapasitas lembaga seperti membangun gedung yang ramah anak, membiayai SDM meningkatkan kompetensi, atau membayar SDM profesional menjadi kurang. Tidak tersedianya personel yang berkompeten dalam pengelolaan keuangan menyebabkan tidak adanya rencana dan pengelolaan yang baik. Dengan demikian, kemampuan finansial lembaga belum banyak memberi dukungan pada peningkatan kapasitas kelembagaan.

Artinya, LKSA Daarus Sundus sangat perlu untuk mengembangkan jaringan dalam rangka memperoleh sumber dana yang lebih stabil dan signifikan. Tidak saja melalui mekanisme klasik yaitu dari rumah ke rumah, tetapi mencoba mengakses ke sumber lain seperti badan usaha atau mencoba alternatif usaha ekonomi sendiri sehingga ketergantungan terhadap pihak luar dapat dikurangi.

D. Kesimpulan

Beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi standar pengasuhan di LKSA Daarus Sundus adalah sebagai berikut:

1. Kompetensi SDM LKSA yang belum cukup memadai ditambah intensitas interaksi pengasuh dengan anak kurang menyebabkan kemampuan mereka dalam menjalankan tugas menjadi terbatas karena tidak dibekali dasar keilmuan. Salah satu yang menonjol adalah belum dapat terciptanya kedekatan dan hubungan yang hangat dengan anak asuh.
2. Kemampuan finansial LKSA Daarus Sundus yang belum cukup kuat untuk dipergunakan dalam mengembangkan kapasitas lembaga seperti membangun gedung yang ramah anak, membiayai SDM meningkatkan kompetensi, membayar SDM profesional, atau mendorong penguatan ekonomi keluarga anak.
3. Dukungan instansi sosial yaitu dinas sosial kabupaten Magelang, dinas sosial Provinsi Jawa Tengah, maupun oleh Kementerian Sosial dalam pembinaan, pengawasan, dan evaluasi masih sangat kurang terutama dalam membantu mengembangkan kapasitas LKSA Daarus Sundus menjadi lembaga pengasuhan yang ideal dalam mengimplementasikan SNPA dan menjadi fasilitator penguatan keluarga.
4. Kontrol orangtua anak dan masyarakat sekitar LKSA Daarus Sundus kurang sehingga mengakibatkan minimnya kritik/masukan kepada LKSA untuk memperbaiki diri sesuai standar pengasuhan yang telah ada.

E. Rekomendasi

Rekomendasi kepada LKSA Daarus Sundus sebagai berikut:

1. Dalam rangka membatasi penggunaan lembaga. Disarankan agar LKSA menyusun pedoman baku dan tertulis untuk melakukan assesment (penelusuran awal), melibatkan pihak lain yang berkaitan dalam proses assesment, melaksanakan assesment ke semua anak secara ketat tanpa kecuali, menyusun kesepakatan pengasuhan secara tertulis dan ditandatangani oleh semua pihak terkait termasuk

anak, disusun rancangan kepengasuhan untuk setiap anak dengan kejelasan rencana jangka waktu kepengasuhannya sambil mencarikan calon orang tua asuh, berusaha serius mencegah keterpisahan anak dari orang tuanya, serta memprioritaskan bantuan pada fasilitasi penguatan ekonomi keluarga.

2. Dalam rangka memperkuat kelembagaan, disarankan untuk membuat pembagian tugas dan kewenangan yang jelas bagi SDM dalam pengasuhan dan pengelolaan LKSA, serta memprioritaskan pembangunan fisik bangunan pada sarana-prasarana penting anak seperti kamar tidur, ruang makan, dan ruang konsultasi.
3. Dalam rangka memperbaiki pelayanan pengasuhan, disarankan agar menambah frekuensi pertemuan anak dengan orangtua biologis serta disediakan anggaran, khusus bagi anak yang berasal dari luar daerah, bekerja sama dengan instansi kesehatan atau menggunakan relasi pembina LKSA yang merupakan seorang perawat untuk secara rutin memantau kesehatan anak asuh, penyediaan alokasi waktu bagi anak untuk bermain dan beristirahat secara cukup, tidak menempatkan pengembalian kepada orangtua sebagai hukuman, aktif melakukan lobi kepada instansi sosial untuk memperoleh prioritas peningkatan kompetensi SDM yang dimiliki, pelibatan orangtua dalam penentuan sekolah anak, serta LKSA lebih membuka diri dan aktif mengembangkan jaringan untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan.

Adapun rekomendasi kepada pemerintah (Dinas Sosial PPKB PPA Kabupaten Magelang) adalah sebagai berikut:

1. Bekerja sama dengan sakti Peksos membuat target minimal per tahun yang harus dicapai oleh LKSA disertai dengan adanya pengawasan atau pemantauan terjadwal setiap bulan untuk mengetahui perkembangan setiap LKSA serta hambatannya menuju pada standar ideal.
2. Memfasilitasi bantuan bagi LKSA untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan bagi keluarga miskin yang memiliki anak sekolah untuk meningkatkan kapasitas ekonomi mereka dari berbagai sumber.
3. Bekerja sama dengan lembaga nonpemerintah seperti save the children atau perguruan tinggi untuk meningkatkan kemampuan SDM LKSA dan SDM dinas sosial PPKB PPA, dan menyosialisasikan kepada masyarakat tentang pentingnya pengasuhan anak di dalam keluarga.

ANALISIS PERSEPSI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL (CPNS) TERHADAP PENYELENGGARAAN DIKLAT PRAJABATAN CPNS DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN BINTAN

Nama : Yendy Ulpha Gumilang
Instansi : Pemkab Bintan
Tahun Intake : 2016
Tingkat Beasiswa : Dalam Negeri
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Negara Studi : Indonesia
Universitas : Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Diklat prajabatan merupakan diklat yang pertama kali diperoleh oleh PNS. Diklat prajabatan bertujuan untuk membentuk PNS yang profesional sebagai pelayan masyarakat. Diklat prajabatan merupakan diklat yang penting sehingga perlu melakukan evaluasi guna mengetahui penyelenggaraan diklat tersebut. Penelitian ini meneliti persepsi dari peserta terhadap efektivitas penyelenggaraan Diklat Prajabatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) beserta komponen-komponen diklat dan menemukan kendala-kendala yang muncul selama penyelenggaraan diklat tersebut.

Penelitian ini menggunakan metode kombinasi yaitu sekuensial eksplanatoris. Pada penelitian ini, metode kuantitatif mendapatkan pembobotan yang lebih besar dibandingkan dengan metode kualitatif yaitu 75% bagi metode kuantitatif dan 25% bagi metode kualitatif. Penelitian kuantitatif dipergunakan untuk menjelaskan persepsi yang terbentuk dalam diri peserta terhadap variabel-variabel pada penyelenggaraan Diklat Prajabatan dan penelitian kualitatif untuk menemukan kendala-kendala yang muncul selama penyelenggaraan diklat berlangsung. Penelitian ini dilakukan di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Bintang selaku penyelenggara diklat. Responden pada penelitian berjumlah 61 orang dari 153 orang populasi peserta.

Penelitian ini memperoleh hasil bahwa kegiatan penyelenggaraan Diklat Prajabatan telah berjalan dengan sangat baik. Hal ini terlihat dari efektivitas diklat di dalam mencapai tujuannya serta komponen-komponen diklat yang terdiri dari materi, metode, peserta, pelatih hingga sarana dan prasarana yang berfungsi dengan sangat baik. Di samping pencapaian yang positif tersebut, tak dapat dimungkiri pula bahwa masih ditemukan beberapa kendala-kendala yang dapat mempengaruhi bagi penyelenggaraan diklat itu sendiri. Ke depannya, perlu dilakukan pembenahan dan peningkatan di dalam penyelenggaraan Diklat Prajabatan dalam upaya mewujudkan PNS yang profesional sebagai pelayan masyarakat.

Kata Kunci: Diklat, Diklat Prajabatan, Metode Kombinasi

ABSTRACT

Prajabatan training is the first training obtained by civil servants. Prajabatan training aims to form a professional civil servant as a public servant. Prajabatan training is an important training so it is necessary to conduct an evaluation in order to know how the implementation of the training. This research will examine the perceptions of trainees on the effectiveness of Implementation Prajabatan Training of Civil Servant Candidate Training (CPNS) along with the components of the training and find the obstacles that arise during the implementation of the training.

This research uses mixed methods that is sequential explanatory. In this research, the quantitative method obtains greater weighting than the qualitative method about 75% for quantitative methods and 25% for qualitative methods. Quantitative research is used to explain how perceptions are formed within the participants of the variables on the implementation of prajabatan training and qualitative research to find the constraints that arise during the implementation of the training takes place. This research was conducted at the Regional Civil Service Education and Training Agency of Bintan as a training organizer. Respondents in the research amounted to 61 people from 153 trainees population.

This research obtained the result that the implementation of prajabatan training has been going very well. This is evident from the effectiveness of the training in achieving the objectives and the training components consisting of Materials, Methods, trainees, Trainers to Facilities and Infrastructure that works very well. In addition to these positive achievements, it can not be denied that there are still some obstacles that may affect the implementation of the training itself. In the future, it is necessary to undertake improvement and keep improving the implementation of Prajabatan Training in order to realize the professional civil servant as public servant.

Keywords: *Training, Prajabatan Training, Mixed Methods.*

ANALISIS PERSEPSI CALON PEGAWAI NEGERI SIPIL (CPNS) TERHADAP PENYELENGGARAAN DIKLAT PRAJABATAN CPNS DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KABUPATEN BINTAN

A. Latar Belakang

Pendidikan dan pelatihan memiliki urgensi yang demikian besar dan manfaat penting bagi organisasi itu sendiri. Di mana pelatihan merupakan suatu dorongan untuk meningkatkan *knowledge, skill, dan attitude* (KSA) dari pegawai sehingga mereka dapat melakukan pekerjaan dengan lebih baik (Berman et.al, 2013).

Besarnya manfaat pelatihan bagi organisasi juga disadari sepenuhnya oleh pemerintah. Hal ini ditunjukkan oleh pemerintah dalam upaya pembentukan dan pembinaan aktor pelayan publik pada birokrasi di Indonesia. Di mana upaya mewujudkan aktor pelayanan publik yang memiliki kompetensi itupun diwujudkan melalui pendidikan dan Pelatihan (Diklat). Hal ini sebagaimana termuat di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan PNS. Di mana pada peraturan tersebut dijelaskan bahwa pendidikan dan pelatihan jabatan merupakan bagian tidak terpisahkan dari usaha pembinaan pegawai negeri sipil yang diperuntukkan guna menciptakan sumber daya aparatur yang memiliki kompetensi, meningkatkan mutu profesionalisme, sikap pengabdian dan kesetiaan kepada persatuan bangsa dan negara, semangat persatuan dan kesatuan serta pengembangan wawasan pegawai negeri sipil.

Diklat prajabatan sendiri merupakan diklat penting dan wajib diikuti oleh para CPNS. Bahkan diklat tersebut merupakan salah satu persyaratan wajib dan modal dasar bagi para CPNS untuk dapat menjadi PNS seutuhnya. Urgensi dan kewajiban akan diklat prajabatan tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pada pasal 63 ayat (3) dan (4).

Tujuan diklat prajabatan itu sendiri termuat di dalam Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara (Perkalan) Nomor 15 dan 16 Tahun 2015 yaitu untuk membentuk PNS yang profesional, yaitu PNS yang karakternya dibentuk oleh nilai-nilai dasar PNS sehingga mampu melaksanakan tugas dan perannya secara profesional sebagai pelayan masyarakat. Lebih lanjut dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa karakter tersebut yakni kemampuan bersikap dan bertindak secara profesional dalam mengelola tantangan dan masalah keragaman sosial kultural di masyarakat. Harapannya, setiap PNS akan mampu memahami kedudukan dan perannya sebagai pelayan publik.

Namun, pola yang dikembangkan pada diklat prajabatan tersebut dirasa masih belum maksimal. Pelaksanaan diklat yang didominasi oleh metode ceramah

dianggap belum mampu mengoptimalkan internalisasi nilai-nilai yang diajarkan dalam diklat sehingga pencapaian tujuan diklat menjadi tidak maksimal. Beberapa alasan tersebut sebagaimana dirangkum oleh Kesuma (2015) adalah sebagai berikut. Pertama, ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan diklat, baik itu desain kurikulum, penyelenggara, pengajar. Kedua, kontribusi bagi penyiapan birokrasi memasuki era ASEAN Community 2015, menciptakan daya saing di tatanan birokrasi. Ketiga, pencapaian visi 2025 yaitu Pemerintah berkelas dunia. Keempat, pola lama dinilai masih belum mampu mencetak pemimpin perubahan di instansi masing-masing. Kelima, *output* pola lama hanya sebatas rencana kerja, belum tentu merupakan kerja nyata.

Dengan berbagai permasalahan dan tantangan sebagaimana di atas, Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai leading sector dalam pengembangan kualitas sumber daya aparatur pemerintah merasa perlu melakukan perubahan dalam pola penyelenggaraan diklat prajabatan yang dijalankan selama ini. Disadari bahwa pola penyelenggaraan diklat prajabatan dengan pola pembelajaran klasikal yang didominasi dengan metode ceramah saja dirasa tidak mudah untuk menanamkan dan membentuk nilai-nilai dasar PNS dalam diri CPNS. Pada akhirnya lahir Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (Perkalan) Nomor 21 dan 22 Tahun 2013 yang diubah kedua kalinya dengan Perkalan Nomor 15 dan 16 Tahun 2015 tentang pedoman penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan I, II, dan III.

Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Bintan, Pemerintah Kabupaten Bintan melalui Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Kabupaten Bintan wajib menyelenggarakan Diklat Prajabatan kepada 153 Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan II dan III yang ada di lingkungannya. Diklat prajabatan tersebut dilaksanakan dengan mengacu kepada Peraturan Kepala LAN Nomor 15 dan 16 Tahun 2015 dan dilaksanakan selama 33 hari kerja untuk CPNS Golongan III dan 28 hari kerja untuk CPNS Golongan II serta mempergunakan metode, materi dan pola penyelenggaraan diklat yang telah diperbarui tersebut (Laporan Kegiatan Diklat Prajabatan CPNS, 2016).

Namun, pelaksanaan diklat prajabatan yang diselenggarakan selama ini masih belum diketahui efektivitasnya, yaitu menciptakan PNS yang profesional. Hal ini tidak lain dikarenakan selama ini belum pernah dilakukan evaluasi terhadap efektivitas dari penyelenggaraan diklat prajabatan yang telah diselenggarakan.

Berangkat dari permasalahan tersebut, penelitian ini dilaksanakan untuk melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan diklat prajabatan tersebut. Bagaimana penyelenggaraan diklat prajabatan di Kabupaten Bintan dilihat dari efektivitas pencapaian tujuan dan sasaran serta komponen-komponen pendukung diklat.

Penelitian ini sendiri dilakukan melalui sudut pandang dari peserta (trainees). Hal ini mengingat peserta merupakan obyek yang menerima pembelajaran sekaligus subyek yang menjadi aplikator dari diklat tersebut di lapangan. Mereka dipandang jauh lebih mengetahui tingkat kemanfaatan dari program diklat dalam implementasinya di lapangan. Selain itu, untuk menemukan kendala dan mengetahui komponen diklat yang harus diprioritaskan dan ditingkatkan sehingga efektivitas pencapaian tujuan pelaksanaan dan penyelenggaraan diklat prajabatan pada masa mendatang dapat tercapai. Berdasarkan permasalahan tersebut, dipandang perlu meneliti dan mengetahui persepsi CPNS terhadap Penyelenggaraan Diklat Prajabatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bintan. Dengan penelitian ini, diharapkan mampu memberikan pembenahan dan perbaikan pelaksanaan diklat prajabatan pada masa mendatang.

B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Keberadaan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Kabupaten Bintan merupakan salah satu organisasi perangkat daerah yang memiliki tugas dan fungsi terkait dengan pengembangan kompetensi aparatur pemerintah, termasuk juga dalam hal penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan PNS.

Kebutuhan akan PNS yang profesional sebagai pelayan masyarakat merupakan suatu hal yang mutlak diperlukan. Guna memaksimalkan potensi dari para rekrutan baru pada Pemerintah Kabupaten Bintan, perlu dilakukan upaya peningkatan kompetensi dan penanaman nilai-nilai dasar PNS melalui pendidikan dan pelatihan. Salah satu upaya yang dilakukan yaitu dengan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan prajabatan CPNS Golongan II dan III. Karenanya, penyelenggaraan diklat prajabatan yang efektif merupakan suatu hal yang penting untuk dianalisis. Terlebih lagi dengan adanya perubahan pada elemen/komponen penyelenggaraan diklat saat ini.

Sebagaimana tersebut di atas, dirumuskanlah persoalan dan pertanyaan dalam penelitian ini yaitu "Bagaimana Persepsi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) terhadap Penyelenggaraan Diklat Prajabatan di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bintan."

Dalam melakukan penelitian ini, metode yang digunakan dalam pengumpulan data adalah dengan metode kombinasi (*mixed methods*) yaitu kombinasi penggunaan dua metode penelitian antara metode penelitian kuantitatif dan metode penelitian kualitatif. Jenis dari metode kombinasi (*mixed methods*) yang digunakan itu sendiri adalah Model Urutan Pembuktian (*sequential explanatory*). Adapun tujuan dari penggunaan metode penelitian sekuensial dua tahap ini adalah mengetahui persepsi CPNS terhadap penyelenggaraan diklat prajabatan serta menemukan kendala-kendala yang muncul selama penyelenggaraan diklat tersebut. Penelitian ini sendiri akan menggunakan

perspektif pendekatan deskriptif kuantitatif dan kualitatif. Adapun pengertian dari penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan lebih kepada pemotretan dan penggambaran obyek yang diteliti (Sugiyono, 2013).

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan instrumen kuisioner bagi penelitian kuantitatif dan wawancara langsung kepada responden bagi penelitian kualitatif. Kuesioner merupakan instrumen untuk pengumpulan data, partisipan atau responden mengisi pertanyaan atau pernyataan yang diberikan oleh peneliti (Larry Cristensen, 2004 dalam Sugiyono, 2013). Sedangkan wawancara sendiri menurut merupakan teknik pengumpulan data di mana pewawancara (peneliti atau yang diberi tugas melakukan pengumpulan data) dalam mengumpulkan data mengajukan suatu pertanyaan kepada yang diwawancarai.

C. Pembahasan Hasil Analisis

1. Gambaran Umum Tempat Penelitian

Kabupaten Bintan sebelumnya merupakan Kabupaten Kepulauan Riau yang memiliki ciri khas wilayah terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil dan tersebar di Laut Cina Selatan atau dikenal dengan Laut Natuna (Bintan Dalam Angka 2016). Kabupaten Kepulauan Riau karena letaknya yang strategis telah dikenal sejak berabad-abad yang silam tidak hanya di Nusantara, akan tetapi hingga ke mancanegara (Bintan Dalam Angka, 2016).

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Bintan dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 7 Tahun 2016, yaitu tentang pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Bintan.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Daerah Kabupaten Bintan yang selanjutnya disingkat dengan BKPPD Kabupaten Bintan merupakan lembaga teknis daerah sebagai unsur penunjang pemerintah daerah yang dipimpin oleh seorang kepala badan dan bertanggung jawab kepada Bupati Bintan melalui Sekretaris Daerah (RPJMD BKPPD Kabupaten Bintan 2016). BKPPD Kabupaten Bintan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bintan Nomor 7 Tahun 2016 memiliki tugas memberikan dukungan kepada Kepala Daerah dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BKPPD Kabupaten Bintan sebagaimana organisasi pada umumnya tentu saja didukung oleh berbagai sumber daya baik aparatur maupun sarana dan prasarana. Untuk Sumber Daya Aparatur sendiri, berdasarkan dari data yang dihimpun dari RPJMD BKPPD Kabupaten Bintan

Tahun 2016 memiliki 41 (empat puluh satu) orang pegawai yang terdiri dari 30 (tiga puluh) orang PNS, 4 (empat) orang CPNS, dan 7 (tujuh) orang tenaga honorer daerah yang semua personel tersebut tersebar di masing-masing sekretariat dan bidang yang ada.

2. Karakteristik Responden

Sebagaimana telah dijelaskan pada BAB III sebelumnya bahwa pengumpulan data pada tahap pertama (data kuantitatif) dilakukan melalui survei menggunakan kuisioner. Distribusi kuisioner ini sendiri dilakukan dengan mengirimkan langsung kepada setiap responden. Responden dalam penelitian yang dilakukan ini adalah para Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengikuti Diklat Prajabatan pada tahun 2015—2016 dan berjumlah 61 orang.

3. Persepsi Responden terhadap Penyelenggaraan Diklat Prajabatan

Secara keseluruhan, persepsi yang dimiliki oleh responden terhadap penyelenggaraan diklat prajabatan memiliki nilai positif. Hal ini dapat terlihat di mana nilai rata-rata dari seluruh variabel dan komponen pada diklat prajabatan memperoleh nilai 4,34 atau dengan persentase 86,85%. Penyelenggaraan diklat prajabatan juga secara keseluruhan berada pada kriteria sangat baik. Hal ini berarti penyelenggaraan diklat prajabatan telah berjalan dan berfungsi dengan baik dan maksimal.

4. Efektivitas Diklat Prajabatan

Efektivitas memiliki arti yaitu seberapa mampu suatu organisasi untuk melaksanakan tugasnya (Steers, 1985). Efektivitas juga berarti sebagai tingkat ketercapaian *output* yang diperoleh dibandingkan dengan *output* yang diharapkan dari sejumlah input (Saksono, 1984, dalam Pereira, 2011). Semakin tinggi tingkat ketercapaian suatu tujuan dari kegiatan maka berarti kegiatan tersebut memiliki tingkat efektivitas yang baik pula.

Komponen tujuan diklat prajabatan yang mendapatkan penilaian tertinggi adalah butir 6 yaitu "Pemahaman tentang peranan Pancasila di dalam menumbuhkan Nasionalisme ASN" dengan nilai rata-rata 4,57. Selain itu, pada variabel efektivitas diklat ini, butir 14 yaitu "Kemampuan menganalisa dampak apabila nilai etika publik tidak dilakukan" memperoleh nilai rata-rata terendah, yaitu 4,10.

Rendahnya penilaian terhadap butir tersebut dikarenakan tantangan yang dihadapi oleh peserta itu sendiri. Di samping keberhasilan dalam menanamkan nilai-nilai tersebut ke dalam diri setiap peserta, ternyata penerapannya di lapangan

memiliki tantangan tersendiri. Di mana sekalipun nilai-nilai tersebut telah terserap dengan sempurna oleh para peserta. Namun, ada kecenderungan bahwa mereka mengalami kesulitan dan kendala di dalam pengaplikasiannya di lapangan. Dengan posisi selaku CPNS, mereka tidak memiliki *bergaining power* yang cukup kuat untuk menerapkannya pada lingkup organisasi atau unit kerjanya. Dengan posisi selaku staf, ada kecenderungan di mana mereka tidak mampu untuk mendesak dan memaksakan nilai-nilai yang mereka anut dan yakini tersebut kepada tingkatan yang lebih tinggi.

Hal ini tentu saja perlu diwaspadai karena kendala dan hambatan yang diperoleh di lingkungan paska pelatihan dapat mengganggu dan mencegah transfer pelatihan (Tannenbaum dan Yukl, 1992, dalam Saks dan Belcourt, 2006). Untuk itu, pemberian kesempatan kepada peserta untuk mempraktikkan apa yang diperoleh selama diklat prajabatan perlu dilakukan. Peran pimpinan juga di butuhkan karena pimpinan memainkan peran kunci dalam lingkungan paska pelatihan dengan memberikan *feedback*, dorongan, penguatan, penetapan tujuan, dan memastikan bahwa peserta pelatihan memiliki kesempatan untuk berlatih dan menerapkan perilaku yang baru dipelajari ke dalam pekerjaan (Baldwin & Ford, 1988, Ford, et.al, 1992, Kraiger et al., 2004, Machin, 2002, Tannenbaum & Yukl, 1992, dalam Saks dan Belcourt, 2006).

5. Komponen Materi Diklat

Unsur materi diklat merupakan bagian dari kurikulum diklat. Materi yang tepat tentu saja akan berpengaruh kepada ketercapaian tujuan diklat itu sendiri. Oleh karena itu, materi yang diberikan haruslah mendukung bagi tercapainya sasaran dari pelatihan itu sendiri (Hasibuan, 2003). Pengukuran persepsi peserta diklat prajabatan terhadap materi diklat prajabatan dilakukan untuk mengetahui sejauh mana tingkat ketepatan komposisi kurikulum materi diklat prajabatan. Untuk mengukur materi diklat prajabatan sendiri dilakukan melalui 3 butir pernyataan yang diharapkan mampu memberikan gambaran tentang ketepatan dan kesesuaian komposisi materi diklat prajabatan tersebut dalam membentuk kompetensi peserta.

Berdasarkan distribusi jawaban yang diolah dari 61 responden di atas, dapat terlihat bahwa mayoritas responden memberikan penilaian yang positif terhadap butir-butir pernyataan terkait komponen materi diklat. Seperti butir 1 di mana mayoritas responden sangat setuju (57,38%) bahwa materi diklat telah sesuai dengan tujuan diklat prajabatan, butir 2 di mana mayoritas responden setuju (29,18%) bahwa materi diklat membantu memudahkan di dalam pekerjaan sehari-hari dan butir 3 di mana mayoritas responden setuju (50,82%) bahwa materi diklat telah sesuai dengan perkembangan dewasa ini (*up to date*).

Komponen materi diklat yang terdiri dari kesesuaian materi diklat dengan tujuan, mempermudah pekerjaan peserta sehari-hari serta sesuai dengan dinamika perkembangan yang terjadi dewasa ini telah terpenuhi dengan sangat baik. Secara keseluruhan butir pernyataan, yaitu butir 1, butir 2, dan butir 3 mendapatkan penilaian dengan kriteria sangat baik. Adapun apabila dilihat perolehan nilai standar deviasi (SD) dari keseluruhan butir pernyataan pada komponen materi diklat prajabatan ke semua pernyataan berada di bawah nilai 1. Hal ini berarti bahwa jawaban responden untuk komponen materi diklat masih tidak terlalu bervariasi dan merupakan representasi dari mayoritas responden.

Mayoritas peserta diklat telah mengakui bahwa materi pada diklat prajabatan tersebut telah tepat. Para responden mengakui bahwa materi yang diberikan telah sesuai dengan tujuan diklat, membantu mempermudah peserta di dalam pekerjaan serta sesuai dengan dinamika perkembangan yang terjadi.

6. Komponen Metode Diklat

Tujuan pelatihan akan mempengaruhi bagi pemilihan dan penggunaan metode yang akan dipergunakan. Tujuan berbeda tentu saja menuntut kepada strategi pemilihan metode yang berbeda pula. Dalam penyelenggaraan diklat prajabatan sendiri, ada beberapa metode yang diterapkan di dalamnya, seperti kuliah/ceramah dalam kelas, diskusi, studi kasus, simulasi, presentasi video, permainan peran dan demonstrasi, dan contoh.

Mayoritas responden memberikan penilaian positif terhadap komponen metode diklat. Hal ini berarti bahwa penggunaan metode dalam diklat prajabatan sudah tepat dalam membantu peserta untuk memahami materi dan mencapai tujuan pembelajaran.

Namun, disamping penilaian positif, masih dapat kita lihat beberapa butir yang mendapatkan penilaian negatif, yaitu butir 4 mengenai metode ceramah (lecture) di dalam kelas di mana 1 responden menjawab Tidak Setuju (TS) dan 1 responden menjawab Sangat Tidak Setuju (STS), butir 7 mengenai metode simulasi di mana 1 responden menjawab Tidak Setuju (TS) dan butir 9 tentang metode permainan peran dimana 1 responden menjawab Tidak Setuju (TS).

Hasil yang diperoleh dari penelitian kualitatif juga tidak jauh berbeda dengan fakta pada penelitian kualitatif. Responden mengungkapkan kepuasannya terhadap komponen metode pelatihan yang digunakan dalam penyelenggaraan diklat prajabatan.

7. Komponen Peserta Diklat

Komponen peserta memegang peranan yang cukup penting bagi keberhasilan suatu pelatihan. Peserta pelatihan merupakan obyek di dalam penyelenggaraan pelatihan sekaligus subyek yang akan mengaplikasikan materi pelatihan tersebut di lapangan. Oleh karena itu, kesiapan peserta merupakan salah satu komponen penting bagi penyelenggaraan diklat.

Berdasarkan data statistik yang ada, dapat dilihat adanya variasi jawaban yang diberikan oleh responden terkait dengan penilaian terhadap komponen peserta. Beberapa kriteria yang merupakan syarat penting bagi peserta diklat seperti kualifikasi dan kemampuan untuk mengikuti pembelajaran, keyakinan. Apabila dirata-ratakan, distribusi jawaban responden untuk variabel peserta diklat adalah 35,52% menjawab Sangat Setuju (SS), 57,38% menjawab Setuju (S), dan 7,10% menjawab Netral (N).

Data yang terkumpul tersebut selanjutnya dilakukan penghitungan terhadap nilai rata-rata yang diberikan responden pada komponen peserta diklat prajabatan berdasarkan skala likert. Dari hasil perhitungan dapat terlihat pada komponen peserta diklat yang terdiri dari beberapa butir pernyataan memiliki interpretasi hasil berbeda. Butir 11 mendapatkan penilaian dengan kriteria baik. Sedangkan butir 12 dan butir 13 mendapatkan kriteria penilaian sangat baik. Adapun apabila dilihat dari perolehan nilai Standar Deviasi (SD) dari keseluruhan butir pernyataan pada komponen peserta diklat prajabatan, kesemua pernyataan berada di bawah nilai 1. Hal ini dapat disimpulkan bahwa jawaban responden untuk komponen peserta diklat masih tidak terlalu bervariasi dan jawaban yang diperoleh merupakan representasi mayoritas responden.

Selanjutnya, dapat kita lihat *item* yang memperoleh penilaian paling tinggi adalah butir 3 yaitu "peserta memiliki motivasi untuk mengikuti diklat prajabatan" dengan nilai rata-rata sebesar 4,52. Sedangkan butir yang memiliki penilaian terendah merupakan butir 1 yaitu "materi dan metode yang diberikan sesuai dengan kualifikasi dan kemampuan peserta" dengan nilai rata-rata 4,08.

Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas responden diklat telah mengakui bahwa para peserta memiliki tingkat kesiapan yang baik untuk mengikuti diklat prajabatan tersebut. Para responden merasa bahwa mereka memiliki kualifikasi dan kemampuan yang dibutuhkan untuk mengikuti materi dan metode selama penyelenggaraan diklat. Di samping itu, para responden juga memiliki rasa percaya diri yang tinggi untuk menguasai materi yang diberikan. Tidak kalah pentingnya adalah para responden memiliki motivasi untuk mengikuti diklat prajabatan. Karena hilangnya motivasi individual peserta untuk mengikuti pelatihan merupakan suatu

masalah yang besar (Yang. et.al, 2012). Oleh karena itu, para penyelenggara akan berusaha untuk mencari para peserta yang memiliki motivasi untuk mengikuti diklat atau menjaga motivasi yang telah dimiliki oleh peserta itu sendiri.

8. Komponen Pelatih Diklat

Pengukuran persepsi peserta diklat prajabatan terhadap komponen pelatih diklat prajabatan dilakukan untuk mengetahui kualitas pelatih yang terlibat di dalam diklat prajabatan. Untuk mengetahui kualitas dari variabel pelatih dilakukan melalui penelitian kuantitatif dengan penyebaran kuesioner yang terdiri dari 14 butir pernyataan. Butir-butir pernyataan yang digunakan mendeskripsikan syarat-syarat yang mesti dimiliki oleh seorang pelatih, meliputi kecakapan mendidik (*teaching skill*), kecakapan berkomunikasi (*communication skills*), kewibawaan (*personality authority*), kemahiran dalam bidang sosial (*social skills*), kemampuan teknis (*technical competent*) dan stabilitas emosi.

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa komponen pelatih diklat yang terdiri dari 14 butir pernyataan mendapatkan interpretasi hasil yang sangat baik. Bila dilihat dari perolehan nilai Standar Deviasi (SD) dari keseluruhan butir pernyataan pada komponen pelatih pada diklat prajabatan, kesemua butir pernyataan memiliki nilai di bawah 1. Dari hasil ini dapat disimpulkan bahwa jawaban responden untuk komponen pelatih diklat masih tidak terlalu bervariasi dan jawaban yang diperoleh merupakan representasi dari mayoritas responden.

Hal ini menunjukkan bahwa mayoritas responden diklat berpendapat bahwa para pelatih yang mengajar pada diklat prajabatan telah memiliki dan dibekali dengan syarat dan kriteria yang dibutuhkan sebagai seorang pelatih pada suatu diklat. Para responden berpandangan bahwa para pelatih telah memiliki kemampuan mendidik (*teaching skills*), kemampuan berkomunikasi (*communication skills*) yang baik, kewibawaan (*personal authority*), kemahiran dalam bidang sosial (*social skills*), kemampuan teknis (*technical skills*), serta stabilitas emosi. Hal ini dapat dipahami karena Lembaga Administrasi Negara (LAN) selaku pembina diklat sendiri telah memberikan standar yang ketat terkait dengan kompetensi kepelatihan diklat prajabatan. Para pelatih yang akan mengajar pada diklat prajabatan golongan I, II, dan III wajib memiliki sertifikat kompetensi untuk mengajar pada diklat prajabatan (Perkalan Nomor 15 dan 16 Tahun 2015).

9. Komponen Sarana dan Prasarana

Pengukuran persepsi peserta diklat prajabatan terhadap komponen sarana dan prasarana diklat prajabatan dilakukan untuk mengetahui kualitas dan dukungan dari fasilitas pada penyelenggaraan diklat prajabatan. Untuk mengukur komponen

sarana dan prasarana diklat prajabatan sendiri dilakukan melalui 7 butir pernyataan yang diharapkan mampu memberikan gambaran tentang kualitas sarana dan prasarana dalam mendukung pembelajaran di kelas selama penyelenggaraan diklat prajabatan.

Hasil olah data kuantitatif yang dilakukan dalam penelitian ini sendiri membuktikan secara empiris bahwa sarana dan prasarana yang digunakan pada diklat prajabatan telah mendukung proses belajar dan mengajar peserta dalam kelas. Sarana dan prasarana yang ada telah sesuai dengan kriteria dan persyaratan yang ditetapkan untuk menjadi suatu ruang dan media pembelajaran yang baik.

Namun, di balik penilaian positif terhadap komponen sarana dan prasarana diklat, terungkap pula penilaian negatif dari responden terhadap komponen tersebut. Dari penelitian kualitatif yang dilakukan terhadap beberapa responden menghasilkan beberapa temuan terkait dengan permasalahan yang muncul dan menjadi kendala dalam penyelenggaraan diklat prajabatan. Kendala pertama yaitu terkait dengan kondisi gedung pelatihan yang dirasa tidak nyaman oleh responden. Ketidaknyamanan dari bangunan gedung diklat tersebut dikarenakan terdapat ruang pembelajaran yang kurang luas areanya. Ruang pembelajaran yang tidak luas tentu saja akan mengganggu mobilisasi dan visualisasi baik dari peserta ke pelatih, pelatih ke peserta maupun antarpeserta itu sendiri. Tentu saja hal ini dapat berpengaruh negatif dan mengganggu proses belajar mengajar itu sendiri yang muaranya dikhawatirkan akan mengganggu pencapaian tujuan diklat.

D. Kesimpulan

Ada beberapa faktor-faktor unggulan yang dijumpai pada penyelenggaraan diklat prajabatan ini. Adapun faktor-faktor tersebut di antaranya adalah

1. Pada komponen metode diklat, metode studi kasus sangat berpengaruh besar bagi peserta dalam memahami dan mendalami materi yang diberikan. Hal ini menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan pola pembelajaran yang terjadi, dari peserta pasif menjadi aktif. Peserta tidak hanya mendengarkan paparan yang disampaikan oleh pelatih, namun lebih didorong memahami sendiri materi yang diberikan melalui analisa-analisa kasus yang diberikan.
2. Pada komponen sarana dan prasarana, pengaturan tempat duduk model fan-type seating yang untuk pertama kalinya diterapkan pada penyelenggaraan diklat prajabatan telah membawa pengaruh yang signifikan. Disamping memudahkan visualisasi peserta, model ini juga mendukung peralihan yang mudah bagi peserta dari mendengarkan materi, presentasi hingga diskusi kelompok.

3. Di samping susunan tempat duduk, faktor lokasi diklat yang jauh dari keramaian juga menjadi salah satu faktor yang mendukung bagi kesuksesan diklat. Sebab, dengan lokasi yang jauh dari keramaian, maka peserta dapat menjadi lebih fokus di dalam mengikuti pembelajaran.

Namun, dibalik pencapaian-pencapaian yang positif tersebut, ternyata masih ditemukan beberapa kendala-kendala di dalam penyelenggaraan diklat itu sendiri. Adapun kendala-kendala tersebut antara lain adalah

1. Pada variabel efektivitas, tantangan terbesar yang dialami oleh peserta adalah pengaplikasian nilai-nilai tersebut paska diklat di lapangan/unit kerjanya. Terutama pada variabel etika publik, dengan kedudukan para peserta sebagai staf menjadikan hal ini sebuah kendala. Karena nilai-nilai dasar yang diyakini oleh peserta tentu saja akan mendapatkan tantangan dari tradisi dan budaya yang berkembang di organisasi maupun masyarakat. Oleh karena itu, peran pimpinan menjadi demikian besar untuk mampu memberikan feedback, dorongan, penguatan, penetapan tujuan dan memastikan bahwa peserta pelatihan memiliki kesempatan untuk berlatih dan menerapkan perilaku yang baru dipelajari ke dalam pekerjaan
2. Dari segi materi pelatihan, ditemukan kendala yang dikhawatirkan akan berpengaruh negatif terhadap penyelenggaraan diklat, yaitu komposisi materi yang ada masih dirasa belum mampu memberikan solusi ataupun bekal yang cukup bagi peserta di unit kerjanya. Materi yang ada saat ini perlu diperkaya dengan penambahan materi lainnya. Dengan demikian, pembentukan PNS yang profesional sebagai pelayan publik akan menjadi lebih optimal.
3. Dari segi metode pelatihan, ditemukan adanya kekurangan dari sisi penggunaan metode *lecture*/kuliah di dalam kelas. Komposisi dan teknik penggunaan yang dirasa kurang atraktif dan monoton. Dengan demikian, dikhawatirkan akan menyebabkan penyampaian materi diklat menjadi kurang optimal dan membosankan. Hal ini dikarenakan kurangnya pengalaman dari pelatih dalam menggabungkan dan menggunakan metode yang efektif dalam kelas.
4. Dari segi pelatih, ditemukan adanya kendala pada sisi kualitas dari pelatih itu sendiri. Adanya pelatih yang kurang menguasai materi, baik secara teoretis maupun praktis. Hal ini tentu saja sangat berisiko kepada tingkat pemahaman peserta terhadap materi tersebut. Kendala ini disebabkan oleh rendahnya pengalaman yang dimiliki oleh pelatih karena terkadang pelatih tidak siap dengan materi yang akan diajarkannya.
5. Dari segi sarana dan prasarana, kendala yang muncul adalah ketiadaan dari gedung kediklatan yang berada di Pulau Bintan umumnya, dan Pemerintah

Kabupaten Bintan khususnya. Akibatnya, penyelenggaraan diklat dilakukan dengan menggunakan fasilitas penginapan/hotel yang ada di sekitar Kabupaten Bintan. Sekalipun dari segi sarana dan prasarana telah memenuhi standar dan kriteria minimal dari penyelenggaraan diklat, namun peruntukannya berbeda. Dengan demikian, fasilitas sarana dan prasarana tersebut tidak dapat berfungsi secara optimal selayaknya gedung diklat itu sendiri.

E. Rekomendasi

1. Penyusunan kurikulum materi diklat prajabatan sebaiknya tidak dibatasi dan memungkinkan kepada penambahan materi-materi lain di luar materi pokok yang telah ditetapkan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN). Hal ini didasari oleh kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen, baik dari segi suku, budaya dan geografis yang berbeda-beda di setiap daerahnya sehingga penyesuaian dan penambahan kecil di sisi kurikulum materi perlu diakomodir. Ke depannya, diharapkan menciptakan suatu diklat yang mampu menjawab berbagai permasalahan dan tantangan di daerah. Selain itu, diklat dapat membentuk PNS selaku pelayan publik profesional, tidak hanya sesuai dengan karakteristik bangsa, namun juga sesuai dengan karakteristik daerah itu sendiri.
2. Pemilihan pelatih atau widyaiswara agar dilakukan dengan lebih hati-hati. Salah satu faktor yang paling mempengaruhi dari keberhasilan dari diklat adalah kualitas dari pelatih itu sendiri. Ke depannya, diharapkan agar penyelenggara diklat dapat lebih mampu menyediakan pelatih-pelatih yang kompeten dan berpengalaman di bidangnya. Pelatih-pelatih yang memenuhi kriteria-kriteria dasar selaku seorang pelatih dan pelatih-pelatih yang mampu menyusun dan meramu materi. Metode yang digunakan agar dapat menjadi lebih atraktif sehingga tidak menimbulkan kejenuhan dalam kelas.
3. Di samping peningkatan pelatih dari sisi kualitas, peningkatan pada segi kuantitas dari pelatih itu juga perlu dilakukan. Dengan kondisi yang "kaya" akan pelatih dengan kompetensi diklat parajabatan, tentu saja akan meringankan dan mempermudah penyelenggaraan diklat untuk menyusun komposisi pelatih dan materi pada diklat itu sendiri.
4. Penyediaan sarana dan prasarana diklat juga harus segera dipercepat pembangunannya. Penyediaan tersebut tidak harus di lingkungan Kabupaten Bintan, akan tetapi dapat pula pada instansi pemerintah lainnya yang berada di Pulau Bintan, seperti Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau atau Pemerintah Kota Tanjungpinang. Dengan demikian, dengan tersedianya Sarana dan Prasarana

diklat maka penyelenggaraan diklat tidak lagi harus dilaksanakan pada fasilitas penginapan/hotel, akan tetapi dapat diselenggarakan langsung di gedung diklat sehingga penyelenggaraan diklat pun akan menjadi lebih baik.



DIREKTORI
MINI TESIS-DISERTASI
PROFESIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

ADMINISTRASI PUBLIK I

Para karya siswa ASN yang mendapatkan beasiswa pascasarjana dari Pusbindiklatren Bappenas setiap tahunnya menghasilkan beragam tesis dan disertasi yang sangat bermanfaat sebagai khazanah pengetahuan dan informasi di bidang perencanaan pembangunan.

Untuk itu, Pusbindiklatren Bappenas menerbitkan ulang tesis dan disertasi tersebut dalam bentuk ringkasan yang disebut Direktori Mini Tesis-Disertasi dengan 5 (lima) tema besar, yaitu kebijakan publik dan studi pembangunan, administrasi publik, perencanaan wilayah dan kota, ekonomi, serta lingkungan dan transportasi. Direktori Mini Tesis-Disertasi tersebut terdiri dari 9 buku direktori dengan total tesis dan disertasi yang diringkaskan sebanyak 282 tesis dan disertasi.

Diharapkan penerima beasiswa dapat melakukan pendalaman pengetahuan dan penelitian terkait pembangunan yang bersifat konkret yang dapat diterapkan di daerah asalnya masing-masing. Kemudian, Direktori Mini Tesis-Disertasi ini dapat menjadi *benchmark* pemanfaatannya di instansi pemerintah lain.

Serial buku ini dapat di akses secara daring melalui www.pusbindiklatren.bappenas.go.id



ISBN 978-602-53016-1-0

