

# DIREKTORI MINI TESIS-DISERTASI

Editor: **Dr. Guspika, MBA., dkk.**



PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

# ADMINISTRASI PUBLIK II

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

DIREKTORI MINI TESIS-DISERTASI

---

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

# ADMINISTRASI PUBLIK II

---



DIREKTORI MINI TESIS-DISERTASI

---

# ADMINISTRASI PUBLIK II

---

Editor: Dr. Guspika, M.B.A., dkk.

---

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

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



# Direktori Mini Tesis-Disertasi Administrasi Publik II

©2019 oleh Bappenas

Jangan menggunakan dan/atau menggandakan semua dan/atau bagian dari buku ini tanpa izin dari Pencipta atau Pemegang Hak Cipta

---

Penanggung Jawab	: Kapusbindiklatren
Editor	: Dr. Guspika, MBA, Wignyo Adiyoso, S.Sos., MA, Ph.D., Ali Muharram, S.IP, M.SE, MA., Rita Miranda, S.Sos., M.PA., Wiky Witarni, S.Sos., M.A., Epik Finilih, Sofa Nurdiyanti, Endang Sugriati
Kontributor	: Eroy Perdayawiku, Ardhia Jayanthi, Handri Halomoan Lubis, Alhygora Anggarani Febryana, Ubaidillah Syohih, Sinta Kusuma Primastuti, Aulia Kurniadewi, Maria Agustini Permata Sari, Wahyu Pamungkas, Yuda Andi Nugroho, Catur Titisari, Dimas Amarullah, Sri Daniati, Yustina Wahyu Litasari, Fanni Shafiani, Novia Putri Andriani Mahar Dheny
Desain Eksterior & Interior	: Den Binikna & A. Ruhimat

---

Cetakan pertama, September 2019

ISBN: 978-623-91602-0-3

Diterbitkan oleh

**Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Republik Indonesia**

Jalan Proklamasi Nomor 70, Jakarta Pusat 10320

Sanksi Pelanggaran Pasal 72  
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002  
Tentang Hak Cipta

Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau denda pidana paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# Daftar Isi

---

## KATA PENGANTAR — vii

- 01 DEVELOPMENT POTENTIAL OF DESA WISATA (TOURISM VILLAGE) IN INDONESIA: A CASE STUDY OF SANGGU VILLAGE, CENTRAL KALIMANTAN  
**EROY PERDAYAWIKU — 001**
- 02 TRAINEE PERCEPTIONS AND ATTITUDES TOWARDS THE EFFECTIVENESS OF A GOVERNMENT TRAINING PROGRAM FOR SMALL, MEDIUM ENTERPRISES (SMES). CASE STUDY: CEFE TRAINING CONDUCTED BY INDUSTRIAL AGENCY OF RIAU PROVINCE  
**ARDHIA JAYANTHI — 011**
- 03 MANAGEMENT OF STREET VENDOR IN SMALL CITY: CASE OF PAYAKUMBUH, WEST SUMATRA  
**HANDRI HALOMOAN LUBIS — 021**
- 04 EVALUATION TO IMPROVE ONLINE PUBLIC SERVICE DELIVERY (A CASE STUDY OF PUBLIC SERVICE UNIT, MINISTRY OF INDUSTRY, REPUBLIC OF INDONESIA)  
**ALHYGORA ANGGARANI FEBRYANA — 033**
- 05 NATIONAL PARK MANAGEMENT IN INDONESIA: THE USE OF ECOSYSTEM SERVICES TO SUPPORT ITS FINANCIAL NEEDS  
**UBAIDILLAH SYOHIH — 045**
- 06 EVALUATING DEVELOPMENT PLANNING DELIBERATION (THE MUSRENBANG) AS A PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICE IN INDONESIA: A CASE OF BATU CITY GOVERNMENT, EAST JAVA PROVINCE  
**SINTA KUSUMA PRIMASTUTI — 063**
- 07 DEVELOPMENT OF NATIONAL ROADS IN INDONESIA DURING THE DEMOCRATIC PERIOD: THE STRATEGIES AND REALITY  
**AULIA KURNIADEWI — 075**
- 08 THE IMPACT OF SHIP SINKING POLICY IN INDONESIA: CASE STUDY IN SEBATIK, NUNUKAN REGENCY, NORTH KALIMANTAN PROVINCE  
**MARIA AGUSTINI PERMATA SARI — 091**

- 09 EVALUATING GOOD GOVERNANCE IN PRESERVED FORESTS:  
A COMPARISON BETWEEN COMMUNITY-BASED AND STATE-BASED  
FOREST MANAGEMENT IN SOUTH SUMATERA  
**WAHYU PAMUNGKAS — 107**
- 10 PERENCANAAN PEMBANGUNAN SUBSEKTOR PETERNAKAN DALAM  
PERSPEKTIF PARTISIPATIF (STUDI PADA DINAS PERTANIAN, PANGAN,  
DAN PERIKANAN KABUPATEN SLEMAN)  
**YUDA ANDI NUGROHO — 119**
- 11 PENGEMBANGAN KAPASITAS LABORATORIUM LINGKUNGAN  
DALAM RANGKA OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK (SUATU STUDI  
DI UPTD LABORATORIUM LINGKUNGAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP  
KABUPATEN PASURUAN)  
**CATUR TITISARI — 137**
- 12 PENGEMBANGAN KOMPETENSI APARATUR PERENCANA  
(STUDI KASUS DI BADAN PERENCANAAN DAN PEMBANGUNAN  
DAERAH KALIMANTAN BARAT)  
**DIMAS AMARULLAH — 157**
- 13 TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PERENCANAAN PENGGUNAAN  
DANA DESA (STUDI DI DESA KESIMANTENGAH KECAMATAN PACET  
KABUPATEN MOJOKERTO)  
**SRI DANIATI — 181**
- 14 PENGARUH DIMENSI EKONOMI, SOSIAL, DAN LINGKUNGAN  
TERHADAP PERENCANAAN PEMBANGUNAN KAWASAN PESISIR  
BERKELANJUTAN DI KABUPATEN MALANG  
**YUSTINA WAHYU LITASARI — 201**
- 15 IMPLEMENTASI PROGRAM UPSUS PAJALE (UPAYA KHUSUS PADI JAGUNG  
KEDELAI) DALAM UPAYA SWASEMBADA PANGAN  
(STUDI PADA DINAS PERTANIAN KABUPATEN SUMBAWA)  
**FANNI SHAFIANI — 219**
- 16 PERENCANAAN CORE CAPABILITY PEGAWAI MELALUI KNOWLEDGE  
MANAGEMENT DALAM RANGKA MENGHADAPI ERA KOMPETITIF (STUDI  
DI PUSAT KONSERVASI TUMBUHAN KEBUN RAYA-LEMBAGA ILMU  
PENGETAHUAN INDONESIA)  
**NOVIA PUTRI ANDRIANI MAHAR DHENY — 233**

# Kata Pengantar

---

**P**usat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana (Pusbindiklatren) Kementerian PPN/Bappenas secara berkala membuka kesempatan bagi para ASN yang bekerja di Kementerian PPN/Bappenas, unit perencanaan di kementerian/lembaga, Bappeda atau instansi setingkat yang menangani perencanaan, unit perencanaan di organisasi pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dan/atau unit kerja lainnya untuk mengikuti Program Beasiswa yang meliputi pendidikan gelar jenjang S2, baik program dalam negeri, *linkage*, maupun luar negeri, serta jenjang S3 dalam negeri. Tujuan pemberian beasiswa Pusbindiklatren Bappenas adalah meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur pemerintah yang bertugas pada bidang perencanaan pembangunan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah provinsi, kota dan kabupaten.

Selama tugas belajar para penerima beasiswa dituntut untuk melakukan pendalaman pengetahuan terkait pembangunan melalui penelitian yang bersifat konkret dan dapat diterapkan di daerah asalnya masing-masing yang kemudian diwujudkan dalam bentuk tesis atau disertasi. Agar hasil-hasil penelitian tersebut dapat tersebar luas maka sangat relevan jika tesis/disertasi tersebut diterbitkan ulang dalam bentuk ringkasan (anotasi) yang termuat pada sebuah buku **Direktori Mini Tesis-Disertasi**.

Penerbitan buku **Direktori Mini Tesis-Disertasi** bertujuan agar hasil-hasil penelitian tersebut dapat dibaca, dimanfaatkan, dan diterapkan secara nyata sesuai dengan ruang lingkup kerja penerima beasiswa di lingkungan instansinya dan juga oleh pihak lain secara umum. Selain itu, hal ini juga merupakan upaya untuk mendokumentasikan hasil karya dan hasil kajian penerima beasiswa pendidikan gelar dari Pusbindiklatren, Kementerian PPN/Bappenas.

Buku **Direktori Mini Tesis-Disertasi Program Beasiswa Pendidikan Gelar Tema: Administrasi Publik II** ini merupakan buku kedua dari sepuluh buku yang akan diterbitkan pada tahun 2019, sebagai salah satu upaya mendiseminasikan karya tulis ilmiah yang telah diselesaikan oleh karya siswa penerima beasiswa pendidikan gelar dari Pusbindiklatren, Kementerian PPN/Bappenas.

Serial buku ini diharapkan dapat menggambarkan manfaat dan kontribusi positif dari program beasiswa pendidikan gelar terhadap peningkatan kompetensi



sumber daya manusia aparatur pemerintah yang bertugas pada bidang perencanaan pembangunan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten, baik dari sisi keterampilan teknis, manajerial, dan kepemimpinan aparat pemerintah, maupun dalam melaksanakan reformasi birokrasi di instansi masing-masing.

Jakarta, September 2019

**Kapusbindiklatren**

# 01

## **DEVELOPMENT POTENTIAL OF DESA WISATA (TOURISM VILLAGE) IN INDONESIA: A CASE STUDY OF SANGGU VILLAGE, CENTRAL KALIMANTAN**

---

- ▶ Nama : **Eroy Perdayawiku**
- ▶ Unit Organisasi : Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM)
- ▶ Program Studi : Master of Public Administration
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Gadjah Mada

# ABSTRAK

Pada tahun 2016, sektor pariwisata berada pada peringkat kedua setelah minyak sawit mentah dalam daftar kontributor terbesar devisa Indonesia dengan total USD 13,568 miliar. Di bawah pemerintahan Jokowi, pengembangan Desa Wisata atau Desa Wisata telah menjadi salah satu program prioritas Pemerintah Indonesia pada sektor pariwisata. Namun, sebagian besar pengembangan Desa Wisata (sebuah desa yang menggabungkan konsep wisata perdesaan dan pariwisata berbasis masyarakat) masih terkonsentrasi pada dua pulau utama, yaitu Jawa dan Bali.

Studi ini mengkaji faktor-faktor yang memengaruhi perkembangan Desa Wisata Sanggu saat ini, Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah, khususnya di bawah penerapan UU Desa Baru No. 6/2014. Ini bertujuan untuk memperkaya studi tentang pengembangan Desa Wisata di Indonesia untuk mengatasi tantangan dan menciptakan peluang untuk peningkatan di masa depan, terutama di daerah di luar dua pulau utama, dalam hal ini di Kepulauan Kalimantan. Metode campuran menggunakan desain tertanam serentak diterapkan dalam penelitian ini melalui survei kuesioner dari 68 rumah tangga dan wawancara (lima wawancara semi-terstruktur dan tiga wawancara non-terstruktur) dengan pihak-pihak terkait seperti pemerintah daerah / kabupaten, pemerintah desa, dan penduduk desa.

Hasilnya menunjukkan dua faktor utama yang membentuk kondisi Desa Wisata Sanggu saat ini, yaitu kepemimpinan dan insentif. Temuan menunjukkan bahwa kepemimpinan yang lemah (baik di tingkat kabupaten dan pemerintah desa) dan kurangnya insentif dari pemerintah kabupaten (terutama dalam hal meningkatkan pembangunan kapasitas baik pemerintah desa dan penduduk desa melalui bantuan teknis (pelatihan, bimbingan, dan pengawasan) dalam pengembangan dan pengelolaan pariwisata) karena keterbatasan dana telah sangat mempengaruhi kondisi Desa Wisata Sanggu yang kurang berkembang saat ini. Dana untuk desa juga masih belum dimanfaatkan secara optimal di Desa Wisata Sanggu oleh Pemerintah Desa Sanggu.

Mempertimbangkan hasil, pemerintah, khususnya Pemerintah Kabupaten Barito Selatan harus lebih memperhatikan peningkatan pembangunan Desa Wisata Sanggu melalui beberapa tindakan seperti memperkuat sinergi dengan Pemerintah Desa Sanggu, terutama dalam konteks pemanfaatan dana untuk desa menjadi lebih efektif dan efisien dalam mendukung pengembangan desa wisata Sanggu, meningkatkan kapasitas/keterampilan Pemerintah Desa Sanggu dan warga desa Sanggu di sektor pariwisata, mengakomodasi keterlibatan masyarakat setempat, meningkatkan strategi promosi pariwisata dengan memanfaatkan peran media sosial, dll.

- ▶ **Kata Kunci:** Desa Wisata Sanggu, UU Desa No.6/2014, Kepemimpinan, Insentif, Dana untuk Desa, Keterlibatan Masyarakat Setempat

# ABSTRACT

In 2016, the tourism sector was ranked second after crude palm oil in the list of Indonesia's largest contributors to foreign exchange with a total of USD 13.568 billion. Under Jokowi's administration, the development of the Desa Wisata or Tourism Village has become one of Indonesian Government's priority programs in the tourism sector. However, most of the development of the Desa Wisata (a village that combines the concepts of rural tourism and community-based tourism) is still concentrated in the two main islands of Java and Bali.

This study examines the factors that influence the current development of the Desa Wisata Sanggu, South Barito Regency, Central Kalimantan, particularly under the implementation of the New Village Law no. 6/2014. It aims to enrich studies regarding the development of Desa Wisata in Indonesia in order to tackle challenges and create opportunities for its future improvement, especially in areas outside those two major islands, in this case in Kalimantan Islands. Mixed methods using concurrent embedded design are applied in this study through questionnaires surveys of 68 households and interviews (five semi-structured interviews and three non-structured interviews) with the related parties such as the local/regency government, the village government, and the villagers.

The result indicates two key factors that shape the current condition of the Desa Wisata Sanggu—which are leadership and incentives. The findings indicate that weak leadership (both in regency and village government level) and lack of incentives from the regency government (especially in terms of improving the capacity building of both the village government and villagers through technical assistance (training, guidance, and supervision) in tourism development and management) due to limited funding have greatly affected the current underdeveloped condition of the Desa Wisata Sanggu. Funds for village also still not optimally utilized in Desa Wisata Sanggu by the Sanggu Village Government.

Considering the results, the governments, particularly the South Barito Regency Government should pay more attention to the improvement of the Desa Wisata Sanggu's development through several actions such as strengthening the synergy with the Sanggu Village Government, particularly in the context of the utilization of funds for village to become more effective and efficient in supporting Sanggu tourism village development, improving capacity building/skills of Sanggu Village Government and Sanggu villagers in tourism sector, accomodating local community involvement, improving tourism promotion strategy by utilizing the role of social media etc.

- ▶ **Keywords:** Desa Wisata Sanggu, Village Law no.6/2014, Leadership, Incentives, Funds For Village, Local Community Involvement

# DEVELOPMENT POTENTIAL OF DESA WISATA (TOURISM VILLAGE) IN INDONESIA: A CASE STUDY OF SANGGU VILLAGE, CENTRAL KALIMANTAN

## A. Background

In the last 60 years, tourism has expanded tremendously to become one of the biggest and fastest-growing economic sectors worldwide (United Nations World Tourism Organization, 2017). In Indonesia's case, the tourism sector was ranked second as Indonesia's biggest foreign exchange contributor after Crude Palm Oil (CPO) in 2016 with a total of USD 13,568 billion and also generated around a 12 million strong working force (*Kementerian Pariwisata*, 2017). Additionally, the tourism industry is targeted to become the largest source of Indonesia's foreign exchange in 2019 with an amount of USD 24 billion (*Kementerian Pariwisata*, 2017). Based on those facts, it is clear that the tourism sector's development is pivotal for Indonesia's present and future social-economic development.

In order to enhance the development of the tourism sector, Jokowi's government is currently focusing on developing the *Desa Wisata* or Tourism Village activity (a village that combines the concepts of rural tourism and community-based tourism) as part of its nine priorities program, which is known as the *Nawacita* Program, that *emphasizes the development of Indonesia from the periphery* (*Tim Percepatan Wisata Desa dan Kota*, 2017; *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, 2017).

However, some problems still exist regarding the development of tourism destinations in Indonesia, which also includes the development of the *Desa Wisata*. *Kementerian Pariwisata* (2017) stated that the development of tourism destinations in Indonesia is still concentrated in Java and Bali Islands. Meanwhile, *Tim Percepatan Wisata Desa dan Kota* or Cities and Villages Tourism Acceleration Team on September 20, 2017, mentioned that most of the development sites of the *Desa Wisata* are still focusing on the three main islands (Java, Bali, and Sumatra), without taking into consideration any village located in Kalimantan and Papua. This fact shows that the development strategy of the tourism sector, especially the tourism village, is still not implemented evenly.

Nowadays, many studies related to the development of the *Desa Wisata* are also still concentrated in Java and Bali islands. Very few studies focus on the development of the *Desa Wisata* outside those islands, particularly in the Kalimantan Island, in this case, Central Kalimantan Province. Therefore, this study attempts to enrich the current studies related to the development of *Desa Wisata* in Indonesia, particularly outside Java and Bali Island, by providing the current information on the *Desa Wisata* development in the Kalimantan Island, especially in Central Kalimantan, and also aimed to contribute for better improvement of the *Desa Wisata* development for this island in the future.

## **B. Research Objectives and Methodolog**

This study aims to examine the key elements that determine the current development of Sanggu Tourism Village, South Barito Regency (one of the few *Desa Wisata* that currently exist in Central Kalimantan Province), particularly its development under the implementation of the New Village Law 6/2014, through the distribution of funds for villages (*Alokasi Dana Desa (ADD)* or Village Allocation Fund and *Dana Desa (DD)* or Village Fund). Moreover, the results obtained from this study will be expected to contribute positively and significantly, as inputs for better local tourism policy, in terms of the process of planning and implementation, especially related to the development of tourism villages in South Barito Regency.

Two research questions are proposed in this study. First, what are the important factors affecting the current conditions of the *Desa Wisata Sanggu* development? Second, how do governments and communities perceive the development of the *Desa Wisata Sanggu* (Sanggu Tourism Village), particularly related to the implementation of the new village law?.

This research applies mixed methods using concurrent embedded design. Quantitative method is used as the primary method through questionnaire survey which analysed using descriptive approach that supported by qualitative method. The fieldwork was conducted in March 2018. During this period, quantitative data were obtained through the distribution of questionnaires to 78 households that were selected using convenience sampling. Through that process, 68 valid responses were obtained. Furthermore, the quantitative data were analysed using Microsoft Excel and presented in the form of a descriptive statistical table (cross tabulation) and figures (graphs).

Meanwhile, qualitative data were collected through five semi-structured interviews with parties from related local government agencies, village government officials, and representatives of community institutions (head of *Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis)* or Tourism Awareness Group and three non-structured interviews with the representative of villagers. The interviews were recorded through audio recording and written notes, which were later interpreted and summarized in the form of transcription documents. They are also supported by photos.

Secondary data was also collected in this study in the form of documents from Sanggu Village Government (e.g., the budget accountability report of Sanggu Village Government from 2015-2017, etc.), related Laws and regulations (e.g., Village Law 6/2014, etc.), other related government documents, and other relevant sources (books, journals, reports, etc.).

## C. Data Analysis and Results

From the field observations and analyses on related documents that were conducted in this study, two major factors were identified that shape the current underdeveloped condition of the *Desa Wisata Sanggu*—Leadership and Incentives. In regency government level, issues related to leadership are in terms of lack of support and attention related to the provision of adequate infrastructure, lack of beneficial partnership in terms of *Desa Wisata Sanggu* management between the regency government and the local community, lack of support for the local community capacity building and their empowerment and involvement/participation, and also unclear situation regarding the continuity of policies and programs related to the tourism sector development in the *Desa Wisata Sanggu*.

For example, around 66% of the respondents stated that the existence of the *Desa Wisata Sanggu* is not significantly beneficial to their daily life yet. Moreover, around 54% of the respondents stated that the governments, particularly the local government/Regency, does not provide adequate support regarding the development of the *Desa Wisata Sanggu*. The results of this survey are also similar with the results of interviews with the representatives of the village government and the local communities. Furthermore, related to the problem in the continuity of the tourism program in the *Desa Wisata Sanggu*. For example, in the case of the orchid cultivation development through Koperasi Wanita (women cooperation organization) “Malawen Jaya”. One of the villagers said that this activity actually proceeded well during the administration of *Baharuddin H.Lisa*, the former South

Barito Regent (*Bupati*) due to strong support from the *Bupati* wife, Mrs. Wartiah B.H.Lisa. But, after Baharuddin H.Lisa administration is ended, this program was not continued by the next *Bupati* (administration), which weakened the organization and led to its demise.

Moreover, there were 62.46% respondents in average that never been involved/participated in the *Desa Wisata Sanggu* activities. Interestingly, in all parameters, the percentage of respondents that used to be involved in the *Desa Wisata Sanggu* development is higher compared to the respondents who are actively involved/participate currently, with the average around 25.16% against 7.63%. Based on the answers of some respondents, the main reasons behind those percentage were the poor sharing of benefits from the *Desa Wisata Sanggu* by the regency government to the local community and its support and attention for community involvement in the *Desa Wisata Sanggu* management. In addition, the issue in village government level was related to weak leadership of the Sanggu Village Head in terms of creativity, innovation, and vision in utilizing the funds for the village (ADD and DD) under the new Village Law 6/2014 for supporting the development of the *Desa Wisata Sanggu*.

Next, the *Desa Wisata Sanggu* poor development currently is also determined by a lack of incentives from the local government, particularly in terms of improving the capacity building of both the village government and villagers through technical assistance (training, guidance, and supervision) in tourism development and management. Even though the incentives in the context of supporting infrastructure/facilities, funding, and tourism promotion are also still needed in *Desa Wisata Sanggu* development, currently they not the main necessity for the villagers according to their opinions.

This condition is revealed by the findings in this study that show the percentage of respondents who chose tourism training as the most needed support from the regency government for the development of the *Desa Wisata Sanggu* to be higher than those who chose funding (25% compared to 16.18%). This result is also supported by the statement from the secretary of the Sanggu Village who said that there is still a lack of tourism training provided by the regency government for the villagers. According to the interview with the representative of the South Barito Local Tourism Agency, limited funding that owned by the local tourism authority is become the major factor that inhibit the provision of incentives in supporting *Desa Wisata Sanggu* development.



Next, related to the utilization of funds for village in *Desa Wisata Sanggu*. According to the Sanggu Village Government budget accountability reports from 2015 to 2017, there were still very limited funds (from ADD and DD) that are truly or precisely allocated for supporting the development of the *Desa Wisata Sanggu*. Even though the funds from ADD and DD for the Sanggu Village from 2015 to 2017 increased quite significantly year by year, currently, most of these funds are still allocated to build infrastructure for supporting education, health, agriculture, and public needs/facilities.

Furthermore, one of the main challenges regarding *Desa Wisata Sanggu* development currently is how to create strong synergy (coordination and collaboration) between the regency government, village government, and local communities/villagers. In this situation, the role of the local or regency government is crucial as the guide, facilitator, and motivator for encouraging the Sanggu Village community's awareness and participation to support the development of the *Desa Wisata*. If the challenges can be managed suitably, there are some possible opportunities that can be implemented regarding the development of the *Desa Wisata Sanggu* in the future such as developing the tourism site for education and research purposes (e.g., orchid gardens or orchid research sites, etc.) and developing tourism sites that combine the natural environment's potential and the villagers' daily life (social and cultural) by directly involving their activities such as fishing, farming, rubber tapping, etc.

## **D. Conclusions and Recommendations**

This study investigates the current development of the *Desa Wisata* or Tourism Village in the Sanggu Village, South Barito Regency, Central Kalimantan, which is located outside the Java and Bali islands, where the studies of the *Desa Wisata* development in Indonesia are mainly conducted currently. Furthermore, this paper focuses on examining the key factors that shape the current development of the *Desa Wisata Sanggu*, particularly its development under the implementation of the new Village Law 6/2014.

There are some findings that were obtained from this study. First, there are two important factors that affect the current development of the *Desa Wisata Sanggu*, which is categorized as an underdeveloped *Desa Wisata*. The first key factor is leadership. In local/regency government level, leadership issue is related to lack of support and attention in terms of provision of adequate infrastructure, lack of beneficial partnership in terms of *Desa Wisata Sanggu* management

between the regency government and the local community, lack of support for the local community capacity building, their empowerment, and involvement/participation, and also uncertain situation regarding the consistency and continuity of the government policies and programs to support the development of the *Desa Wisata Sanggu*.

In context of uncertainty regarding the consistency and continuity of the government policies and programs, changing of power or administration in the regency level often leads to the discontinuity of previous policies and programs. Policies and programs by the previous *Bupati* or Regent that actually already supported or encouraged the involvement/participation and empowerment of the villagers in the *Desa Wisata Sanggu* development is not continued by the next administration. The establishment of community groups related to the tourism development (e.g., women orchid cultivation group) is an example of this.

This condition is similar to a study by Ruhanen (2013) that stated the adoption of sustainable policies in the tourism sector that can be hindered by factors such as a strong clout of government authority within the structure of local governance and related to power struggles. As a result, this condition greatly influences the level of trust within the local community/villagers to get involved or participate in the *Desa Wisata Sanggu* development.

The second key factor is incentives. Lack of incentives from the local government, particularly in the context of supporting the improvement of the Sanggu Village government and villagers' capacity building (skills) in the tourism sector, added by other forms of incentives related to funding, supporting infrastructure and tourism promotion are greatly affects the development of the *Desa Wisata Sanggu*. Limited funds that owned by the local tourism authority is still the main reason for the inhibition of the provision of incentives to support *Desa Wisata Sanggu* development, especially related to local community empowerment.

The low allocation from ADD and DD to support the development of the *Desa Wisata Sanggu* is another influencing factor. This condition is related to the lack of creativity and innovation from the Sanggu Village government, particularly the head of the village, in utilizing those funds to explore the potentials of the Sanggu Village for improving the welfare of the community through the existence of the *Desa Wisata* (also apart of the leadership issue). The main reason why this happens is because of limited knowledge that the Sanggu Village government officials (especially the head of the village) have in terms of the tourism sector

development due to a lack of technical assistance from the local/regency tourism authority.

Furthermore, these findings lead to several policy implications such as the current policy that was implemented by South Barito Regency Government which does not accommodate the local communities' involvement or participation regarding the *Desa Wisata Sanggu* management and development. Furthermore, there is a lack of technical assistance (such as training, coaching, guidance, and supervision) from the regency government for the village government and local communities, particularly in terms of tourism management and the utilization of funds for the village. This condition leads to a lack of awareness to support the development of the *Desa Wisata Sanggu*.

Moreover, for the better development of the *Desa Wisata Sanggu* in the future, the regency government policies should give special consideration to these issues and other issues such as strengthening the coordination and collaboration between the regency government and the Sanggu Village government, particularly in the context of the utilization of funds for village to become more effective and efficient in supporting Sanggu tourism village development, improving capacity building/skills of Sanggu Village Government and Sanggu villagers in tourism sector, accomodating local community involvement, and also by involving the support from other related parties such as private sectors or government-owned enterprises, NGOs, and universities. In addition, other related issues such as the planning regarding the projection of the total number of visitors within the site to maintain the carrying capacity and sustainability of the tourism site environment, providing more adequate supporting tourism infrastructures and improving tourism promotion strategy by utilizing the role of social media should also need to be considered by the South Barito Regency and Sanggu Village Government to improve the development of the *Desa Wisata Sanggu*.

There are some limitations in this research that may open useful avenues for future research. First, this study did not investigate the potentials of the Sanggu Village in detail, which can be utilized to support the establishment of CBT development. It may also be beneficial if the future study also investigated the relationship and potential collaboration between the village government institutions and village community institutions in supporting the development of the *Desa Wisata Sanggu*.

# 02

## **TRAINEE PERCEPTIONS AND ATTITUDES TOWARDS THE EFFECTIVENESS OF A GOVERNMENT TRAINING PROGRAM FOR SMALL, MEDIUM ENTERPRISES (SMES). CASE STUDY: CEFE TRAINING CONDUCTED BY INDUSTRIAL AGENCY OF RIAU PROVINCE**

---

- ▶ Nama : Ardhia Jayanthi
- ▶ Unit Organisasi : Biro Administrasi Perekonomian dan SDA, SETDA Pemprov Lampung
- ▶ Program Studi : Master Of Public Administration
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Gadjah Mada

## ABSTRAK

Menyadari peran penting Usaha Kecil dan Menengah (UKM) untuk pertumbuhan ekonomi, pemerintah menyediakan dana publik untuk meningkatkan kinerja UKM. Pelatihan adalah cara untuk mengatasi masalah UKM, kurangnya kemampuan manajerial dan sumber daya manusia. Meskipun banyak penelitian mengungkapkan bahwa pelatihan memberikan manfaat bagi kinerja perusahaan, ada sedikit bukti yang diberikan oleh studi mengenai hubungan antara pelatihan dan kinerja perusahaan itu kecil. Hasil penelitian ini juga beragam, dan hanya sedikit dari mereka yang mengeksplorasi faktor-faktor efektivitas pelatihan untuk UKM.

Studi ini mengeksplorasi faktor-faktor yang memengaruhi transfer pelatihan sebagai indikator efektivitas pelatihan untuk UKM. Studi ini dilakukan dalam konteks Indonesia dan menggunakan ekonomi berbasis kompetensi melalui pelatihan Formation of Entrepreneur (CEFE) sebagai studi kasus. Pelatihan telah digunakan di banyak negara dan menunjukkan dampak positif dengan kinerja UKM. Pemerintah Indonesia mengadopsi pelatihan pada 1990-an. Namun, tidak ada bukti yang menunjukkan seberapa efektif pelatihan ini untuk UKM. Oleh karena itu, penelitian ini meneliti efektivitas pelatihan dengan melihat tingkat transfer pelatihan masing-masing peserta pelatihan dan menyelidiki faktor-faktor yang mempengaruhi transfer pelatihan di tingkat individu menggunakan pendekatan kualitatif.

Hasilnya menunjukkan bahwa ada tiga tingkatan di mana peserta pelatihan mentransfer pelatihan: pertama, peserta pelatihan yang memahami dan memanfaatkan pengetahuan dan keterampilan pelatihan di tempat kerja; kedua, peserta pelatihan yang memahami materi pelatihan tetapi tidak mentransfernya; dan terakhir peserta pelatihan yang tidak memahami materi pelatihan dan tidak berusaha untuk mentransfer. Kemampuan kognitif, persepsi utilitas dan motivasi untuk mentransfer adalah faktor penting untuk menentukan keberhasilan pelatihan selama pembelajaran. Setelah itu, apakah mereka menggunakan pengetahuan dan keterampilan dalam pekerjaan nyata ditentukan oleh perencanaan karir mereka. Perencanaan karir yang tepat dengan tujuan pelatihan memicu peserta pelatihan untuk secara terbuka mengalami hal-hal baru yang diperoleh dari pelatihan dan transfer pelatihan ke tempat kerja terjadi.

► **Kata Kunci:** Transfer Pelatihan, Ukm, Persepsi dan Sikap, Kualitatif

## ABSTRACT

Realizing the important role of Small, Medium Enterprises (SMEs) for economic growth, many governments provide public funding to improve the performance of SMEs. Training is a way to overcome SME Problems –lack of managerial and human resources ability. Despite many studies revealing that trainings provide benefit for firm performance, there is scant evidence provided by studies regarding the relationship between training and small firm performance. The results of these studies are also mixed, and only a few of them explore the effectiveness factors of training for SMEs.

This study explores the factors that affect the transfer of training as indicators of training effectiveness for SMEs. This study is conducted in the context of Indonesia and uses Competency-based Economies through Formation of Entrepreneur (CEFE) training as the case study. The trainings have been used in many countries and show a positive impact with SMEs performance. The government of Indonesia adopted training in the 1990s. However, there is no evidence showing how effective this training for SMEs is. Therefore, this study scrutinizes the effectiveness of training by seeing the level of transfer of training of each trainee and investigating the factors which affect the transfer of training at the individual level using a qualitative approach.

The results show that there are three levels in which trainees transfer the training: firstly trainees who understand and utilize the training knowledge and skills in the workplace; secondly, trainees who understand the training material, but do not transfer it; and lastly trainees who do not comprehend the training material and make no effort to transfer. Cognitive ability, perceived utility, and motivation to transfer are important factors to determine the success of training during learning. Afterwards, whether they use the knowledge and skills in the real job are determined by their career planning. Appropriate career planning with the training purpose triggers the trainees to openly experience new things acquired from training and transfer of training to the workplace occurs.

► **Keywords:** Transfer of Training, SMEs, Perceptions and Attitudes, Qualitative

# **TRAINEE PERCEPTIONS AND ATTITUDES TOWARDS THE EFFECTIVENESS OF A GOVERNMENT TRAINING PROGRAM FOR SMALL, MEDIUM ENTERPRISES (SMES). CASE STUDY: CEFE TRAINING CONDUCTED BY INDUSTRIAL AGENCY OF RIAU PROVINCE**

## **A. Background**

Realizing the importance of SMEs regarding the number of enterprises and job opportunities not only in OECD countries, but also in Indonesia SMEs have become an area of interests of many public administrators in all over the globe. But, they still face many problems particularly regarding human resources (OECD, 2017a; Indonesia. Bank, 2015). Therefore, training is assumed as a way to overcome these problems.

Despite many studies revealing that trainings provide benefit for firm performance (Aragón-Sánchez, Barba-Aragón, & Sanz-Valle, 2003), these all studies conducted in big companies or SMEs which has more than 10 employees in developed countries. Along with this, Despite government of Indonesia have conducted many training programs for SMEs, they measures the success of a program by the number of participants not benefit after training (Tambunan, 2007).

Therefore, this study attempted to investigate the training effectiveness by revealing the level of transfer of training and find the factors which promote or hinder the transfer of training. This study is conducted in the context of Indonesia and uses Competency-based Economies through Formation of Entrepreneur (CEFE) training as the case study.

## B. Research Problem and Methodology

The research questions are:

1. How do the trainees of CEFE training transfer the knowledge and skills from training into their real work?
2. How do the trainee perceptions and attitudes hinder or promote the level/ conditions of transfer of training?

Accordingly, this study aims to see the effectiveness of training by revealing the trainees level of transfer of training and inquiring how the trainee perceptions and attitudes related to the application of what they have learned into their real job. Hopefully, it could give deep information regarding the process of training transfer particularly the training for SMEs, and practically, this study hopefully could give insight for training practitioners.

This study only measures the individual level analysis to elaborate the trainee characteristics which influence the level of transfer of training. Therefore this study uses qualitative approach with consideration that knowledge and behavior after training is more easily analyzed qualitatively (Creswell, 2009).

Furthermore, according to Bryson, Daniels, & Ingram (1999) SMEs which depends on government assistance are more likely produce bias in their view regarding programs, thus we need to collect the data by exploring their view regarding programs.

Semi-structured interviews were used primarily based on the framework towards trainees. Afterwards, the real conditions were scrutinized by seeing their financial statement, business plan, the way they do promotion; interview with instructors, government officials and SMEs practitioners are conducted to support their statements during interview. Government report, articles from newspapers and previous studies are utilized to analyze the interview results. Voice-recordings, notes, and camera were used to observe and record all conversations during interviews and collect the data.

Subsequently, after data collection towards trainee was finished, the data were analyzed through several processes. Firstly, the collected data are described by interpreting the explanation of each respondent and fit it into both



independent and dependent variables. Secondly, respondents are classified based on their conditions related to dependent variables. Thirdly, the characteristics of respondents are explored based on the characteristics used in independent variables. Fourthly, both independent variables and the dependent variable are connected to see how the independent variable affected the dependent variables. Lastly, the response of respondents are analyzed supported with other resources using triangulation method.

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. Case Selections**

This study focuses on a single training program conducted by the government, namely, Competency-based Economies through the Formation of the Entrepreneur (CEFE) training, which is administered by Riau Province, Indonesia. This training method was initiated in Germany by the German Agency for International Cooperation (GIZ) and supported by Germany's government in 1979. The training subsequently has been developed in many countries including Indonesia. In 2015, the Riau Province conducted entrepreneurship training using CEFE training concept. The majority of participants of CEFE Training in Riau Province had a high demand with government assistance. The conditions are in line with the report conducted by *Shindanshi* in Riau Province. The numbers of respondents are 80% were female (n=16) and 20% were male (n=4). The age range of trainees is 20 to 54 years old and the average age is 45; half of the respondents were 40–49 years old (n=10). About 65% of trainees graduated from senior high school, 25% from undergraduate or diploma, while 10% graduated from junior high school and elementary school. Businesses related to food were the dominant type of business which accounting for 70 % in this training.

### **2. Findings**

#### **a. Trainees level of Transfer of Training**

Of the 20 respondents, four of them passed the learning process and working process; it means they transferred some of the knowledge acquired from training to their business. They only applied part of learning material from training. Some trainees focused on financial statements, one trainee focused on business plans, and another trainee focused on expanding the

market. According to Mr Lalu, as a trainer of CEFE training, only having small changes is a success.

There are two conditions of those who did not transfer the knowledge into their real job. The first condition is for those who understood the utility of training for their business, but did not manage to transfer the learning. The trainees could explain what they learned and realized the importance of the business plan, financial statement, and broaden the market. However, the respondents had difficulties in applying it to their real work, because it is complicated, one of the reason is the low need of achievement, because the respondents already felt satisfied with her current conditions. Moreover, over-load of work was also one reason like doing housework and working which is not related to business.

The second condition is for those who did not care about the training. The trainees hardly remembered anything about it, some others misunderstood what training that were asked, while other trainees only remembered when and where the training was held, but they could not remember the training contents in detail. The results indicate that CEFE training could improve the knowledge of the owner-managers of SMEs regarding business management. However, comprehend how to manage the business did not assure that they will transfer or apply it in their workplace. It needs another factor to trigger the participants to decide whether they would like to apply their knowledge and skills gained from training or no. The factors could be from the the individual/participants themselves or from their work environments.

Therefore, the factors related the trainee characteristics are essential to be explored to understand what factors that trigger the trainees to use the knowledge and skills in the workplace.

## **b. Factors Related to Trainees Characteristics**

This section how the characteristic of trainees affect these levels of transfer of training is explored.

### *1) Cognitive Ability*

All trainees who graduated from university and some senior high school graduated trainees could understand the learning material, while all trainees who graduated from junior high school and elementary school could not understand the learning material. It is in line with the statement of the trainer who informed that, in the part of training material, there are learning

contents which are possibly hard to be grasped by the participants who only graduated from junior high school or elementary school. Therefore, this cognitive ability only could determine their comprehension towards training, but nothing to do with the transfer.

2) *Perceived Utility*

Trainees who perceived that the training was important to improve their skill and knowledge could understand what they learned from training, but not all were more likely to transfer the knowledge to their business. Some trainees who did understand the importance of training still persisted with their conventional method of running their business. As a result, the conditions of some trainees before training did not significantly change. Therefore, the perceived utility towards affect to the transfer of training processes, but only determined whether they could understand the training material or not (learning processes), and still need other variables to trigger their willingness to apply the knowledge.

3) *Career Planning*

The importance of career planning is in line with the statements of Mr Lalu, a trainer from the Ministry of Industry, who said that knowing how the trainees see their business in the future is important. This information is useful for trainers to adjust the training content to the conditions of the trainees.

These conditions mentioned above reveal that the planning related to the training contents are the factors which influence the trainees to decide whether they will use the skill and knowledge gained from training. If they have plans to expand their business size, which is the purpose of training, they are more likely to transfer the training. On the contrary, if the trainees have no plans or the plan is only related to their production, they are less likely to transfer the training.

4) *Motivation to Transfer*

The majority of trainees who have high motivation to transfer will comprehend and transfer the training material into their real work. But, not all are transfer the knowledge in their real work. All trainees who transferred the training knowledge in their real work have intention to enlarge their business size which in line with the training purpose. Therefore, the motivation to transfer

should be followed with the intention of trainees to expand their business (in line with the training purpose). Otherwise, the transfer of training will not occur.

5) *Openness to Experience*

The four trainees who implemented the knowledge and skills from training are reckoned as trainees who have openness to experience. They also have high motivation to transfer. The respondents are the owner-managers who take high risks and have a high spirit of entrepreneurship which indicated by their planning towards their business.

One trainee who had high motivation to transfer, but when she returned to the real work, she was reluctant to experience new things, the same as the other trainees who did not manage to transfer the training.<sup>18</sup> Other trainees also tended to maintain their conservative method by doing business as usual and avoid to take more risks.

It can be concluded that one factor which directly affects the process transfer of training in working process is openness to experience. Even though the trainees have high motivation to transfer, if the trainees have no willingness to experience new things, the transfer would not happen.

### **3. Discussions**

This study supports the findings of a study (Lim & Johnson) 2002 which concludes that there are multiple reasons for high or low levels of transfer of training. Furthermore, this study also shows how trainee characteristics affect the level of transfer of training and how that character is related to each other. As stated by Hogan, Hogan, & Roberts (1996), when analyzing the performance of a trainee in training, the operation of each trait depends on other traits. We cannot just inquire about one factor to see the factors employed in the level of transfer of training. We need to identify the ultimate combination of traits for trainees who struggle with the transfer.

In sum, it can be concluded that cognitive ability and perceived utility and motivation to transfer are the important factors to determine the success of learning processes. Afterwards, the appropriateness of career planning with the training purpose will make the trainees open or have willingness to experience new things attained from training and transfer it

in their workplace. Therefore, the trainee characteristics which related to career planning become the impeding and promoting factors of the transfer of training in the work phases.

## **D. Conclusions**

Training give benefit for some trainees while others are not realize the importance of training. It is indicated some trainees transferred what they learned to their real business, and the rests after returning to their real job, did not manage to transfer the training to their work. The majority of respondents seem to have low perceptions regarding the training, particularly for management training.

Trainees who have high ability, perceived the training useful, have high motivation to transfer will success during learning, whether they use the knowledge in their real job, it is determined by career planning with the training purpose triggers the trainees to openly experience new things acquired from training and transfer of training occurs.

## **E. Recommendations**

Due to the limited time and costs the small sample size is the major limitation of this study. The results cannot be generalized. Therefore, a quantitative study in different context are needed. This study would propose some recommendations based on the findings of this study. By considering the conditions of trainees of the CEFE training which reveal by this study, the government should adjust the training content with the conditions of SMEs. The government should focus on how to motivate the owner-managers of SMEs prior to conducting the practical training related to the how the owner-managers of SMEs see the future of their business.

Therefore, to maximize the effectiveness of training, the government should identify the type of SMEs based on the needs of SMEs in each region before making a suitable program to increase the competency of SMEs. Subsequently, after the training is held, the government should make programs for assisting, monitoring and evaluation (the follow-up services) to assure the effectiveness of training.

# 03

## MANAGEMENT OF STREET VENDOR IN SMALL CITY: CASE OF PAYAKUMBUH, WEST SUMATRA

---

- ▶ Nama : **Handri Halomoan Lubis**
- ▶ Unit Organisasi : Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika Pemerintah Kota Payakumbuh
- ▶ Program Studi : Master Of Public Administration
- ▶ Negara Studi : Indonesia - Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Gadjah Mada

## ABSTRAK

Manusia tertarik ke daerah perkotaan karena pertumbuhan ekonomi, kesempatan kerja, dan kemakmurannya. Namun, kesempatan kerja yang terbatas di kota-kota membuat migran tidak mampu bersaing dengan pekerja yang sangat terampil dan berpendidikan. Oleh karena itu, mereka datang untuk bekerja pada sektor informal; PKL terdiri atas satu sektor seperti itu. PKL berkontribusi terhadap perkembangan ekonomi suatu kota, terutama di sektor informal. Akan tetapi, pengembangan sektor ini cenderung memperburuk kebersihan dan ketertiban kota. Kota yang tidak layak huni akan menurunkan perkembangan ekonomi suatu kota.

Studi ini berupaya untuk menyelidiki pola pengembangan PKL di Payakumbuh dengan tetap menjaga kebersihan kota. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif, termasuk wawancara dan analisis dokumen, untuk menyelidiki pengembangan PKL bersama dengan tingkat kebersihan Kota Payakumbuh.

Temuan menunjukkan bahwa pencapaian pembangunan di Payakumbuh telah dimungkinkan oleh organisasi yang harmonis dari program-program pembangunan antara pemerintah pusat dan daerah yang sebagian besar ditujukan kepada sektor-sektor potensial yang dimiliki oleh Kota Payakumbuh, seperti pedagang kaki lima. Selain itu, pencapaian pembangunan di Payakumbuh didukung oleh keterlibatan berbagai masyarakat, seperti asosiasi dan koperasi, dalam pelaksanaan langkah-langkah pembangunan. Berkaitan dengan memasok permintaan untuk PKL, lokasi memainkan peran penting dalam pengembangan Payakumbuh. Selain itu, sinergi antara pedagang kaki lima, yang didukung oleh langkah-langkah pengembangan lingkungan, menciptakan kota yang berkelanjutan dan layak huni.

► **Kata Kunci:** PKL, Pengembangan Kota Kecil, Kebersihan Kota

## ABSTRACT

Human beings are attracted to urban areas for its economic growth, job opportunities, and prosperity. However, the limited job opportunities in cities can make migrants unable to compete with highly skilled and educated workers. Hence, they come to work in the informal sector; street vendors comprise one such sector. Street vendors contribute to the economic development of a city, especially in informal sector. But, the development of this sector tends to deteriorate the cleanliness and orderliness of cities. Non-livable city will degrade the economic development of a city.

This study attempts to investigate the development pattern of the street vendors in the Payakumbuh while maintaining the cleanliness of the city. It employs a qualitative approach, including interviews and document analysis, to investigate the development of street vendors along with the level of cleanliness of Payakumbuh City.

The findings suggest that the achievement of development in Payakumbuh has been made possible by the harmonious organization of development programs between the central and local governments addressed predominantly to the potential sectors owned by Payakumbuh City, such as street vendors. Moreover, it has been strongly supported by involvement of various societies, such as association and cooperatives, in the implementation of the development measures. Furthermore, predominantly with respect to supplying the demand for the street vendors, location has played an important role in the development of Payakumbuh. Additionally, the synergy between street vendors, supported by the environmental development measures, creates a city that is sustainable as well as livable.

► **Keywords:** Street Vendors, Development Of Small City, Cleanliness City



# **MANAGEMENT OF STREET VENDOR IN SMALL CITY: CASE OF PAYAKUMBUH, WEST SUMATRA**

## **A. Background**

Over the last two decades, urbanization has increased the economic development and enhanced the living standard of urban areas. Nevertheless, many urban societies in the Asian cities experience severe decline in the environmental conditions of their cities (United Nation, 2017). This is because rapid urbanization demands a huge development with respect to infrastructure, job opportunities, climate control, and environmental development (United Nation, 2014).

The opportunities of urban cities attract rural societies to follow its perceived prosperity. But, the problem is that migrants usually possess low levels of skills as well as education. The limited job opportunities in cities make them unable to compete with highly skilled and educated laborers. Thereby, they choose the informal sectors as their professional realm. In the Asian countries, informal sectors contribute to 26 percent of the GDP among 26 cities, as reported by the Asian Development Bank in 2008. The ADB's study also reported that informal sectors contribute to 60 percent of employment opportunities. Basically, informal sectors act as the safety net for unemployed citizens and are prominent in developing countries worldwide. A prominent informal sector in urban areas is the street vending sector. They veritably contribute to the economic development (Bromley, 2000) since a considerable population from marginalized communities (with low income) earns their living as street vendors (Saha, 2009).

## **B. Research Problem and Methodology**

This paper uses the concept of urbanization that has a negative impact on environment, which is connected to the development of informal sectors (that is imperative for the growth of the urban economy). Furthermore, as the scope of the study is restricted to the Payakumbuh City's local government, the main objective of this research is to answer the following question—how does Payakumbuh City seek a new path of development through the growth of its street vending sector? How does a small city strategically develop its street vending sector by taking into account its geographical characteristics, its socio-

economic aspects, and issues regarding environmental management? Despite the significance of the street vending phenomenon and the subsequent cleanliness of cities, there have been few related studies that deal with Payakumbuh City.

This study has utilized both primary and secondary data in analyzing the research problem. The interview results are used as primary data. The secondary data used in this study consist of the Waste and Green Space Management (non-physical data of Adipura) of Payakumbuh City, the Waste Management Master Plan of Payakumbuh City for 2015–2035, the Five Years Planning of Payakumbuh City 2007–2012 and 2012–2017, the Report of Five Years Mayor Administration 2007–2012 and 2012–2017, the Spatial Planning of Payakumbuh City for 2010–2030, along with data from the Central Statistical Bureau (BPS).

This study aims to examine the planning and the implementation pattern of the development of street vending in Payakumbuh City, while maintaining its environment. In order to answer the research questions, this research uses a qualitative approach consisting of some interviews with stakeholders and also analyzes governmental documents while collecting the data.

This study has been conducted on Payakumbuh City, which has witnessed the second highest economic growth among cities in West Sumatera Province from 2011 to 2016. In 2016, Payakumbuh's population has consisted of 129,807 people (Payakumbuh in Figures, 2017). According to United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) report (2014), Payakumbuh is categorized as small cities (less than 500,000 inhabitants).

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. Overview of Development Planning of Payakumbuh**

The strategies behind Payakumbuh's development are described in its developmental planning. Based on the Payakumbuh Middle Term Development Planning 2007–2012 and 2012–2017, the economic development in Payakumbuh is directed towards the enhancement of human resources in community-based and religious ways, borrowing from the spatial planning measures of Payakumbuh.

### **2. The Development of Street Vendors**

Payakumbuh is a small city but has good characteristics as a strategic location. Hence, the government of Payakumbuh has encouraged the development of

street vendors as potential sector. The role of a street vendors' association is very important for the development of street vendors in Payakumbuh called —*Asosiasi Pedagang Kaki Lima Kota Payakumbuh/APKL Kota Payakumbuh*.

Thereafter, the government has given high incentives to the street vendors to develop their existence and role in the collective economic development. Moreover, the government has intervened on this matter by providing financial support, facilities and infrastructures, business information, partnerships, business permits, business opportunities, along with promoting trade and supplying other institutional supports. In order to give this assistance, the government has encouraged Micro SMEs, along with street vendors, to create cooperatives; this comprises one of the legal forms of economic business in Indonesia.

Payakumbuh government also enacted the Local Regulation 9/2010 on street traders and/or night traders to anticipate the occurrence of disorders and to create a more ordered market situation. This regulation governs the trading location, trading time, place of business, business permits, obligations and restrictions to be obeyed, guidance, supervision and control, along with sanctions given against the violations that might be possibly committed.

Hence, the government of Payakumbuh received the Urban Innovation Management (*Inovasi Manajemen Perkotaan/ IMP*) Award in 2013 for the category of PKL management, for creating the neat and clean conditions of street vendors and especially the culinary merchants

### **3. The Development of Cleanliness**

Environmental development is closely related to spatial planning. Therefore, Payakumbuh has regulated its spatial arrangement through the Local Regulation 1/2012 on Spatial and Regional Plans. Through this regulation, Payakumbuh control the environmental infrastructure system, in the form of the drinking water supply system, the municipal wastewater treatment system, along with the garbage and the city drainage system. Furthermore, it regulates areas such as protected forests, local protected areas, green open spaces, cultural heritage sites, and disaster-prone areas.

For the implementation of environmental protection measures in Payakumbuh, the government enacted the Local Regulation 9/2013 regarding the protection and management of the environment. This regulation controls the management of water quality, water pollution, soil damage, air

pollution, management of hazardous and toxic substances, and also takes into account any business or related activity that has an impact on the environment. Thereby, all of the businesses must have permits and undertake an Environmental Impact Analysis (EIA). Payakumbuh also has been actively following the Indonesia Sanitation Sector Development Program (ISSDP) 2006–2010 to eliminate open defecation.

The provision of clean water in Payakumbuh is managed by local government-owned enterprise, namely the Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). In 2013, the PDAM Payakumbuh was crowned as the PDAM with the best service in the national level, since it was able to provide 97 percent of its population with clean water which was more than the target of WHO—85 percent of the total population.

The waste management in Payakumbuh City is cooperated with six other regions to build a regional landfill in handling the waste problems which are arranged in the local regulation 4/2014 on waste management. Reduction of the volume of waste to be land filled has been one of Payakumbuh's efforts regarding waste management, through the building of a processing unit to conduct composting through the 3R (Reduce, Reuse, Recycle). Notwithstanding the limitation of Payakumbuh regarding waste management, it is categorized as adept in handling this issue. Payakumbuh has received the Adipura Award in 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2015, and 2016.

#### **4. Discussion**

The development of Payakumbuh through management of its street vendors has had a positive impact on Payakumbuh's economic development. In 2016, Payakumbuh's Micro SMEs sector has absorbed 97 percent of businesses in Payakumbuh and 57 percent of job vacancies. Among the 19,727 Micro SME businesses in Payakumbuh, 2,261 consist of street vendors/ equivalent which amount to 11.46 percent of the Micro SME businesses in Payakumbuh (Payakumbuh Statistical Bureau, 2016).

The development of street vendors in Payakumbuh initially relied heavily on a merchant called Mr. H. Nusyirwan, who was very concerned about the development of street vendors in Payakumbuh city. His position at that time, as representative member for 2004–2009, strongly supported the development of street vendors through the authority he commanded as a member of people's representatives. Through his authority, he tried to

support the development of street vendors along with governmental aid. Along with his colleagues, he created a street vendors' association as well as the cooperative to support the development. Furthermore, it was also supported by the synergy between street vendor development programs owned by central government, through capital support, and the local government which was the implementer in the local areas. Finally, it was also supported by the Payakumbuh spatial planning with respect to the street vendors' development. Through the approach of the down-top model, the government, together with street vendors, created sustainable policies to support the development of street vendors.

Payakumbuh has limited natural resources (Payakumbuh Statistical Bureau, 2016). Hence, Payakumbuh cannot rely on its natural resources for development, except in the tourism sector. Nevertheless, Payakumbuh has a strategic position by connecting the West Sumatra and Riau provinces. Payakumbuh is the gateway from the direction of Pekanbaru city, as capital city of Riau Province, to various important cities in West Sumatra. It also falls right in the middle of the Lima Puluh Kota Regency and has subsequently become the center of economic activity for the Lima Puluh Kota Regency and its surrounding areas. Hence, the geographical location has had an important role in the development of Payakumbuh, especially for street vendors by predominantly creating the demand for street vendors' products and services.

Furthermore, the development in Payakumbuh can be considered as the result of the synchronization of a development program among the central, provincial, and local governments. Therefore, while the central government should summarize the needs of the region, the local government has a better understanding of the conditions of the local area and hence needs more intensive communication with the central government (Miller, 2013).

Moreover, the achievement of development is caused by the involvement of societies in developmental organizations such as associations, cooperatives, and working groups (*pokja*) which also creates the down-top approach. They collaborate on the basis of mutual interests to develop the cities. The government has benefited from the informal economic contribution and street vendors have benefited in terms of their business sustainability. The mutual interest among stakeholders was described by the —urban regime analysis, popularized by Stone (1989, as cited in Lin, 2002). Furthermore, the International Labor Organization (as cited in Morrell, Tuerah, & Sumarto,

2011) stated that —inclusive and participatory urban planning produces stronger regional economies and more creative local cultures.

The cleanliness of the city supports the development of street vendors. In the development of Payakumbuh's cleanliness and also concerning the environmental issues, the role of the Mayor as the leader of the city is integral.

From 2007–2012, Payakumbuh was led by Mayor Joserizal Zein who was an expert in sanitation and was the Executive Director of National Secretariat of Indonesian City/Regency Sanitation Care Association (Akkopsi). He was also crowned the West Sumatra Environment Coach 2011, by the Governor of West Sumatra. Hence, the mayor had given a great deal of attention for the development of sanitation and regarding environmental matters. The present mayor is continuing the former's actions. It is also supported by an analysis that local government's performance in Indonesia is inseparably connected to the political and bureaucratic leadership provided by the Mayor. Furthermore, the assistance of international organizations and NGOs' support significantly contribute to the development of the environmental sector in many of the Indonesian cities including Payakumbuh. Mayor Joserizal Zein actively joined central government's environmental development programs and, together with international organizations, supported the development of Payakumbuh's environment through measures such as garbage and waste water management, drainage, sanitation, clean water supply, and urban green open space.

Furthermore, the involvement of the urban green space in Payakumbuh's spatial planning has been very imperative to maintain the quantity of urban green open space in the city. Its geographical factors contribute in supplying clean drinking water, since Payakumbuh has a prime water spring that produces standardized clean water. Payakumbuh has also developed a Regional Waste Landfill system together with its neighbors. This coordination also replicates the best practice of Kartamantul as the joint secretariat for the development of physical infrastructure among Yogyakarta, Sleman and Bantul, and also in managing the water and waste disposal methods.

The development of Payakumbuh is directed predominantly by the potential sector owned by Payakumbuh, such as street vendors. It is also supported by the innovations conducted in other fields such as sanitation, waste management, healthy traditional markets, and urban drainage. The

whole development sector is integrated to create a sustainable city. However, the development pattern of Payakumbuh is not always fit to be implemented by another region. Specifically, the sustainable practice is somehow difficult to be transferred to another region for reasons such as governmental failure, the scale of problems, and externalities (Bai, Wieczorek, Kaneko, Lisson, & Contreras, 2009). Hence, it is important for the region to modify a successful solution with respect to a regional innovation that can be implemented in its region with some adjustment to its own characteristics (Bai, Roberts, & Chen, 2010).

Nevertheless, Payakumbuh still has other problems. The availability of space or trading areas in the healthy Market is very limited, while the growth of the number of street vendors who want to sell their goods in that place is very high. The growing number of street vendors causes a newcomer street vendor to remain unregistered and they merely fill the empty space that has been restricted beforehand. The former street vendors rely on governmental action to discipline these newcomers.

## **D. Conclusion and Policy Implications**

The result of this study shows that the success of street vendor in Payakumbuh is supported by several factors. Firstly, the success of street vendor development is supported by good management of street vendors by the government and the association of street vendors (APKL). Compared with another small cities in Sumatra, the APKL of Payakumbuh is considered has good performance. The sound performance of Payakumbuh APKL is obtained since Payakumbuh has been able to get various supports, not only by the government itself, but also from central and provincial government.

Secondly, the success of street vendor development is supported by the concern of Payakumbuh in its cleanliness. The cleanliness of Payakumbuh becomes one of the main objectives of the government to create health societies as the way to create better human resource. The cleanliness of Payakumbuh is also implemented to the development of street vendors such as clean and healthy market, hygienic foods, and selling places and also orderliness as enacted in local regulation. The street vendors are obligated to conduct the provisions on that local regulation to realize better services to the customers.

Finally, the success of street vendor development is achieved due to the ability of the government to combine the benefits from the strategic location of Payakumbuh, the harmonious development programs coordinated between the central and local

governments, the involvement of various stakeholders in societies such as association and cooperatives, and also the cleanliness of the city. The strategic position of Payakumbuh embodies the opportunity to meet the demand for street vendors. The combination of these factors creates the opportunity for the development of street vendors toward a sustainable city.

From this study, the policy implications are that the recent policy enacted and implemented by Payakumbuh local government can be considered as a good performance. Nevertheless, the growing number of street vendors and population requires new advanced policies to anticipate the need of street vendors regarding the selling location and requires more infrastructural development with respect to handling the environmental concerns.

Furthermore, the development pattern of street vendors in Payakumbuh is not always can be implemented by another region. Specific of sustainable practice is somehow hard to be transferred to another region for some reasons such as government failure, the scale of problems and externalities. Hence, it is important for the region to modify a successful solution of a regional innovation to be implemented in its region with some adjustment to its own characteristic.

Finally, it is important to note that this study has several limitations. The majority of data in this research was obtained from secondary data; therefore, this study is required to obtain more comprehensive analysis through the field survey. Further studies should be used different aspects and mixed method which bring quantitative and qualitative results that can validate the findings of this research for seeking the new path of sustainable development of local small city, Payakumbuh.





# 04

## **EVALUATION TO IMPROVE ONLINE PUBLIC SERVICE DELIVERY (A CASE STUDY OF PUBLIC SERVICE UNIT, MINISTRY OF INDUSTRY, REPUBLIC OF INDONESIA)**

---

- ▶ Nama : Alhygora Anggarani Febryana
- ▶ Unit Organisasi : Direktorat Industri Logam, DITJEN Ilmate  
Kementerian Perindustrian
- ▶ Program Studi : Master of Public Administration
- ▶ Negara Studi : Indonesia - Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Gadjah Mada

## ABSTRAK

Inisiatif E-government belum berhasil mencapai tujuan akhir mereka untuk meningkatkan akses dan pelayanan publik. Akibatnya, evaluasi program E-Government telah mendapatkan perhatian yang cukup besar. Namun, pendekatan evaluasi yang ada dari layanan E-Government belum secara efektif meningkatkan kinerja mereka pada sisi permintaan, yaitu warga negara sebagai pengguna layanan publik. Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi faktor-faktor yang dapat memengaruhi kepuasan pengguna layanan untuk akhirnya meningkatkan layanan E-Government.

Studi sebelumnya pada evaluasi E-Government menunjukkan bahwa ada kesenjangan dalam penelitian mengakomodasi kedua sisi pasokan, yaitu pemerintah sebagai penyedia layanan dan sisi permintaan, yaitu warga negara sebagai pengguna layanan. Selain itu, sebagian besar penelitian sebelumnya hanya berfokus pada tindakan nyata, seperti biaya langsung dan manfaat untuk mengevaluasi program E-Government. Biaya dan manfaat tidak berwujud juga sangat penting, tetapi sering belum dimasukkan. Oleh karena itu, dalam upaya mengisi kesenjangan penelitian ini, penelitian ini difokuskan pada evaluasi layanan E-Government dengan mengidentifikasi faktor-faktor nyata dan tidak berwujud dari sisi penawaran dan sisi permintaan yang dapat memengaruhi kepuasan pengguna. Sebuah studi kasus tentang layanan publik online yang disediakan oleh Kementerian Perindustrian, Republik Indonesia digunakan sebagai pendekatan utama dan berbagai sumber data digunakan, termasuk wawancara dari sisi penawaran dan sisi permintaan dan dokumen evaluasi berbasis survei kementerian.

Penelitian ini mengidentifikasi bahwa enam variabel yang diusulkan—yaitu, kualitas desain dan konten, kemudahan penggunaan, penghematan biaya, daya tanggap, keandalan, dan kepercayaan relevan untuk menentukan kepuasan pengguna layanan E-Government. Lebih penting lagi, evaluasi menemukan bahwa mengidentifikasi kesenjangan antara sisi penawaran dan sisi permintaan dari masing-masing variabel yang mewakili tindakan nyata dan tidak berwujud dapat memberikan wawasan untuk memutuskan prioritas dalam meningkatkan kinerja layanan publik dan pada akhirnya, dalam menjaga kepuasan pengguna.

- **Kata Kunci:** E-Government, Evaluasi; Sisi Penawaran dan Permintaan; Tindakan Nyata dan Tidak Berwujud; Kepuasan Pengguna

## ABSTRACT

E-government initiatives have not yet successfully reached their ultimate objective –to improve public service access and delivery. As a result, evaluation of e-government programs has gained considerable attention. However, the existing evaluation approaches of e-government services have not effectively improved their performance on the demand side– citizens as public service users. This research aims to identify factors that could affect service user satisfaction in order to ultimately improve e-government services.

Previous studies on e-government evaluation show that there is a gap in the research of accommodating both supply side –governments as service providers– and demand side – citizens as service users. Moreover, most of the previous research has focused only on tangible measures such as direct costs and benefits to evaluate e-government programs. The intangible costs and benefits are also indispensably crucial but have often not been included. Therefore, in an attempt to fill this research gap, this research is focused on evaluating e-government services by identifying tangible and intangible factors of both the supply side and demand side which could affect user satisfaction. A case study of an online public service provided by the Ministry of Industry, Republic of Indonesia is employed as the main approach and multiple sources of data are used –including interviews from both the supply side and demand side and the ministry’s survey-based evaluation documents.

The research identifies that six proposed variables –namely, design, and content quality, ease of use, cost-saving, responsiveness, reliability, and trust are relevant to define e-government service user satisfaction. More importantly, the evaluation finds that identifying the gap between the supply side and demand side from each variable representing the tangible and intangible measures can provide insights to decide priorities in improving public service performance and eventually, in safeguarding user satisfaction.

- ▶ **Keywords:** E-Government, Evaluation; Supply and Demand Side; Tangible and Intangible Measures; User Satisfaction

# **EVALUATION TO IMPROVE ONLINE PUBLIC SERVICE DELIVERY (A CASE STUDY OF PUBLIC SERVICE UNIT, MINISTRY OF INDUSTRY, REPUBLIC OF INDONESIA)**

## **A. Background**

Indonesia is a developing country committed to the global trend of e-government initiatives to ultimately reach sustainable development goals. With 25.37 percent of its people actively using the internet, the country transitioned as one of the countries from Middle-level to High-level Online Service Index and E-Government Development Index alongside India, Iran, Ghana, Fiji, and Kyrgyzstan (United Nations, 2018).

The e-government system was introduced to Indonesia's public administration by the release of Presidential Directive Number 6 Year 2001 about Development and Utilization of Telematics in Indonesia. The document encourages the utilization and integration of information and communication technology to support good governance. Other objectives of integrating the e-government system within the administration include: to support the communication and coordination between central and local governments, to enhance openness and transparency, and to accommodate transformation of the society toward the information era (Haryono & Widiwardono, 2012).

However, as identified by Mates, Lechner, Rieger, & Pěkná (2013) in their review of previous research, between 60 percent and 80 percent of e-government projects implementation in developing countries has resulted in total and partial failures. These unsuccessful attempts might be caused by the diverse factors of each developing country such as numerous institutions involved, regulations and guidelines, political situations, and socio-cultural backgrounds (Lau, Aboulhosen, Lin, & Atkin, 2008).

Choi et. al. (2016) point out that conducting performance evaluation can improve responses to improve e-government programs. However, due to complex challenges such as the varying perspectives involved, challenges in quantifying benefits, and social and technical contexts of use, e-government evaluation

is regarded as an “immature area in terms of development and management” (Alshawi & Alalwany, 2009). Nevertheless, e-government evaluation is essential due to its large investment before and during the implementation (Gupta & Jana, 2003; Alshawi & Alalwany, 2009). Determining factors affecting citizens’ use of e-government projects and services through an appropriate evaluation approach can help provide valuable feedback to design better online public services and to improve the existing ones.

## **B. Research Problem and Methodology**

Increasing demands of citizen-driven services, increasing awareness of the necessity of e-government initiatives to both governments and citizens, and realizing valuable feedback from citizens’ experience as taxpayers and service-users have driven studies on how evaluation of e-government programs and services, which lead to two questions:

1. Why has the existing evaluation approach for public e-services not effectively helped improve their quality?
2. What are feasible recommendations could be done to improve the existing evaluation?

Therefore, this research aims to identify a framework that could accommodate a thorough evaluation approach for e-government projects within a similar level of adoption and social and technical background as the Indonesian government.

Considering the characteristics of e-government as a contemporary matter and program evaluation requirements, this research uses case study as the main approach. Using case study accommodates the use of multiple sources of evidence and differing perspectives (Yin, 2014). Therefore, realizing the distinct characteristics of e-government as a contemporary issue which is constantly changing, Luk (2009) considers that a case study approach is the most reliable strategy to evaluate an e-government system.

This study evaluates a single case –an online recommendation service (e-licensing) provided by the Ministry Industry, Republic of Indonesia under an online platform called *SIINas Sistem Informasi Industri Nasional* or National Information System for Industry. It has been effective since November 2016. The SIINas front office, under *Unit Pelayanan Publik* (UPP) or Center for Public Service, is located in the Ministry of Industry’s central office in Jakarta. It is responsible of making the access to public services easier and faster including delivery,

management, service, and distribution of industrial data, and information to be more accurate, relevant, and accountable.

There are 62 industry-related technical recommendations and licensing could be accessed with the online service. Most of them are technical recommendations for license to import and export and for products that have to comply with the mandatory national standard (*Standar Nasional Indonesia Wajib*), and registration marks for automotive agents, automotive products, and electronic products (Kementerian Perindustrian, n. d.).

Based on previous studies, this research proposes an evaluation framework which focuses on observing user satisfaction. The evaluation framework proposes that design and content quality, cost-saving, ease of use, responsiveness, reliability, and trust are relevant in determining user satisfaction –as an indicator of success for e-government public service performance.

## C. Data Analysis and Results

### 1. Evaluation using the Proposed Framework

Based on different points of views from the supply side, the demand side, and the observer, it is clear that user satisfaction is necessary to be identified and used as a way to step forward. User satisfaction is one reliable indicator to see whether a public service has succeeded or failed in performing its functions. Success comes from a combination of different elements which complement and enhance each other. They are different in description and attributes, but in practice, they are related and affect each other. Therefore, the following sections discuss how user satisfaction is defined in each variable from different perspectives –supply side and demand side, and different observation measures –tangible and intangible.

**First**, in terms of *design and content quality*, pulling all the perspectives together from the supply side represented by government officers, demand side or service users, and private sector practitioner’s perspectives, they unanimously agreed that good design and content quality are necessary in safeguarding user satisfaction. How users experience the service will determine whether it performs well or not. In terms of design and content quality, the online recommendation service delivered by the UPP office and SIINas successfully gains user satisfaction.

**Second**, related to the perceived *ease of use*, summarizing from different views, if the service procedure and application designed by the service provider are perceived by the users as easy to use –more practical and convenient – then the government has performed the service well. Therefore, the relation between the design quality and users’ perceptions are quite obvious in terms of a gap between supply side in designing the service and demand side in perceiving whether the design fits their perception of usability, convenience, and practicality. In other words, the UPP office and SIINas online system have succeeded in obtaining user satisfaction in terms of perceived ease of use.

**Third**, recent interviews with service users show that they perceive *cost-saving* as necessary for them, especially in terms of productivity. Since the service users of the UPP office and SIINas online system are businesses and companies’ representatives or owners, they highly regard time and cost efficiency, especially in the situation of Jakarta’s heavily congested traffic on workdays. The case finding suggests that the variable of cost-saving has been used widely to identify user satisfaction. However, it needs to be supported by other measures to avoid overlooking other important aspects, especially intangible ones.

**Fourth**, regarding the variable of *responsiveness*, different perspectives and sources of evidence, it is related to how necessary features such as channels to accommodate user inquiries and tracking system are utilized by service users. More importantly, it is also mentioned how responsiveness performed by service officers is realized by whether the service performance perceived by the service users is reliable or not—especially in terms of in-time service fulfilment. In other words, responsiveness performed by the service provider is closely related to service users’ perceived reliability. In the case of the UPP office and SIINas system, lack of responsiveness from the supply side has caused low reliability which indicates failure in achieving user satisfaction.

**Fifth**, different perspectives show that *reliability* is highly concerned in the case of online recommendation service provided by the Ministry of Industry. It is obviously necessary for the service users to be rest assured on how reliable the service is –based on in-time service fulfilment as promised. Yet, it remains to be a challenging goal to the service provider.



**Sixth**, *trust* is a necessary element safeguarding the most basic need of security to the service users. The existing evaluation conducted by the Ministry of Industry toward UPP office and SIINas has not included trust and its attributes in the observation although they are well-accommodated within the online service. In terms of trust, the UPP office and SIINas online system have successfully gained user satisfaction.

The evaluation results of the online service provided by the UPP office and SIINas using the proposed framework show that this service partially succeeded in terms of design and content quality, cost-saving, ease of use, and trust. However, it is particularly failed on performing responsiveness and reliability.

## 2. Reflection of the Case Findings

In the case of online public services performed by the UPP office and SIINas in the Ministry of Industry, these six independent variables are relevant in observing and defining user satisfaction based on perspectives of government officers' and citizens' direct experiences. In the discussion points, each independent variable has its own degree of significance. It should be noted that in other cases with different contexts, list of decisive criteria and degree of significance might vary.

Most importantly, the proposed evaluation approach offers insights to fulfil its goal of improving the existing evaluation method. First, including both supply side and demand side in interviews could help recognize the gap between the two sides and identify priorities for improving the service performance. Second, observing not only tangible measures, but also intangible measures from supply side and demand side is proved to be necessary to avoid overlooking important but not so visible possibilities.

In the case of SIINas online service evaluation, the first finding provides an example of the importance of recognizing the gap of supply side and demand side –provided by tangible measures between supply side's design and content quality and demand side's perceived ease of use and cost-saving. The SIINas service website design is considered by its service users as user-friendly and therefore, it is easy to use. Also, information and guidelines provided on the website are considered as relevant, complete, and trustworthy. These indicate that the SIINas online service has succeeded in narrowing the gap of how the service user interface and information

contents should be designed to meet user expectation of how easy to use it is and how it affects their productivity through time and cost saved.

The second finding is based on the observation on intangible measures between supply side's responsiveness and demand side's perceived reliability. This finding provides an example of what happens if the gap between the supply side and demand side is too wide. Most respondents from service users and government officers considered that lack of responsiveness particularly officers in the back office has caused reliability of the service – represented by in-time service delivery –to be in doubt. Therefore, the gap between how responsiveness from the government side and perceived reliability of in-time service delivery by service user is the main concern to the online recommendation service and should be the main priority to be fixed.

In addition, intangible measures observation between supply side's responsiveness and demand side's trust variable shows another feature of responsiveness, the tracking system enabling users to know the status of their applications, is highly appreciated due to how it enhances transparency. Transparency helps maintain trust of citizens to their government.

This discussion leads this research to arrive at how recognizing the gap between supply side and demand side and observing both tangible and intangible measures can help identify whether the government provision has met citizen expectations successfully or not. Furthermore, identifying whether the gap is wide or narrow can help decide which side and elements need to be prioritized and improved.

## D. Conclusions

Based on the case findings, this research arrives at several conclusions. **First**, the previous section defining the distinctions between the existing evaluation and the proposed evaluation concludes that to include supply side or government's perspective and demand side or citizens as service users' perspective could make the evaluation more thorough without ignoring both perspectives that are actively interacting to each other.

This is related to reflecting on the first research question on why has the existing evaluation not been able to improve the public service quality significantly. The first reason is the existing evaluation has mainly focused on evaluating the supply side only and ignoring the demand side which also needs to be assessed.

Secondly, intangible measures such as human resources' responsiveness and sense of responsibility are often left from the attention which could risk the quality of the service delivery.

**Second**, provided by the two contrasting case findings, recognizing the gap between supply side and demand side could help identify the priority for improving the service quality. The first case finding identifies that concern should be particularly directed to the gap of intangible measure between the supply side's responsiveness and the demand side's perceived reliability. The most obvious and important indicator of reliability to service users is featured by in-time service delivery. It was confirmed by previous survey reports and this research's findings that the main cause of low reliability is lack of responsiveness from the government's side. In other words, the gap of how responsiveness from the government side with perceived reliability of in-time service delivery by service users is wide. This wide gap indicates that citizen satisfaction in terms of responsiveness and reliability is hardly achieved and signals that the supply side has failed to meet the demand side's expectations.

On the contrary to the unsuccessful example, the second finding discovers that the gap of tangible measure between the supply side's design and content quality and the demand side's perceived ease of use showed what a narrow gap means. If the government is able to design a user-friendly service website, it is likely that service users perceive the public service as easy to use and convenient. The case findings infer that the SII Nas online service has succeeded in narrowing the gap of how service-user interface should be designed to meet user expectations of how easy it is to use and how it affects their productivity through time and cost saved.

**Finally**, the two previous conclusions lead to the third conclusion that observing both tangible and intangible measures from both supply side and demand side is necessary to avoid overlooking any serious possibility. Measuring only tangible measures seems like only observing the tip of an iceberg, while there might be unseen intangible matters necessary to be explored.

However, it should be noted that the evaluation framework in this research is most applicable to evaluate e-government system related to public service delivery which is defined by the relations of government-to-citizens (G2C) or government-to-business (G2B) in similar stages of e-government adoption –in this case, the transaction stage.

Another limitation is the use of only a single case with a limited group of respondents to evaluate e-government in public service performance. It is necessary to identify the effectiveness of the proposed framework in a wider scope of cases, for example for larger scale civic public services or nation-wide evaluation for similar public services performed by local governments. This way, more insights on evaluation of integrated public services to e-government system could be investigated and used as valuable feedback to the government side –to improve the existing evaluation approach and quality of public service performance, and to the citizens’ side –to be more aware of public service quality.

## E. Recommendations

Considering the existing survey-based evaluation and the proposed evaluation, there are differences in putting them into work in real contexts. Reflecting on the second research question about feasible recommendations, these differences and case findings of this research provide several of them, particularly in terms of how to evaluate public services based on e-government system.

**First**, most public service evaluation only observes feedback from service users. It is also necessary to involve government perspectives as the service provider to identify their feedback. The proposed evaluation included both service users and government officers to represent the demand side and the supply side respectively. The case findings show that by including both sides, a more thorough understanding and elaborate observation can be obtained.

**Second**, related to the first one, inviting both supply side and demand side in the evaluation process enables the government and citizens to learn how success or failure is defined by the width of the gap between the two sides. Recognizing the gap can help identify which priority should be given the greatest attention—as shown by the two contrasting findings in the case of UPP and SIINas public service evaluation.

Last but not least, considering tangible and intangible measures to evaluate e-government public services is necessary to avoid overlooking any possibilities that cannot be easily observed. The tangible and intangible measure complement and enhance each other. There might be different tangible and intangible measures involved in different context. Therefore, it is important to recognize and identify them before designing an evaluation approach.



# 05

## **NATIONAL PARK MANAGEMENT IN INDONESIA: THE USE OF ECOSYSTEM SERVICES TO SUPPORT ITS FINANCIAL NEEDS**

---

- ▶ Nama : **Ubaidillah Syohih**
- ▶ Unit Organisasi : Biro Perencanaan Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan
- ▶ Program Studi : Master of International Development Studies
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya-Takushoku University

## ABSTRAK

Pertumbuhan tren dalam pengelolaan hutan konservasi membuka peluang untuk penggunaan jasa ekosistem. Indonesia memiliki 54 taman nasional yang dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan pendapatan dan melestarikan keragaman hayati untuk menghilangkan kesenjangan keuangan pengelolaan taman nasional. Untuk mendukung kebutuhan keuangan pengelolaan taman nasional, Pemerintah Indonesia perlu mengatur layanan ekosistem potensial, meningkatkan pemberian layanan kepada para pemangku kepentingan, dan mempertimbangkan layanan ekosistem baru selain mengundang investor baru dan/atau hibah baru dan mengimplementasikan ekonomi instrumen lingkungan.

- ▶ **Kata Kunci:** Jasa Ekosistem, Taman Nasional, Pendapatan Bukan Pajak

## ABSTRACT

The growth of trends in the conservation forest management opens up opportunities for the use of ecosystem services. Indonesia has 54 national parks that can be utilized for generating incomes as well as conserving the biodiversity to eliminate the financial gap of national park management. To support the financial needs of national park management, the Government of Indonesia needs to regulate the potential ecosystem services, improve the service delivery to the stakeholders, and consider new ecosystem services in addition to invite new investors and/or new grants and implement the economic instruments of environment.

► **Keywords:** Ecosystem Services, National Parks, Non-Tax Revenue



# **NATIONAL PARK MANAGEMENT IN INDONESIA: THE USE OF ECOSYSTEM SERVICES TO SUPPORT ITS FINANCIAL NEEDS**

## **A. Background**

PAs - national parks, wilderness areas, community conserved areas, nature reserves and so on – are vital for sustaining a lively environment for human well-being (Romagosa et.al. 2015). They are important for conserving biodiversity and fundamental to the cultures and circumstances of local people and indigenous communities (Whitelaw et.al 2014). They also provide fresh air and water, deliver advantages to millions of people through tourism (Banerjee et.al. 2017), and serve as protection from climate change (Alagador et.al. 2014; MacKinnon 2016) and natural disasters (Haddad and Teixeira 2015). International Union for Conservation of Nature (IUCN) defines PAs as —a clearly defined geographical space, recognized, dedicated, and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values (Dudley 2008).

Government plays an important role in PAs financing. The two biggest financial sources in PA management can be found in the governmental budget and international aid (Emerton et.al. 2006). Ervin et.al. (2008) identified the main financial source in most of countries as governmental budget. The allocation of the governmental budget accounts for 35–45% of the total budget for PA management (López-Ornat and Jiménez-Caballero 2006). Bovarnick et.al. (2010) estimated that the budget allocation of central governments in Latin America and Caribbean financed 60% of the total management. Even Buckley (2012) found that in some countries, including developing countries, the budget for national park management is totally sourced from the government allocation budget.

This situation could be a problem. A study in 20 countries reveals four main reasons of the problems regarding the government allocation budget for PAs, namely (1) lack of commitment; (2) legislative constraints; (3) policy and institution; and (4) the manager's inability to manage the budget and the lack of technical knowledge associated with new financial mechanisms (Mulongoy et.al.

2008). The government allocation budget also has problems in the aspects of distribution, adequacy, and reliability (Hardansyah 2013).

**Firstly**, the allocation budget for PA management tends to be relatively smaller than the allocation for other sectors. Pabon-Zamora et.al. (2008) found that the budget for environmental management in Brazil, Colombia, Mexico, and Costa Rica was 0.13%–0.64% of the GDP or 1.5%–4.5% of the total expenditure of those countries in 2000. Mulongoy et.al. (2008) argued that this situation is caused by the weak bargaining position of the environmental sector. Comparing the allocation budget for PAs to the GDP, López-Ornat and Jiménez-Caballero (2006) found that only 0.1%–0.5% is allocated for the PA management.

**Secondly**, to achieve the basic conservation needs, the available finance for the PA management is substantially less than the required amount (Eagles, 2014). Eagles and Hillel (2008) estimate that all studied PAs are still underfunded between US\$1–1.7 billion a year. In the case of developing countries, many PAs have become mere “paper parks” lacking sufficient funds to pay for core operations (Andriamahefazafy et.al. 2016; Di Minin and Toivonen 2015; Spergel 2001). Eagles and Hillel (2008) further estimate that the current financial needs for managing PAs ranges between US\$1.1 billion to cover core operations and US\$2.5 billion annually to cover the very basic range of actions necessary to ensure that management is effective. A recent assessment conducted by Castillo et.al. (2016) shows that the PAs in Southeast Asia have experienced a financial gap between 25% (Malaysia) and 324% (Philippines), while Indonesia’s PAs are underfunded by between 160% to 162%.

**Finally**, the trend in government allocation budgets for national park management shows inadequate amounts and a tendency to decrease (Buckley 2012). Emerton et.al. (2006) found that the growth of PAs and the change of monetary and development policy orientation cause the stagnancy of government allocation budgets for PAs. This is despite the fact that the CBD’s Aichi Biodiversity Target 11 particularly relates to the growth of PAs in supporting biodiversity conservation, and declares:

By 2020, at least 17% of terrestrial and inland water, and 10% of coastal and marine areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem services, are conserved through effectively and equitably managed, ecologically representative and well-connected systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, and integrated into the wider landscapes and seascapes (Convention on Biological Diversity, 2010b). To achieve

this target, the average annual expenditure from 2013 to 2020 is estimated between US\$9.2 billion to US\$85.00 billion (Convention on Biological Diversity 2012).

In addition to government budgets resulting from usage fees, taxes, and other fees, and subsidies and donations from international NGOs and aid agencies, other funding sources such as payments for ecosystem services continue to increase (Emerton et.al. 2006; Pagiola et.al. 2005; Wunder 2005; Wunder et.al. 2008; Engel et.al. 2008). Above at all, sustainable financing is one of the backbones to enable effective PA management (Rylance 2017).

Thus, this study reviews the relationship between ecosystem services and national parks to assess opportunities for sustainable financing to ensure effective management. This study also reviews the process of collecting, reporting and allocating ecosystem service-generated revenue, the current issues being faced, and the countermeasures to ensure that Indonesia's national parks are sustainably funded.

## **B. Research Problem and Methodology**

Following on from the above explanation, the research questions are as follows.

1. What is the situation of PNBP generated from the ecosystem services of Indonesia's national parks? How is it collected, reported, and allocated?
2. What is the relationship between ecosystem services and national parks?
3. What are the current issues and their countermeasures to ensure that Indonesia's national parks can be sustainably funded?

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. The Management of Indonesia's Non-Tax Revenue**

There are three characteristics of PNBP management, namely functional non-tax revenue (including PNBP generated from the use of ecosystem services of national parks), public service agency, and the use of state properties (Direktorat PNBP 2017b).

On the State Budget, there are four sources of PNBP, i.e. natural resource exploitation (oil and gas, mineral and coal, forest products, and fishery products), public service agencies (hospitals, universities, etc), dividends on

the profits of state-owned enterprises, and other revenue from the services of ministries and govern.

As the dominance of oil and gas ended due to the decreasing global price of crude oil, the other revenue sources (from the services of ministries and government institutions) have started to contribute a greater share to PNBP since 2015. The Directorate of PNBP at the Ministry of Finance (2017b) argued that service improvements of the ministries and government institutions contribute to the increasing share of the other revenue sources.

## **2. The Management of Ecosystem Service-based Non-Tax Revenue**

PNBP generated from the use of ecosystem services of national parks was divided by the Ministry of Environment and Forestry into two sources, license fees and levies (Menhut 2014). However, the Ministry of Environment and Forestry applies no tariff for research activities or cultural and religious activities.

There are six types of license fees that can be generated from the use of ecosystem services of national parks. Firstly, the business license fee for the provision of nature-based tourism services (IIUPJWA in Indonesian) is charged to the prospective holders of business license for the provision of nature-based tourism services. Secondly, the business license fee for the provision of nature-based tourism facilities (IIUPSWA in Indonesian) is imposed on the prospective holders of the license for the provision of nature-based tourism facilities. Thirdly, the water use license fee (IUPA in Indonesian) is charged to the license holders of water use based on the use of the water source and the scale of the business/investment. Next, the water energy use license fee (IUPEA in Indonesian) is imposed to the license holders of water energy use based on the water source and the infrastructure and facilities in accordance with the generated electricity (micro hydro/mini hydro). Another license fee is the geothermal exploration license fee (IIPJLPB-exploration in Indonesian), which is imposed on geothermal exploration activities. Finally, the geothermal exploitation and utilization license fee (IIPJLPB-exploitation and utilization in Indonesian) is imposed on the license holder of geothermal exploitation and utilization activities. These six fees are paid based on a payment order issued by the billing officer or the designated officer recommended by the head of the national park office. The license holder of IIUPSWA, IUPA, and

IUPEA must deposit into the recipient treasurer's account no later than 24 working days, a maximum of 14 working days for the payment of IIUPJWA, and a maximum of 12 working days for the payment of IIPJLPB-exploration and IIPJLPB-exploitation and utilization after the issuance of a payment order.

Levies can be divided into eight types. (1) the levy on transactions of carbon sequestration and/or carbon storage activities is charged on every transaction; (2) the levy on the revenue from nature-based tourism services (PHUPJWA in Indonesian) is imposed on the license holders once a month; (3) the levy on the revenue of provision of nature-based tourism facilities (PHUPSWA in Indonesian) is charged at a rate of 10% of net profit once a year; (4) an entrance fee is a levy imposed on the visitors and/or the accompanying vehicles (PMOWA in Indonesian); (5) levy on services of nature-based tourism activities is imposed on visitors who conduct nature-based tourism activities, or conduct research or educational activities using state-owned property; (6) levy on water use businesses (PUPA in Indonesian) is imposed based on business scale and volume of water used in a month; (7) the levy on the water energy use (PUPEA in Indonesian) is charged once a month to the license holder based on the generated electricity (micro hydro or mini hydro); (8) the levy on geothermal use (PIPJLPB in Indonesian) is imposed based on the extent of activity area of geothermal use business.

As for the payment of license fees, the payment of the levy on transactions of carbon sequestration and/or carbon storage activities must be deposited no later than 60 working days, PHUPSWA must be deposited no later than 24 working days, and PHUPJWA, PUPA, and PUPEA must be deposited no later than 14 working days based on the payment order, while PMOWA and the levy on services of nature-based tourism activities must be deposited by the collecting officer once a month into the recipient treasurer's account. Furthermore, the recipient treasurer has to deposit PNBP as soon as possible into the State Treasury Fund through the tax payment banks.

To increase community and consumer awareness and participation in natural resource and ecosystem conservation, and to increase PNBP and income of communities surrounding PAs, Director General of Forest Preservation and Nature Conservation (now changed to KSDAE) issued Regulation No. P.12/2014 concerning Implementation Procedure on Promoting Ecosystem Services in Conservation Areas and Protected Forests in 2014 (PHKA 2014b). At the same year, KSDAE issued the data

of ecosystem service potentials and investment opportunities in the PAs (PHKA 2014a). Thus, it is important for communities and business actors to deepen their understandings on Government Regulation No. 12/2014 and the ministerial regulations which regulate the licensing management on the use of ecosystem services and the PNPB management on every license.

### **3. The Development of Ecosystem Services Utilization in Indonesia**

The Indonesian Government has taken initiatives to utilize ecosystem services in national parks since 1990. The enactment of Act No. 5/1990 enabled the sustainable use of a nature conservation area itself and the use of plants and wildlife species (Article 26). Under this regulation, the nature-based tourism came to be allowed in national parks although the tourism facilities can be only built in the utilization zone of the national parks based on the management plan. In addition, Act No. 41/1999 mentions that forest areas cannot be used in core and preservation zones of the national parks (Article 24). Furthermore, the replacement of Act No. 27/2003 concerning Geothermal with Act No. 21/2014 has encouraged the utilization of geothermal in PAs since it is no longer classified as mining activity (Article 24 paragraph (3)).

The enactment of Government Regulation No. 68/1998 concerning sanctuary reserves and nature conservation areas confirmed that the utilization zone of national parks can be used for nature-based tourism and recreation activities. Replacing this regulation, the enactment of Government Regulation No. 28/2011 concerning the management of sanctuary reserves and nature conservation areas provided opportunities to utilize the ecosystem services in Indonesia's national parks. This regulation enabled the use of ecosystem services of national parks such as carbon storage and/or sequestration, water use and water energy, solar energy, and wind energy as well as nature-based tourism (Article 35).

Since the issuance of Act No. 21/2014 mentioned above, Government Regulation No. 108/2015 was enacted to allow geothermal potential to be exploited from national parks, as one of ecosystem services. The policy draft regulating the utilization of wind energy and solar energy in the national parks is still being discussed (PJLHK 2017). Table 3 shows the regulating and implementing policies of the ecosystem services allowed to be utilized within

Indonesia's national parks. Furthermore, the enactment of Government Regulation No. 12/2014 could possibly increase foreign exchange and PNBP from the use of ecosystem services in national parks because of the addition of new PNBP sources and the introduction of higher tariffs on PNBP sources compared with the previous version (Government Regulation No. 59/1998).

#### **4. The Growth of the Use of National Parks' Ecosystem Services**

During the period 2011–2017, the number of visitors to Indonesia's national parks slightly increased, from 1.66 million to 2.77 million visitors although it dropped to 2.17 million in 2015 (see Figure 4). The proportion of international tourists visiting national parks to local tourists does not show a significant growth during the period from 2011 to 2017. It was only 8.42%, 8.48%, 12.40%, 11.51%, 11.08%, 9.98%, and 9.34% respectively. There is a huge gap in number between the foreign tourists visiting Indonesia's national parks and the total foreign tourist coming to Indonesia (see Figure 5). During the same period, the national parks can only attract 1.69%, 1.77%, 2.46%, 2.67%, 2.08%, and 2.33% of total foreign tourists visiting Indonesia, respectively.

Several problems still have to be overcome in order to increase tourist arrivals. Basic and supporting nature-based tourism facilities and infrastructure are limited; some access roads are not feasible; human resources that are skilled in language and interpretation are limited; national parks in Java, Bali, and Nusa Tenggara islands are more attractive for foreign tourists rather than other regions; some national parks have not yet undertaken a study of the carrying capacity of their area; service quality and safety of visitors are still not yet optimal; and the negative impact of visitor activities such as garbage and so forth is not handled optimally (PJLHK 2018; KSDAE 2017b). On the other hand, it is important to consider that the increasing number of visitors can result in disruption of life support systems and declining quality of ecosystems and habitats that sustain plants and wildlife. Most key persons (KP1, KP3, KP4, and KP5) stated that arranging the visiting schedule and tourist sites based on the number of tourists that can be accommodated would be the best way to prevent the excesses of mass tourism.

In addition, up to 2017, the growth of licenses for the use of ecosystem services in national parks shows the dominance of IUPJWA and IPA, with 172 units and 120 units respectively (see Figure 6). IUPSWA, IPEA, IUPA, IUPEA,

and IPJLPB each contribute less than 10% of the total licenses (4.31%, 8.91%, 1.44%, 0.86%, and 0.57% respectively). Meanwhile, the use of conservation forests, including national parks, as the site of carbon sequestration and/or carbon storage activities is still not regulated yet.

The use of ecosystem services contributes to the growth of PNB. As mentioned on Chapter 3, there are four sources of PNB generated from the use of national parks' ecosystem services, namely: (1) license fee in the field of environment and forestry, including IIUPSWA, IIUPJWA, IUPA, IUPEA, IIPJLPB-exploration, and IIPJLPB-exploitation and utilization (account code 425255, see previous chapter); (2) revenue from nature-based tourism, including PHUPSWA, PHUPJWA, PMOWA, and the levy on services of nature-based tourism activities (account code 425611); (3) revenue from the levy of services in the field of environment and forestry, including PUPA, PUPEA, and PIPJLPB (account code 425612), and (4) revenue from the levy on transactions of carbon sequestration and/or carbon storage activities (account code 425619). Figure 7 shows PNB generated from the use of ecosystem services for the last five years. In total, PNB grew significantly during 2013–2015, then it decelerated after 2015 although IUPA, IUPEA, PUPA, PUPEA, PUPJWA, and IIUPJWA were introduced as new sources of PNB after the enactment of Government Regulation No. 12/2014 in 2014. Furthermore, Figure 7 also shows the contribution of ecosystem service-based PNB to the total PNB of the Ministry of Environment and Forestry. It has increased since 2013 at the following rates each year: 1.09%, 1.44%, 2.22%, 2.98%, and 3.24%, respectively.

This study finds that the preservation and protection of biodiversity and life support systems attract more and more people to visit the national parks, which led to an increase in ecosystem service-based PNB, although its contribution to the total of PNB of the Ministry of Environment and Forestry is still small. To maximize the use of national parks' ecosystem services for sustainable financing to ensure effective management of Indonesia's national parks, the author stresses the importance of the following three points: (1) improvement in delivering services to the visitors, the investors, the communities, and other stakeholders; (2) the revision of Government Regulation No. 12/2014 to include geothermal, solar power, and wind energy as PNB sources; and 3) the enactment of regulations to manage the use of solar power, wind energy, and carbon storage and/or carbon sequestration in Indonesia's national parks and other PAs.



## 5. Current Issues

There are several current issues identified by this study. **Firstly**, national parks as tourist attractions still face some problems, such as human resources whose language and interpretation skills are limited; national parks in Java, Bali, and Nusa Tenggara islands are more attractive for foreign tourists rather than other regions; some national parks have not yet undertaken a study of the carrying capacity of their area; service quality and safety of visitors are still not yet optimal; and the negative impact of visitor activities such as garbage and so forth is not handled optimally (PJLHK 2018; KSDAE 2017b). The first key person (KP<sub>1</sub>) said that the basic and supporting nature-based tourism facilities and infrastructure are limited and some access roads are not feasible. Besides that, the third informant (KP<sub>3</sub>) argued that knowledge and know-how of the officers necessary for promotion in order to attract tourists and the budget to conduct activities for the exploration of potential areas that can be turned into sources of PNBP are limited. Furthermore, KP<sub>4</sub> argued that the development of new destinations requires investments in infrastructure and social capital for community empowerment.

**Secondly**, Government Regulation No. 12/2014 concerning Sources and Tariffs on Sources of Non-Tax Revenue Applicable in the Ministry of Forestry does not include geothermal, solar power, and wind energy as PNBP sources. Besides that, according to KP<sub>4</sub>'s information, there is still a lack of understanding of this regulation among businessmen and small businesses. In addition, there is no implementing regulation to manage the use of solar power, wind energy, and carbon storage and/or carbon sequestration in Indonesia's national parks and other PAs.

**Thirdly**, the weak and ineffective cooperation with the other ministries, private sector, communities, NGOs, local leaders, environmental activists, and scientists from local universities means that the problems of national park management cannot be resolved. For example, the second key person (KP<sub>2</sub>) said that some foreign tourists enter into the national park area through illegal footpaths, local communities around the national park area are reluctant to pay the entrance fees because they assume that the national park area is their ancestral land, and the construction of supporting facilities in the national park area is refused by some people. Moreover, KP<sub>4</sub> listed other problems including the lack of awareness of domestic tourists to pay entrance fees, travel tour agents who do not pay the entrance fees that have been collected from the tourists to the park management,

limited understanding of local governments related to the park area and the national park office as the management authority of the national park. The use of national parks' ecosystem services can generate more PNBPN while all stakeholders of national parks can build strong and effective cooperation among them.

**Finally**, those issues can be reflected in the low PNBPN generated from the use of ecosystem services compared with the annual budget of Indonesia's national parks from 2013 to 2017 (see Figure 8). This figure shows that efforts are needed to increase PNBPN from the use of national parks' ecosystem services before it can become the main source of sustainably financed national parks.

## 6. Addressing the Issues

To make sure that the use of ecosystem services can generate more PNBPN effectively, the current issues above have to be tackled. **Firstly**, to improve the service quality of national parks as tourist destinations in 2018, KSDAE developed an electronic system for PNBPN from the nature-based tourism (e-PNBPN) and an online monitoring system for IUPSWA and IUPJWA. It also conducted a study on the needs of Indonesia nature-based tourism infrastructure and its budgeting in Indonesia for the period 2020–2024, and is reviewing the proposed site design and detailed engineering design of nature-based tourism infrastructure. It also manages nature-based tourism partnerships, builds community-based tourism facilities and infrastructure, and promotes national park tourism (Prihadi et.al. 2017). Besides that, KP2 suggested building surveillance shelters on illegal footpaths to prevent illegal visitors. KP2 and KP4 also suggested improving ticketing surveillance systems on the nature-based tourism sites. KP3 suggested including officers in multimedia training to improve their promotion and marketing skills. Moreover, some national park offices have cooperated with insurance companies to give insurance to the visitors, such as Gunung Merbabu, Gunung Merapi, and Gunung Gede Pangrango (KSDAE 2018).

**Secondly**, the revision of Government Regulation No. 12/2014 urgently needs to include geothermal, solar power, and wind energy as sources of PNBPN for the Ministry of Environment and Forestry. The Ministry of Environment and Forestry needs to coordinate with the Ministry of Finance to ensure this revision can be done. Furthermore, in October 2017, PJLHK

implemented focus group discussions on the use of wind and solar energy services in conservation forests. The purpose of this was to obtain detailed and complete information on how to use of wind energy and solar thermal energy as basic input for preparing the regulation of wind and solar thermal services in conservation forests (PJLHK 2017). Moreover, to regulate the use of carbon services in the conservation forest, KSDAE has prepared a set of policy drafts in the form of Ministerial Regulation concerning Utilization of Forest Carbon Service in Conservation Forest Area in 2016 (KSDAE 2018). The enactment of these implementing regulations is very important to improve the utilization management of wind and solar energy services and carbon services in the PAs.

**Thirdly**, national park offices have built cooperation agreements with several stakeholders to improve the implementation of national park functions and to contribute to the strategic infrastructure development. Since 2015, there are 20 cooperation agreements on strategic development and 90 cooperation agreements on functional improvements done by national park offices and stakeholders (KSDAE 2016, 2017a, 2018). For example, cooperation with the Papuan Governor on the Habema-Yuguru-Kenyam road development that crosses Lorentz National Park; cooperation between Gunung Gede Pangrango National Park Office and the President Director of PT Asuransi Amanahjiwa Giri Artha on tourist insurance program and nature-based tourism development at Gunung Gede Pangrango; cooperation between Gunung Gede Pangrango National Park Office and Director of Fontis Aquam Vivam on strengthening the function of Gunung Gede Pangrango through area protection, nature-based tourism development and community empowerment; cooperation between Betung Kerihun Danau Sentarum National Park Office with Faculty of Forestry at the University of Tanjung Pura on strengthening education, research and development of natural resources conservation. In 2018, KSDAE plans to establish 20 new cooperation agreements (Prihadi et.al. 2017). To support this plan, KP4 as the Head of Bunaken National Park Office said that Bunaken National Park Office plans to establish 6 cooperation agreements to improve: (1) the nature-based tourism and to build tourism facilities and infrastructures; (2) the land boundaries of Bunaken National Park area; (3) the ecotourism development in traditional zone with the community of Popareng village,

Minahasa Selatan regency; (4) the ecotourism development in traditional zone with the community of Poopoh village, Minahasa regency; (5) to optimize the management of PMOWA to Bunaken areas and to Gunung Tumpa Grand Forest Park; and (6) to raise the community awareness of solid waste management.

**Finally**, besides generating PNBP, generating grants from both international agencies and local agencies can assist the government allocation budget to improve the management effectiveness of Indonesia's national parks. Until December 2017, there were 4 international grants in 5 national parks with commitment value of 151.92 billion rupiah and 12 local grants in 5 national parks with commitment value of 14.15 billion rupiah (Rocan 2018). Furthermore, in 2018, nature-based tourism facilities and infrastructure will be built in 3 national parks financed by Islamic-based Government Securities (Prihadi et.al. 2017), valued at as much as 51 billion rupiah (DJPPR 2017).

In addition, on 10th November 2017, the Jokowi Administration enacted Government Regulation No. 46/2017 to provide a set of economic instruments to encourage the central government, local governments, or each person toward the preservation of environmental functions (PORI 2017). There are 15 operational economic instruments regulated by this policy, including: (1) natural resources and environmental accounts; (2) preparation of gross domestic product and gross regional domestic product of the environment; (3) payment for ecosystem services amongst regions; (4) embedding environmental cost to the production cost or cost of activities; (5) guarantee fund for environmental recovery; (6) environmental restoration fund; (7) trust fund or conservation assistance; (8) development of environmentally friendly label system; (9) procurement of environmentally friendly goods and services; (10) application of environmental tax, environmental levy, and environmental subsidy; (11) development of an environmentally friendly financial institutions; (12) development of a trading system in license for waste disposal and/or emissions; (13) development of environmental insurance; (14) development of payment for ecosystem services system; and (15) development of performance award system in the field of environmental protection and management.

## D. Conclusions

The established ecosystem services of Indonesia's national parks are nature-based tourism, water use and water energy use, geothermal services, and forest carbon services. Overall, there are four sources of PNBP generated from the use of national parks' ecosystem services, namely: (1) license fees in the field of environment and forestry, including IIUPSWA, IIUPJWA, IUPA, IUPEA, IIPJLPB-exploration, and IIPJLPB-exploitation and utilization; (2) revenue from nature-based tourism, including PHUPSWA, PHUPJWA, PMOWA, and the levy on services of nature-based tourism activities; (3) revenue from the levy of services in the field of environment and forestry, including PUPA, PUPEA, and PIPJLPB, and (4) revenue from the levy on transactions of carbon sequestration and/or carbon storage activities. Since PNBP generated from the use of national parks' ecosystem services is categorized as functional non-tax revenue, it must be deposited to the State Treasury. The Ministry of Environment and Forestry can partly use this revenue to support its budget in accordance with the Minister of Finance's Decree on the Agreement for Use of Non-Tax Revenue.

Since Government Regulation No. 12/2014 does not include geothermal, solar power, and wind energy as PNBP sources and there is no implementing regulation to manage the use of solar power, wind energy, and carbon storage and/or carbon sequestration in the Indonesia's national parks and other PAs, the sources of PNBP are nature-based tourism, the use of water, and the use of water energy. The contribution of ecosystem service-based PNBP to the total PNBP of the Ministry of Environment and Forestry has increased since 2013, 1.09%, 1.44%, 2.22%, 2.98%, and 3.24%, respectively. Compared to the annual budget of national parks between 2014 and 2017, PNBP generated during this period is 12.33%, 15.55%, 23.48%, and 15.82%, respectively.

The current challenges for ensuring the sustainable finance of Indonesia's national parks include lack of basic and supporting infrastructure and facilities, lack of skilful human resources, some sources of PNBP from the use of national parks' ecosystem services not being regulated, and the weak and ineffective cooperation with stakeholders. To tackle these issues, in 2018, KSDAE is in the process of: (1) developing an electronic system for PNBP from the nature-based tourism (e-PNBP) and an online monitoring system for IUPSWA and IUPJWA; (2) making a study on the needs of Indonesia nature-based tourism infrastructure and its budgeting in Indonesia 2020-2024; (3) reviewing the proposed site design and detailed engineering design of nature-based tourism infrastructure;

(4) managing the nature-based tourism partnership; (5) building community-based tourism facilities and infrastructures; and (6) promoting national park tourism.

Government Regulation No. 12/2014 is urgently required to be revised so as to include geothermal, solar power, and wind energy as sources of PNBPs applicable in the Ministry of Environment and Forestry. PJLHK has obtained detailed and complete information on the process of the use of wind energy and solar thermal energy which provides a basic knowledge in preparing the implementing regulation of wind and solar thermal services in conservation forests. KSDAE has also prepared a set of policy drafts in the form of the Ministerial Regulation concerning Utilization of Forest Carbon Service in Conservation Forest Areas. Furthermore, since 2015, national park offices have conducted 20 cooperation agreements on strategic development and 90 cooperation agreements on functional improvements with several stakeholders to improve the implementation of national park's functions and to contribute to strategic infrastructure development.

## **E. Recommendations**

The decision makers need to consider the importance of the improvement in delivering services to the visitors, the investors, the communities and other stakeholders, and the importance of the provision of regulations to manage the existing ecosystem services. Furthermore, the decision makers need to consider the new ecosystem services ability to generate PNBPs in addition to invite new investors and new grants.

On 10th November 2017, Jokowi Administration enacted Government Regulation No. 46/2017 concerning Economic Instruments for the Environment to encourage all residents to contribute to the efforts of natural resources and environmental functions conservation (PORI 2017). There are 15 regulated operational instruments, including environmental tax, to improve the environmental restoration funding system. Taking up the Japan's case, since 2003, 37 of 47 prefectures have introduced the forest environmental tax regarded as a scheme of the payment for ecosystem services to support forest management activities in which the inhabitants within the prefectures have to pay this tax (Forestry Agency 2017; Uchiyama and Kohsaka 2016). Through this scheme, the total collected revenue was estimated approximately at 30 billion yen in fiscal year 2016 (Forestry Agency 2017). On December 14 2017, the Abe Administration

proposed the forest environmental tax as a national tax scheme to provide grants of about 600 million dollars to the municipalities for securing workers and training, promoting forest uses and raising awareness of and supporting forest development (JSFMM 2018). It will be added on to the individual resident tax and it will be imposed and collected by municipalities at JPY1,000 per annum by fiscal year 2024 (Ernst & Young Tax Co. 2018). It will be transferred to prefectures and municipalities as a forest environmental transfer tax that will be implemented with a new forest management scheme from fiscal year 2019 (JSFMM 2018). To implement the environmental tax in Indonesia, this Japan's case could be an example on how every inhabitant is asked to contribute financially to the efforts of forest management and biodiversity conservation.

To add, in 2016, Abe Administration announced Tourism Vision to Support the Future of Japan to double the previous target of the number of foreign visitors visiting Japan to 40 million by 2020, followed by the announcement of the National Park Step-up Program 2020 to contribute 25% of the total target by 2020, from the current 4.3 million, by implementing the following plans: (1) enhancing and supporting the presentation of natural attractions; (2) creating a sympathetic stay environment at nature-based tourist destinations; (3) strengthening the provision of Japan tourism information overseas, (4) strengthening the joint marketing across ministries and municipalities to improve the effectiveness of tourism marketing; and (5) encouraging prefectural governments to improve their quasi-national parks (MILT 2016). In 2017, the estimated number of foreign tourists visiting all 34 Japan's national parks hit 6 million visitors, an increase of about 10% compared to about 5.46 million in the previous year (MOE 2018). This figure shows that the implementation of the plans seems to have a good impact on increasing the number of foreign tourists visiting national parks in Japan. This could be a good lesson-learned for Indonesia to attract more foreign tourists to visit its 54 national parks to increase the amount of foreign exchange revenue and PNBP.

The author believes that the more the people know the value of national parks in the provision of ecosystem services, the more the national parks can attract financial sources to ensure the effectiveness of national park management. Moreover, the author suggests further research needs to be done to know the effects of infrastructure development and social media marketing to the increase of ecosystem service-based non-tax revenue in Indonesia.

# 06

## **EVALUATING DEVELOPMENT PLANNING DELIBERATION (THE MUSRENBANG) AS A PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICE IN INDONESIA: A CASE OF BATU CITY GOVERNMENT, EAST JAVA PROVINCE**

---

- ▶ Nama : **Sinta Kusuma Primastuti**
- ▶ Unit Organisasi : Sekertariat DPRD Pemerintah Kota Batu
- ▶ Program Studi : Master of Public Administration
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya-Ritsumeikan Asia Pacific University



## ABSTRAK

Dianggap sebagai obat mujarab demokrasi, Partisipatif Penganggaran (PB) menjadi mekanisme yang patut dicatat yang memungkinkan masyarakat umum untuk menyuarakan hak mereka dalam mengalokasikan pengeluaran publik. Pada akhir 1980-an, PB dirintis pada salah satu ibu kota di Brasil, yaitu Porto Alegre, dan menarik perhatian dunia karena keberhasilannya. Oleh karena itu, PB melakukan perjalanan dan mengubah seluruh dunia dalam berbagai cara. Banyak penelitian telah menyelidiki proliferasi PB dengan menggunakan perspektif yang berbeda, tetapi tidak mampu memberikan evaluasi lengkap yang menghasilkan pemahaman yang lebih komprehensif.

Penelitian ini menggunakan empat dimensi PB dalam mengevaluasi Musrenbang—praktik PB di Indonesia—dengan mengambil kasus Pemerintah Kota Batu di Provinsi Jawa Timur. Kedua pendekatan kualitatif dan kuantitatif dalam desain metode campuran sekuensial eksplorasi digunakan untuk bekerja pada data yang berasal dari wawancara mendalam, observasi non-partisipan, dokumentasi, kuesioner, serta lembar penilaian dan evaluasi. Penelitian ini melibatkan 11 (sebelas) orang yang secara langsung berpartisipasi dalam Musrenbang serta 120 (seratus dua puluh) warga yang tidak ikut serta dalam proses tersebut.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa secara umum, Musrenbang di Pemerintah Kota Batu dilaksanakan dalam pengaturan minimal. Dalam dimensi keuangan/anggaran, Musrenbang tidak memiliki sumber daya yang diperdebatkan yang memadai; alokasi khusus; dan kebijakan perpajakan. Evaluasi dimensi partisipatif yang terdiri atas subdimensi partisipasi warga dan partisipasi pemerintah daerah mengungkapkan bahwa Musrenbang belum mewakili praktik partisipatif tingkat lanjut. Variabel bentuk partisipasi ini, meliputi pengambil keputusan; partisipasi yang dikecualikan; pemantauan dan kontrol; berbagi informasi dan penyebaran; penyelesaian proyek; dan peran legislatif. Selain itu, Musrenbang juga tidak banyak memperhatikan desentralisasi intramunicipal; rasionalisasi; dan investasi dalam dimensi spasial/teritorial. Hasil yang lebih disukai datang dari dimensi yuridis normatif/legal di mana undang-undang dan peraturan yang memadai telah ditetapkan untuk melembagakan Musrenbang dalam kerangka perencanaan dan penganggaran nasional.

► **Kata Kunci:** Penganggaran Partisipatif, Musrenbang, Dimensi, Evaluasi

## ABSTRACT

Deemed as a panacea of democracy disenchantment, Participatory Budgeting (PB) becomes a noteworthy mechanism that enables the common public to voice their rights in allocating public expenditures. In the late 1980s, PB was pioneered in one of the capital cities in Brazil, namely Porto Alegre, and captured the world's attention due to its success. Accordingly, PB travelled and transformed throughout the globe in varied ways. Many studies have investigated PB proliferation by using different perspectives, yet are not able to provide a complete evaluation that brings about more comprehensive understanding. Thus, this study utilized four dimensions of PB in evaluating the Musrenbang—a PB practice in Indonesia—by taking a case of Batu City Government in East Java Province.

Both qualitative and quantitative approaches within an exploratory sequential mixed methods design were employed to work on data derived from in-depth interview, nonparticipant observation, documentation, questionnaire, as well as assessment and evaluation sheets. This study involved 11 (eleven) people who directly participated in the Musrenbang as well as 120 (one hundred and twenty) citizens who did not take part in the process.

The result disclosed that in general, the Musrenbang in Batu City Government was implemented in a minimal arrangement. Within the dimension of financial/budgetary, the Musrenbang did not have adequate debated resources; specific allocation; and taxation policies. The evaluation of the participatory dimension comprising the subdimensions of citizen participation and local government participation revealed that the Musrenbang had not represented an advanced participatory practice yet. This encompassed variables of participation form, decision maker, participation of the excluded, monitoring and control, information sharing and dissemination, project completion, and legislative role. Furthermore, the Musrenbang also did not pay much attention to intramunicipal decentralization; ruralization; and investment within the spatial/territorial dimension. A preferable result came from the normative/legal judicial dimension in which adequate laws and regulations had been stipulated to institutionalize the Musrenbang in a framework of national planning and budgeting.

► **Keywords:** Participatory Budgeting, the Musrenbang, Dimension, Evaluation

# **EVALUATING DEVELOPMENT PLANNING DELIBERATION (THE MUSRENBANG) AS A PARTICIPATORY BUDGETING PRACTICE IN INDONESIA: A CASE OF BATU CITY GOVERNMENT, EAST JAVA PROVINCE**

## **A. Background**

In the past two or three decades, the Participatory Budgeting (PB) that involves ordinary citizens in a democratic process of public funds decision-making has been granted as one of the most effective participatory instruments<sup>1</sup>. According to Sintomer *et.al.*, “Basically, PB allows the participation of nonelected citizens in the conception and/or allocation of public finances”<sup>2</sup>. Initiated in the late 1980s in a Brazilian city of Porto Alegre, PB spread first in Latin America and then proliferated worldwide in varied transformations<sup>3</sup>. In the context of PB implementation in Least Developed Countries (LDCs), Kuruppu *et.al.* (2016) asserted PB as a substantial component of New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG) that has the targets of “...democratizing democracy, eradicating corruption and clientelism, and improving the living conditions of the most deprived”<sup>4</sup>.

Considering its importance, therefore, many studies have been conducted in order to investigate the practice of PB in different countries and continents. Some results evince success through certain adjustments within adoptions of the original form of Porto Alegre PB or even through a highly differentiated process, for instances in the United States, Spain, and Italy<sup>5</sup>. However, there are also evidences where PB faced remarkable challenges—mostly political practices—that impeded its implementation such as in China, Sri Lanka, and Argentina<sup>6</sup>.

Notwithstanding the growing literature on variants of PB across the world, it should be admitted that there is still limited research evaluating PB by using comprehensive dimensions. The existing case studies mainly emphasize certain perspective on how PB works. Accordingly, this study intended to fill the gap by descriptively researching the practice of PB in one of the Southeast

Asian countries, Indonesia, which was one of the seven Asian countries with participatory budgets<sup>7</sup>.

Classified as a 'developing economies' country with lower middle income<sup>8</sup>, Indonesia continues to implement significant political and governance changes after the overthrow of the New Order regime in 1998. The launch of the decentralization process in 1999 outlined in Law No. 22/1999 (that was replaced by Law No. 32/2004 with its twice amendments, afterwards replaced by Law No. 23/2014 with its twice amendments lastly with Law No. 9/2015) was one of the central government's strides to foster the participatory approach in the development planning process. The central government enabled citizens to get involved in local governance through the Musrenbang standing for *Musyawarah Perencanaan Pembangunan* (Development Planning Deliberation).

This study operated a concept of the Musrenbang as defined by the Local Governance Support Program (LGSP), i.e. "a deliberative multi-stakeholder forum that identifies and prioritizes community development policies"<sup>9</sup>. Furthermore, the Musrenbang has objectives of "negotiating, reconciling, and harmonizing differences between government and nongovernmental stakeholders and reaching collective consensus on development priorities and budgets"<sup>10</sup>. Local government's planning agency is responsible to implement the Musrenbang in order to accommodate citizens' aspirations and priorities.

Thus, this research examined the PB process in the Musrenbang by conducting a case study in one of local governments in East Java Province of Indonesia, Batu City Government. Since stipulated as an autonomous region in 2001, Batu City has experienced a significant growth, particularly in the economy sector. Based on data of the *Bappelitbangda* (Local Research and Development Planning Agency), the economic growth in 2016 was 6.69%<sup>11</sup>. It was even higher than the East Java province's and Indonesia's economic growth, i.e. 5.57% and 5.02% respectively<sup>12</sup>. This was mainly supported by investment of more than 1.8 trillion rupiahs – more than 100 million U.S. dollars<sup>13</sup>. Another achievement of Batu City was evident by the 2016 Human Development Index (HDI), 72.62%<sup>14</sup>. Again, it was considerably above the provincial attainment of 69.74%<sup>15</sup>. Recently, Batu City was awarded *Anugerah Pangripta Nusantara* (APN) in 2016 and 2017 as the first rank in the category of "city with the best planning" by *Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional* (The National Development Planning Ministry). This award aims at motivating all local governments to continuously

enhance the quality of development planning in their region. Based on this noteworthy achievement, examining development planning in Batu City is therefore relevant.

## **B. Research Problem and Methodology**

Drawing on aforementioned background, this study evaluated performance of the Musrenbang as a Participatory Budgeting (PB) practice in Batu City Government by raising a question of “How is the performance of the Musrenbang in Batu City as a practice of Participatory Budgeting?” In spite of the fact that Porto Alegre PB is acknowledged as a good practice, this study did not intend to merely compare it to the Musrenbang in Batu City Government. Instead, this study operated four dimensions of PB in an attempt to have a more comprehensive analysis.

Primary data sources in this research are the informants of in-depth interview within qualitative design and the respondents of questionnaire within quantitative design. All informants were selected by using one of nonprobability samplings, namely purposive sampling that aims to select information-rich cases based on the research purpose (Patton, 1990, p. 169). The informants of this study directly engaged in the Musrenbang and are listed as follows:

1. heads of villages and neighbourhoods (*desa* and *kelurahan*);
2. head and staffs of the Development Subdivision on subdistricts' (*kecamatan*) office;
3. government officials of the Bappelitbangda;
4. member of the Budget Committee (*Badan Anggaran*) on the Local Legislative Assembly (*DPRD*); and
5. member of the Village/Neighbourhood Empowerment Organization (*LPMD/K*).

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. The Musrenbang in Batu City Government**

The following sections review findings derived from five techniques of data collection within an exploratory sequential mixed methods design, i.e. in-depth interview, nonparticipant observation, documentation, questionnaire, as well as assessment and evaluation sheets.

## a. Budgetary Dimension

When discussing the budgeting/financial dimension of the Musrenbang in a district/city, it is advantageous to review the local government's budget and financial system as a whole entity. Different from other countries that have separated budgetary for PB implementation, there is no resource allocated to cover the Musrenbang as an independent public event. In other words, the Musrenbang is not tied to any allocation.

Thus, the budget is very limited because top-down planning mechanisms—in national, regional, and local scope—also exist. **Firstly**, having the debated allocation below 2% brings an inevitable consequence. The government found that it is hard to optimally accommodate the public demands. This circumstance, in turn, leads to citizens' apathy and pessimism. What happens in Porto Alegre is extremely different. The allocation for PB practice is almost 10% of the entire city's budget that could reach 100% of the investment resources<sup>16</sup>. The percentage of investment, however, might fluctuate year by year. Without budget difficulty, Porto Alegre PB is able to focus on the prioritizing of the proposed projects. **Secondly**, despite allocated resources is limited, Batu City Government provides particular funds through the Bappelitbangda as the agency responsible to conduct and manage the Musrenbang. The funding allocation finances the meetings held at every level and phase, especially for the rented venue, office administration (printing and copying the materials), catering, and transportation cost for the citizens attending. **Thirdly**, there is a significant disparity between Batu and Porto Alegre in taxation policies. Drawing on laws and regulations concerning decentralization, local governments in Indonesia are entitled to autonomously manage its local revenues and expenditures. Nevertheless, there is no chance of the public involvement in determining what and how the municipality's finance operates.

Along with local levy revenue, local own-source assets revenue, and other legal local own-source revenue, local tax revenue becomes one area of the government's authority. On one hand, any action to enhance revenue on the tax sector does not have any effect on the Musrenbang implementation due to the absence of resources distributed. On the other hand, the results of the Musrenbang also do not prompt any improvement of taxpaying patterns. In Porto Alegre case, the descent of tax nonpayment from 20% to 15% in less than a decade had contributed to 6% upsurge of the municipality's revenue<sup>17</sup>.

This escalation influences positively to the practice of PB in which PB has more resources to deliver works and services. Subsequently, productive implementation PB stimulates the citizens to avoid tax evasion.

## **b. Participatory Dimension**

Participatory is deemed as a crucial element of PB. Evaluating the Musrenbang based on this dimension, therefore, is remarkable. The Musrenbang is an indirect or representative democracy in which citizens are represented through their leaders from the lowest level of community. In fact, the higher level of the Musrenbang is, the smaller number of common public involving. At the *desa/kelurahan* (village/neighbourhoods) level, the member of village-level organizations and community chiefs attend the meeting. At the *kecamatan* (subdistrict) level, only the *desa/kelurahan* chiefs and three representatives are allowed to join the meeting. Finally, at the city level, only the *desa/kelurahan* chiefs are able to take part in the meeting. This presence does not mean that they can actively participate during the process. Furthermore, there is no specialized body responsible to the Musrenbang practice. Basically, the Bappelitbangda is the entity that has authority over it. Nonetheless, the Bappelitbangda of Batu City Government tends to solely execute a coordinative function. With regard to inclusiveness, it is officially regulated that the Musrenbang practice has to involve all element groups, and professional organizations are invited. In terms of monitoring and evaluation, the Bappelitbangda also takes the responsibility. Thus, it is troublesome to have fair and thorough oversight and oversee in this vulnerable mechanism. Actually, the Ministry of Home Affairs has issued a decree No. 050-187/Kep/Bangda/2007 on Guideline of Assessment and Evaluation of the Practice of the Musrenbang. This instrument assesses and evaluates the Musrenbang practice from the preparation, execution, result quality, and post-execution facets. This study, therefore, utilized this instrument to enrich the comprehension on the Musrenbang practice in Batu City. The Musrenbang in Batu City fulfilled 71 out of 119 indicators of assessment and evaluation. The percentages reveal that the score of execution and post-execution are less than 50%. The result quality is slightly above with 60 *per cent* accomplishment. The only good news is that the preparation stage is outstanding with 91.30%. Moving to the participatory dimension of the local government, the Musrenbang tends to be a ceremonial or formality. Informants stated, explicitly and implicitly, the government was less enthusiasm to create a conducive environment of PB. Some problems emerged especially at the lower level such as: lack of communication from

local government agencies, lack of information concerning the unit price standard in drafting proposal, less commitment from local government agencies, and the weak role of city legislative assembly.

### **c. Normative and Legal-Judicial Dimension**

The Musrenbang is a national program institutionalized by some legal basis such as Law No. 25 of 2004 on National Development Planning; Law No. 32 of 2004 on Regional Governance; Governmental Regulation No. 8 of 2008 on Stages, Procedures of Arrangement, Controlling, and Evaluation of Regional Development Planning Practice; and Home Affairs Ministerial Regulation No. 54 of 2010 on The Implementation of Governmental Regulation No. 8 of 2008 on Stages, Procedures of Arrangement, Controlling, and Evaluation of Regional Development Planning Practice. In addition to these national laws and regulations, local governments are feasible to stipulate their own technical regulations according to their local needs. However, Batu City Government—in this case is the legislative body—has never stipulated any local regulation on the Musrenbang. Moreover, the Bappelitbangda did not have initiative to construct guidelines on the Musrenbang to be referred by all stakeholders. In the case of Porto Alegre, the Council of Participatory Budget (COP) as the central body determines the prevailing system including the decision-making system, the criteria of resources allocation, the plenary meetings schedule, as well as discussion themes.

### **d. Spatial/Territorial Dimension**

Based on the laws and regulations prevailing in nationwide, the Musrenbang in Batu City Government took place on the base of the existing administrative division that is in 9 (nine) desa and 15 (fifteen) kelurahan within the scope of three kecamatan. In other words, regarding ruralization, the Musrenbang undergoes both in urban and rural area. Furthermore, Batu City Government only executes the reinforcement on the legal territories.

## **D. Conclusion**

Some literatures acknowledged the Musrenbang as a practice of Participatory Budgeting conducted in Indonesia. Many research, both national and international, have investigated the performance of the Musrenbang by considering numerous point of views. As many studies researching PB practices in diverse countries, participatory has become a paramount dimension to determine its success. However, it should be admitted that there are other dimensions that require to be



taken into account in order to have more comprehensive evaluation. This study, therefore, utilized four dimensions of PB, i.e. financial/budgetary, participatory, normative/legal-judicial, and spatial/territorial dimension.

Analysis on collected data derived from five different techniques has led to a conclusion that in general the performance of the Musrenbang in Batu City Government was still in the range of minimalist implementation. Lacking of debated resources, specific allocation, and taxation policies evinced that the financial/budgetary dimension of the Musrenbang was poor. Ineffective circumstance was also found in the participatory dimension comprising participation form, decision maker, participation of the excluded, monitoring and control, information sharing and dissemination, projects completion, and legislative role. Furthermore, the Musrenbang did not touch spatial/territorial dimension raising issues of intramunicipal decentralization, ruralization, and investment. Nonetheless, the normative and legal-judicial dimension of the Musrenbang indicated a conducive environment through institutionalization and relationship with other planning instruments.

## **E. Recommendation**

Basically, Indonesia has adequate laws and regulations regarding Participatory Budgeting such as Law No. 22 of 1999 on Local Government (that was replaced by Law No. 32 of 2004 with its twice amendments, afterwards replaced by Law No. 23 of 2014 with its twice amendments lastly with Law No. 9 of 2015), Law No. 17 of 2003 on State Finance, Law No. 25 of 2004 on National Development Planning System, the Minister of Home Affairs Regulation No. 54 of 2010 on the Implementation of Government Regulation No. 8 of 2008 on Stage, Procedure Development, Control, and Evaluation of Regional Development Plan, and the Minister of Home Affairs Regulation No. 13 of 2006 on Guidelines for Management of Local Finances (that was replaced by Regulation of the Minister of Home Affairs Regulation No. 11 of 2011). Good implementation of these regulations should result in an effective PB in the Musrenbang. Unfortunately, its practice still needs more evaluation and improvement. Therefore, this study propounded some recommendations both for government side and citizens side listed as follows:

1. Local capacities. All stakeholders should emphasize capacity-building endeavours. Along with elected representatives, local governments should strive for enhancement on their capacity in planning, formulating, and

executing proposals in order to foster participatory budgeting. In addition, they should construct more concrete guidelines and manuals for more applicable practice at lower level. Public empowerment to reinforce citizens' awareness of rights and obligations in the Musrenbang is also significant. In this respect, the third sector of development might take part more optimally.

2. Information accessibility. Local governments should ensure that budget information is available and accessible for all stakeholders engaging the process as well as common public. In this global era, this attempt should be more feasible to carry out. Local governments could utilize multifarious media, both traditional and digital, to publish every information with regard to budgeting. This openness would prompt citizens' feedback as well.
3. Innovation. Central government should facilitate more innovative system of the Musrenbang. Local governments are encouraged to pursue the best practice of the Musrenbang in its own version. This constructive environment would urge local governments to implement the Musrenbang in more effective and efficient way. Furthermore, wide-ranging practices all over the country would be beneficial for the central government to adjust all enacted procedures.



# 07

## **DEVELOPMENT OF NATIONAL ROADS IN INDONESIA DURING THE DEMOCRATIC PERIOD: THE STRATEGIES AND REALITY**

---

- ▶ Nama : **Aulia Kurniadewi**
- ▶ Unit Organisasi : Direktorat Pengembangan Jaringan Jalan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
- ▶ Program Studi : Master of Public Policy
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : National Graduate Institute for Policy Studies

## ABSTRAK

Indonesia memiliki posisi yang kuat, cukup untuk merevitalisasi sektor infrastruktur secara keseluruhan dalam periode demokrasi. Selama periode ini, Indonesia dipimpin oleh dua pemimpin, yaitu Susilo Bambang Yudhoyono (dikenal sebagai SBY), dan Joko Widodo (dikenal sebagai Jokowi). Kedua presiden ini memiliki strategi masing-masing terkait pembangunan negara, termasuk jalan nasional. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menguji perbedaan antara SBY dan Jokowi dalam mengelola jalan nasional di Indonesia. Pendekatan kualitatif telah dilakukan dengan menggunakan data primer dan sekunder selama 2005–2017.

Studi ini menemukan bahwa laju pembangunan jalan di bawah kepresidenan SBY relatif lebih lambat daripada kepresidenan Jokowi. SBY lebih fokus pada peningkatan kualitas jalan, Jokowi lebih fokus pada pembangunan jaringan jalan baru. Implikasi penelitian ini adalah pertimbangan pribadi dan ekonomi masing-masing presiden dan hal itu dapat memengaruhi laju pembangunan. Namun, poin terpenting adalah menciptakan keseimbangan antara kualitas dan kuantitas jalan.

- ▶ **Kata Kunci:** Pembangunan Infrastruktur, Jalan Nasional, Rezim Yudhoyono, Rezim Jokowi

## ABSTRACT

Indonesia had a strong position, enough to revitalize the overall infrastructure sector in the democratic period. During this period Indonesia was led by two leaders, namely Susilo Bambang Yudhoyono (known as SBY), and Joko Widodo (known as Jokowi). Both of these two president had their own strategies regarding the development of the country, including the national road. Therefore, this study aims to examine the difference between SBY and Jokowi in managing the national road in Indonesia. A qualitative approach has been conducted by using primary and secondary data during 2005–2017. This study has found that the pace of road development under the SBY presidency was relatively slower than the Jokowi presidency. The former focused more on the improvement of the quality of roads. Meanwhile, the Jokowi presidency focused more on constructing the new road network. The implication of this study is the personal and economic consideration of each president and how it might affect the pace of development. Yet, the most important point is to create a balance between the quality and quantity of the roads.

- ▶ **Keywords:** infrastructure development, national road, Yudhoyono regime, Jokowi regime

# DEVELOPMENT OF NATIONAL ROADS IN INDONESIA DURING THE DEMOCRATIC PERIOD: THE STRATEGIES AND REALITY

## A. Background

One of the important physical infrastructures in Indonesia is the road sector. It dominates the transportation mode, accounting for 70% of the total freight ton-km and 82% of the passengers-km (World Bank, 2012). The road sector, as part of overall infrastructure development, is very important in supporting the national economic growth. In order to achieve the target of economic growth to 6–8%, as stated in the national development plan, Indonesia needs to construct at least 500km of highways per year, and see a 5% increase yearly of the national roads capacity (Ray&Ing, 2016; Damuri, 2017). Yet, currently, many of the main road links are still overloaded and jammed especially at peak hours. Moreover, the quality of roads still remain low, causing poor road safety and slowing the average running speed (Leung, 2016; Ray & Ing, 2016).

The total length of Indonesia's road network is 483,816 km, consisting of the national, the provincial, and the municipal/regency roads. It is including the national roads (47,965 km), the provincial roads (46.486 km), and municipal/regency roads (389,365 km), comprising 9.91%, 9.61%, and 80.48% of the network respectively (DGH, 2017). Regarding the national road, it has a very strategic function in connecting the main centers of economic activity, even though it only comprise less than 10% of the total network. The serious congestion in these arterial road could slow the national economy (Ray & Ing, 2016). Currently, more than a third of the total traffic in vehicle-km is using the national roads, as a result a strong concentration of traffic occurs on these road (World Bank, 2012). It is estimated that the road capacity needs to be increased by 80% overs 15years, to reduce travel time and avoid chronic congestion (Indll, 2014). Regarding its function, the government should give more attention to the development of national roads.

Furthermore, the development of the road sector requires a huge budget and the undertaking of particular strategies by the government. In the fact, the demand for road space in Indonesia has grown rapidly, imbalanced by the supply of road development. The road network grew approximately 4% annually, while

the motorization grew around 12% (McCawley, 2015). Moreover, after the Asian Financial Crisis of 1997/8, the investment in Indonesian roads fell sharply. It slumped to less than 2% per year while previously it could reach almost 10% per year in the 1980s (Kannan & Morris, 2014; McCawley, 2015).

It might not be easy for Indonesia to reverse the trend of infrastructure deterioration after the financial crisis. In the transition era, the government has to focus on fixing the more immediate problems, such as currency devaluation, capital flight, and an unstable political and social environment. Since 2004, which is the beginning of democratic period, the Indonesia government had a good position to revitalize the development of the overall infrastructure sector (World Bank, 2004).

## **B. Research Problem and Methodology**

During the democratic period, Indonesia was led by two presidents, namely: Susilo Bambang Yudhoyono (known as SBY), and followed by Joko Widodo (known as Jokowi). SBY was the president of Indonesia for 10 years for two periods. The first period was from 2004–2009 and the second period was from 2010–2014. Meanwhile, Jokowi is the current president of Indonesia. He came to power at the end of 2019. Each presidency may have their own strategies to conduct this nation. To be specific, it would be interesting to understand the strategy, achievement, and the economic consideration of each president in developing the national roads. Therefore, this study has two research question, which are as follows:

1. How were the national roads in Indonesia developed during the democratic period?
2. What are the differences between the SBY and the Jokowi Era regarding the development of national roads?

This paper aims to describe the differences between the SBY and the Jokowi presidencies. The focus would be on the policy, budget, target, and achievement in developing the national roads in Indonesia. First, this study will provide an overview of the transportation infrastructure sector in Indonesia. The next section will provide more details on the national road sector. The last, this paper will compare the SBY and Jokowi administrations in managing the development of the national roads in Indonesia.



This study aims to examine the difference between Susilo Bambang Yudhoyono and Joko Widodo on developing the national road. To analyze the condition in the SBY era, this study uses data from 2005 to 2014. Meanwhile, for the Jokowi's era, it will be using the data from 2015 to 2017. The collected data is analyzed using the qualitative approach. To answer the research question, this study is conducted through descriptive analysis and document survey.

Firstly, this study analyzes the basic condition at the beginning of the presidency of both leaders. Furthermore, this study will describe the strategies and achievements of both during the SBY and Jokowi administration. At last, this study tries to analyze the economic consideration of each leader that might affect the development of national roads during the democratic period. This study has employed both primary and secondary data in analyzing the research problem. The primary data is in form of an unpublished government archive on the national roads in Indonesia, such as the database of the Directorate General of Highways (DGH). In addition, this study is also using several secondary data, such as follows:

1. The National Medium-Term Development Plans 2004–2009, 2010–2014, 2015–2019
2. Financial notes of the Republic of Indonesia, 2004–2017
3. Strategic Plan Ministry of Public Works, 2004–2009, 2010–2014, 2015–2019
4. Strategic Plan of the Directorate General of Highways, 2004–2009, 2010–2014, 2015–2019
5. Performance Report of the Directorate General of Highways 2009–2017
6. The World Bank Report, the GCI Report, to name a few

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. The Overview Of Infrastructure In Indonesia**

Before the 1997 financial crisis, Indonesia successfully used infrastructure development to address poverty reduction and economic development. However, The Asian crisis led to a steep decline in overall development spending, particularly in the infrastructure investments. As a result, Indonesia lost its place as one of the top performers in terms of infrastructure provision

in the Southeast Asian region. The current infrastructure service coverage in Indonesia is low by regional standards (Harvie, 1999).

Indonesia has some challenges regarding the infrastructure development. One of them is the provision of money. The infrastructure projects are capital-intensive, that do not give big earnings for the investor in the short-term. Therefore, it is difficult enough to attract private sector involvement (Adi, 2017). The other challenge of infrastructure development is the implementation decentralization that started in the late of 1900s. Per local governments have been given control of infrastructure under regional autonomy. Yet, they are not being provided with adequate funds for infrastructure development. Besides, the overlaps regulation occurs between the various levels of government. This is particularly an obstacle for big projects that cover multiple districts or provinces (Aswicahyono & Friawan, 2008; Adi, 2017). On the other hand, the problem regarding poor institutional, regulatory framework, corruption and low quality of human resources also become the constraint of infrastructure development in Indonesia.

Specifically in transportation sector, Indonesia has 5 (five) kind of infrastructures, which are road, railways, ferry/river, air, and maritime infrastructure (Bappenas, 2010). Every sector is closely related to inter-urban mobility. Yet, currently most major airports (terminals) is running at 200–300% capacity. Moreover, the road speeds between cities, typically as low as 30–40 kmh (100–200% below capacity). In addition, many major national ports have 10–14 days turnaround time (Ray & Ing, 2012).

Each infrastructure sector has important role in supporting Indonesia economic growth. To be specific in the road sector, it plays an important role in facilitating inter-urban passenger movements and in linking communities and markets throughout the country. Consequently, its efficient functioning is important for sustaining the country's international competitiveness as well as improving the availability of goods and services within the economy. Road transport is also a key factor in reducing poverty and providing access to education and health services, particularly for people living in rural areas (World Bank, 2012). Therefore, to achieve the target of economic growth for up to 8%, Indonesia needs to give more attention on the development of road sector (Ray & Ing, 2012).

## 2. Susilo Bambang Yudhoyono's Era: The Beginning of Presidency

President SBY came to his power just 6 (six) years after the financial crisis. During the financial crisis, the national capacity to develop the road sector was dramatically reduced. According to World Bank (2004), the government expenditure for road sector has declined from 22% of the overall state budget in 1993 down to 11% in 2000. Moreover, the proportion of road budget for maintenance has fell from 30% in 1985 to below 10% in 2000. In contrast, the number of vehicle in roads has grown rapidly. These condition has become the challenges for SBY to manage the road sector during his presidency.

In the beginning of SBY presidency, in 2005, the total length of national road was 33.392 km. It was only less than 9,5% of total road network in Indonesia, counted by 372.273km. The Figure 1. shows that approximately 5.159 km (15%) of roads were existed in Java Island, while 10.324 km (31%) and 17.908 km (54%) were in Sumatera and outside Java-Sumatera Island, respectively. At that time, the road condition of the national road was relatively good, around 80% of roads were in the good and fair condition. However, there was still around 20% of national road under bad and poor condition (DGH, 2004).

### a. The Strategies

SBY led Indonesia for 2 periods, which are in 2005–2009 and 2010–2014. His presidency was called The Indonesia Bersatu Cabinet (KIB). Regarding the road sector, the KIB set some general purposes of road development, which were to: 1) realize a sustainable road network with adequate mobility, accessibility and safety to serve national centers of activities, strategic national areas and regions; 2) realize a network of inter-city national highways and national highways in urban areas with high intensity of logistics movements connecting and serving key national centers of economic activities; and 3) facilitate improvement of regional government's capacity in operating sustainable regional roads with adequate mobility, accessibility and safety (Bappenas, 2010).

In the first KIB, the government set 3 (three) main goals. The first was the road development on the border area, disasters prone area, social riots area, and isolated and outer island. The second was improvement on road service in urban area. The last was the improvement the ease of people, goods and services mobility. In order to achieve these three goals, the

road rehabilitation, maintenance, improvement and construction has been conducted during the first period of SBY presidency (DGH, 2009).

Furthermore, in the second period, SBY made more measureable goals for the national road development in Indonesia. As stated in the DGH Strategic plan, the development of national road would be conducted in order to expand the capacity of 19,370 km of national road in the five main islands in Indonesia. Besides, it aimed to improve the percent of road in stable condition up to 94% (DGH, 2010). The specific program has also set in this second period. In order to achieve the target of stable condition road, the government was doing the road preservation activities, including: routine maintenance, periodical maintenance and reconstruction. Meanwhile, the road capacity expansion was done by road widening, constructing new roads, new expressway and new bridges (Dardak, 2009).

To achieve the target of the road development, the SBY's government continuously increased the national budget for the road sector. It can be seen in the Figure 2 about the budget and expenditure during the SBY presidency. During 2005–2009, which is his first term of presidency, SBY allocated approximately 58.84 trillion rupiah for the development of national road. Meanwhile, in the second term of presidency, in 2010–2014, he significantly increased the allocation for almost three fold totaled by 151.83 trillion rupiah. The allocation on the last three year seemed to be the highest spending during 10 years of presidency. Moreover, in this last three years of presidency, SBY government gave more allocation in the non-Java Sumatera Island. In 2014, the allocation for the island outside Java and Sumatera was approximately Rp.22.3 trillion. It was almost fourfold than the allocation in 2010, counted by Rp.6.5 trillion (DGH, 2014).

In addition, regarding the infrastructure development in general, SBY launched the Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development (MP3EI) in 2011. It was integrating three important key elements, namely: developing the economic potential of six regional economic corridors, strengthening national connectivity locally and internationally, and strengthening human capital and national science (Kuncoro, 2013). The MP3EI called for more serious efforts in boosting infrastructure development. The provision of infrastructure, which encourages connectivity, is expected to reduce the costs of transportation and logistics which will improve product competitiveness and accelerate economic growth. The range of infrastructure development could be in form

of the construction of transportation routes (including road), information and communication technology (ICT), and all regulations associated with them (Sandee, 2016).

## **b. The Achievement**

SBY completed his presidency in October 2014. Regarding his performance on road development, he successfully utilized the financial resources at a stable rate, which was up to 90% per year (DGH, 2014). In addition, the road infrastructure was counted as more than 55% of total public expenditure on transport during 2010–2014 (MoF, 2014). Moreover, in 2012, SBY successfully returned the road investment to the same amount as before the 1997/98 financial crisis, recorded at 1.6 percent of the GDP. SBY initiated the reforms to accelerate the budget execution such as by introducing the e-procurement system (World Bank, 2012).

In 2014, the last year for President Yudhoyono, most of the road development targeted in RPJMN 2010–2014 had been achieved. He had successfully increased the length of national roads about 4.400 km. The increased length of roads were the result of new construction and upgrading the road status from local road to national road (DGH, 2014). Meanwhile, based on the performance indicator, there was only one indicator, which is preservation, could meet 100% of the targeted performance. The performance indicator on capacity expansion had nearly met its target, counted at 98% of the targeted performance. Yet, the performance of the remaining indicators only reached under 80%, which was relatively far from their targets (DGH, 2014).

Based on the achievement as per performance indicators, it reflected that Yudhoyono's government emphasized on national road maintenance. As a result, he succeed in improving the percentage of national road in good condition, from approximately 82.47% in 2004 to 93.95% in 2014. It left only approximately 6.04% of national roads in unfair condition (DGH, 2014). This condition is well above the average of the developing country, which mostly had only 70% roads in the good condition (World Bank, 2012). Additionally, SBY has succeed in improving the GCI rank of Indonesia in terms of quality of road, from the 94th to the 90th position or increased four places from the previous rank (Dervis *et.al.*, 2010; Schwab, 2014)

In contrast, the progress regarding new roads and toll road development has been particularly slow. During SBY's second period, he was only constructing 106.6 km of new national road, which was under half his target

of 376.76 km (DGH, 2014). Moreover, in case of toll road development, in 2014, the total length of toll road was only 785 km. Therefore, lagging well behind several countries, such as: China (65,065 km) and Malaysia (3,000 km). Yet, Indonesia's first toll roads were built in 1978 (World Bank, 2014). The progress of toll road in SBY's era was less than a third of the estimated needs of 2,400 km according to the Ministry of Public Works Strategic Plan. On the other hand, the toll-road development has been made by streamlining the legislative and institutional frameworks for toll roads, and the implementation was using the PPP (Public Private Partnership). However, it was still constrained by a complex land acquisition process, weak project preparation and selection, as well as the absence of an efficient toll roads viability gap funding mechanism. (World Bank, 2012).

The result of road development during SBY's era, which was emphasized on quality of road, was in line with the proportion of budget allocation. According to Figure 4, more than 75% of road budget per year have been allocated to the road preservation. Meanwhile, the allocation for road construction only received less than 13% of road budget per year. As a result, the SBY government could significantly improve the road condition. Yet, there have been only slow progress of the new road construction (World Bank, 2014).

In general, the overall infrastructure development during the Yudhoyono period, was proceeding slowly. The successful infrastructure development regarding the national road sector could be seen only in few projects, such as: the Mandara highway, the Kelok 9 brigde, and the Underpass Dewaruci (World Bank, 2014). One of the key reason of Yudhoyono's failure was insufficient funds for infrastructure. In contrast, Indonesia experienced a good economic condition from 2005–2011 due to the commodities boom (see Figure 5). Since 2009, the SBY government has had plans to boost the capital expenditure, particularly to finance infrastructure development by improving the efficiency of subsidies outlay. This program has become the focus of budget allocation, as stated in financial notes of Republic Indonesia since 2010. However, by end of his period, SBY was unable to raise sufficient funds for infrastructure development, and still maintained wasteful energy subsidies under his rule.

According to World Bank (2014), in 2012 the national spending for energy subsidies (fuel and electricity) were more than one-fifth of the central government's budget. Moreover, in 2014, Indonesia spent 33 billion US

dollars on energy subsidies, which constituted 21% of the total government expenditure. It was more than three times of the allocation for infrastructure, such as roads, water, electricity, and irrigation networks. The government was only spend less than 1% of GDP for infrastructure.

### **3. Joko Widodo's Era**

#### **a. The Beginning of Presidency**

President Jokowi has been elected as the Indonesian leader by the end of 2014. He became the successor of 10 years of SBY presidency. The Jokowi administration was inherited the hard work of SBY regime, including in road sector. In the end of 2014, the length of national roads was 38.570km, spreading in the all Indonesian Island. Meanwhile, the quality of road was relatively good. According to Figure 6, the average percentage of road in stable condition (good and moderate) was approximately 93.35%. There was only 6% of roads which were in very poor condition (DGH, 2014).

On the other hand, Indonesia still face the endless problem regarding connectivity, accessibility, and traffic. According to World Bank (2012), there is a strong concentration of traffic in the urban centers because more than a third of the total traffic in vehicle km is using the national roads. As a result, road travel speeds are relatively low, in the order of 40 to 45 km/hours on many national routes. On the other hand, there is the main issue about basic access in eastern Indonesia, such as Papua, Kalimantan, and Sulawesi. The road asset to GDP ratio (a reflection of mobility) is lower in Sumatra and especially Java (where nearly 60 percent of the population lives) compared with the other regions.

Furthermore, the demand for road space in Indonesia has grown much more rapidly than supply. The total length of roads across the country was only growing slightly by no more than 4% per year. In the same period, the number of motor vehicles grew by around 12% per year (McCawley, 2015). In addition, the development of toll roads has been slow. Indonesia lags behind many countries in the region in this regard including Malaysia (World Bank, 2012).

#### **b. The Strategies**

The road development in Jokowi era mainly focuses to support two of nine the national development agendas, known as Nawacita. These two agendas are, developing Indonesia from the periphery by strengthening the

regions and villages in the frame of the unitary state; and improving people's productivity and competitiveness in the international market (DGH, 2015). It indicates the government's willingness to build greater connectivity and productivity in order to improve competitiveness; and to address inequality by prioritizing development in eastern Indonesia.

In accordance with RPJMN 2015–2019, the government has determined some strategies on national road development, which are: 1) accelerating the development of the Multimodal Transportation System; 2) accelerating the development of a National Logistic System; 3) encouraging the equilibrium of national-oriented transportation as well as local and regional-oriented transportation; 4) building an integrated transportation network in order to support investment of economic zones and outlets (Bappenas, 2015). These strategies have been sequestered into several specific targets on national road preservation and capacity expansion during 2010–2014, as follows:

All of the handling regarding national roads, both preserving and expanding the capacity, has two goals, namely: reducing the travel time in the main corridor down to 2.2 hours per 100 km and increasing the percent of national roads in good condition up to 98% (DGH, 2017). Besides, Jokowi has committed to build infrastructure on the outskirts of developed areas and outside Java, particularly from border area. In the DGH strategic plan 2015–2019, he has set several targets for road development in border area, which are the development of 1.920 km of the Kalimantan border road, 176 km of the NTT border road, 1.098 km of the Papua border road, 4.330 km of the Trans Papua, 1.597 km of the South–South Java Corridor (DGH, 2015).

Furthermore, in order to achieve the goals of road development 2015–2019, it needs approximately USD 87.4 billion. It is including the road handling regarding the rehabilitation of unserviceable roads, widening of national roads, new inter-city expressways, new urban expressways and new national roads (Bappenas, 2015). In the first year of administration, President Jokowi has tried to boost the government allocation on the national road sector (see Figure 7.). He has allocated Rp57.4 trillion for national roads, which is significantly higher, to 42.44% from the prior budget. Yet, in the following years, Jokowi's government has had to cut the whole government budget due to an estimated shortfall in state revenues of Rp219 trillion (Zain, 2016). Moreover, The Ministry of Public Work and Housing, who is responsible for the national road management, had to cut its budget down to Rp50.01 trillion, which is the highest compared to the other ministries. The cutting



budget was mainly on the meeting cost, duty-travel cost, honorarium, and other operational spending (Jefriando, 2016).

In addition, Jokowi makes a major reform on the fuel subsidies policy. In beginning of his presidency, he made the most prominent budget initiative by significantly decreasing the budget of energy subsidies and the concomitant rise in the capital spending, especially in infrastructure. In 2015, the allocation for energy subsidies decreased to Rp.138 trillion, from Rp350 trillion in 2014 budget. On the other hand, the capital spending increased to Rp276 trillion in 2014, from Rp 161 trillion in 2014 (Ray & Ing, 2016). After long decades of energy subsidies policy, it was the first time for the infrastructure expenditure become higher than energy subsidy (see Figure 8).

### c. The Current Progress

President Jokowi has led this national for approximately 3 years. During this period, the financial performance of the national road sector could remain stable, which has been higher than 93% annually (DGH, 2017). Meanwhile, based on the performance indicator, Jokowi has achieved several targets of road construction as stated in the RPJMN 2015–2019 (see Table 3.). He has reached the targets for annual preservation and road capacity expansion. Besides, the target of new road development has been achieved before the end of his administration. Yet, Jokowi still has a big assignment on the development of expressway performance, which is under 50% of its target that is 603 km toll-road is left to be built. The notorious problem is still related to the constraint on land acquisition (DGH, 2017)

Furthermore, The Jokowi commitment to develop Indonesia from periphery can be seen in the dramatic increase of new road development outside Java-Sumatera islands (see Figure 9). Before his administration, the length of new road construction had never achieved 400 km. Yet, since 2015, it has continuously increased more than 500 km per year and reached the peak in 2017, recorded by nearly 700 km (DGH, 2017). Through non-Java centric development, Jokowi expects to solve two crucial problems, namely: inequality among regions, and wide gaps in the prices of goods (Irawan, 2016).

The other biggest achievement of Jokowi administration is the expanding of new toll road. Previously, the development of toll road in Indonesia was relatively slow. In 1978–2014, Indonesia could only build less than 220 km of new toll road. Yet, Jokowi made a breakthrough on toll road development.

In the third year of his presidency, he could expand 398.1 km of toll road. It might be the fastest pace of toll road development in Indonesia.

## D. Conclusion

The first president during the democratic period of Indonesia was Susilo Bambang Yudhoyono. He led the nation for 10 years, from 2004–2014. During this period, the development of national road was relatively slow. In the beginning of his presidency, SBY seemed to have good concepts to develop national roads. He has already shown his desire to balance the infrastructure development, particularly for the undeveloped regions in Indonesia. Yet, there was no significant action and result on the development of national road in the beginning of his presidency.

The result of road development could be seen just in the last three years of the SBY presidency. In this period, SBY made a breakthrough by launching the MP3EI. The allocation of state budget for national roads significantly increased. Moreover, SBY not only allocated more, but he also build more new road in the region outside the Java-Sumatera islands. However, this development came late. SBY had skipped the big opportunity of infrastructure development from 2004–2011. During this period, Indonesia was fortunate to have good economic conditions due to the commodities boom. On the contrary, SBY had preferred to allocate more for fuel subsidies.

The economic consideration of SBY seemed to affect the pace of infrastructure development in his period. During the 10 years, SBY tried to balance the economic growth and income redistribution. He was more likely to choose the decision that had less potential for conflict, to assure national stability. Therefore, he choose energy subsidy policies rather than infrastructure development, including the road sector. Yet, it doesn't mean that the road development of his era didn't have any results. SBY succeed in significantly improving the quality of the national roads in Indonesia.

After SBY presidency, the next leader of Indonesia was President Joko Widodo. He came to his power at the end of 2014. Since the beginning of his presidency, Jokowi has shown big concern for infrastructure development, including the road sector. During the first three years of his presidency, the allocation for the road sector was more than the allocation in the first eight years of the SBY presidency. As a result, Jokowi could accelerate the development of new road networks, particularly in outside Java-Sumatera islands.

The consideration of President Jokowi is emphasizing more on the acceleration of economic growth. He highlighted the importance of infrastructure development, including roads, to support the economic growth. His personal background and economic considerations made it easier for Jokowi to significantly cut the energy subsidies and give more space to infrastructure development. As a result, the pace of road development in Jokowi presidency was significantly faster than the SBY presidency.

The development of infrastructure, including the road sector, might be affected by the personal background and economic considerations of the leader. However, the more important point is to find a balance between the quality and quantity of the roads. The quality of the roads could provide the ease and speed for people and goods movement. Meanwhile, the quantity of the road is important for accessibility and connectivity. The adequate and sufficient national roads might enhance the national competitiveness. Yet, Indonesia should not just rely on the state budget to develop the road sector. Indonesia needs to increase the involvement of the private sector. Therefore, there are many reforms needed to create a more attractive investment climate, particularly for the investment in infrastructure.

Yet, due the limitation of data, this study has only focus on the development of national road in Indonesia, which particularly use the state budget. There is limited explanation of the private involvement on road development. Therefore, the further research could explore more on other type of road in Indonesia or the other infrastructure sector in general. Moreover, it would be interesting to understand the involvement of private sector in infrastructure development in Indonesia.



# **THE IMPACT OF SHIP SINKING POLICY IN INDONESIA: CASE STUDY IN SEBATIK, NUNUKAN REGENCY, NORTH KALIMANTAN PROVINCE**

---

- ▶ Nama : **Maria Agustini Permata Sari**
- ▶ Unit Organisasi : PKP2A III LAN
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya

## ABSTRAK

Dalam kasus negara kepulauan seperti Indonesia yang sebagian besar perbatasannya terletak di laut, penangkapan ikan secara ilegal menjadi isu penting yang mengancam keamanan maritim. Di bawah kepemimpinan Presiden Jokowi, baru-baru ini Pemerintah Indonesia memberikan prioritas untuk mengatasi masalah ini. Oleh karena itu, Kementerian Kelautan dan Perikanan sebagai sektor utama mencoba untuk mengatur beberapa kebijakan sebagai terobosan, salah satunya adalah dengan menerapkan “kebijakan tenggelamnya kapal” yang diharapkan sebagai solusi untuk mengurangi praktik penangkapan ikan ilegal, terutama pada zona perbatasan laut. Kementerian Kelautan dan Perikanan mengakui bahwa selama tiga tahun penerapan kebijakan tenggelamnya kapal, Indonesia secara nasional berhasil meningkatkan stok ikan dan juga produksi ikan.

Penelitian ini bertujuan menganalisis dampak aktual dari “kebijakan penurunan kapal” nasional pada tingkat lokal, khususnya di daerah perbatasan, yaitu Sebatik. Hal ini disebabkan zona perbatasan laut adalah pintu masuk ke ancaman keamanan laut Indonesia. Sebuah studi kasus tunggal digunakan untuk mengeksplorasi dan menganalisis dampak kebijakan tenggelamnya kapal dalam aspek sosial dan ekonomi di Pulau Sebatik. Temuan menunjukkan bahwa dalam hal sosial, kebijakan tenggelam kapal tidak memiliki dampak yang besar di Sebatik, sedangkan dalam aspek ekonomi memberikan dampak positif terhadap peningkatan nilai produksi penangkapan ikan di Sebatik. Temuan ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan ini dapat menjadi terobosan yang baik, terutama pada zona perbatasan laut seperti Sebatik karena mampu meningkatkan posisi tawar ikan Indonesia di pasar luar negeri sambil terus mengembangkan aspek-aspek lain, yang terkait dengan aspek sosial.

## ABSTRACT

In the case of archipelago country like Indonesia that mostly the boundaries are located on the sea, illegal fishing becomes the important issue that threatens the maritime security. Under the leadership of Jokowi President, recently the government of Indonesia give priority to overcoming this issue. Therefore, the Ministry of Marine Affairs and Fisheries as the leading sector is trying to arrange some policies as a breakthrough, one of them is by implementing “ship sinking policy” which is expected as a solution to reduce the practice of illegal fishing, particularly in the maritime border zone. The Ministry of Marine Affairs and Fisheries acknowledge that over three years of the implementation of the ship sinking policy, Indonesia nationally success increasing the stock of fish as well as the fish production.

This research aims to analyze how is the actual impact of a national “ship-sinking policy” at the local level, particularly in the border area, which is Sebatik. It is due to maritime border zone is the entrance to the threat to Indonesia maritime security. A single case study was used to explore and analyze the impact of the ship sinking policy in term of social and economic aspects in Sebatik Island. The findings show that in the term of social, the ship sinking policy does not have a considerable impact in Sebatik, while in the economic aspect it gives a positive effect regarding the increase of the production value of fish capture in Sebatik. The finding suggests that the implementation of this policy can be a good breakthrough, especially in maritime border zone like Sebatik because it is able to improve the bargaining position of Indonesian fish in the overseas market while keeping in develop the other aspects, which are related to the social aspects.

# **THE IMPACT OF SHIP SINKING POLICY IN INDONESIA: CASE STUDY IN SEBATIK, NUNUKAN REGENCY, NORTH KALIMANTAN PROVINCE**

## **A. Background**

As an archipelagic country that 99,7 percent of boundaries located on the sea, Indonesia has the potential of waters which becomes a major attraction for foreign parties to enter Indonesia illegally. This is undoubtedly a serious problem related to maritime security, especially in the border region, due to maritime border zone is the important part of national security (Liss; 2013, p.146)

Some of the threats to security that are faced in Indonesia's border region have been described in previous studies, one of which is by Gindarsah and Priamarizki (2015). They pointed out that the threat to Indonesia maritime security on the border could be indicated by three things, two of which are illegal vessels caught in Indonesia, the average number increases every year, as well as piracy attacks in Indonesia waters and sea borders that are higher in number compared to some other water regions such as Malaca Straits and the South China Sea. Even, according to Susi Pudjiastuti, Minister of Marine Affairs and Fisheries Indonesia, based on the 2003 to 2013 census, fish theft in the border region is very high<sup>1</sup>. This condition is apparently a big challenge for Indonesia in maintaining the maritime border zone, which is the entrance to the threat to maritime security.

Although the threat to maritime security has been faced by Indonesia for a long time, however, it is only recently that the Government of Indonesia has given attention for it (BAPPENAS, 2016). Therefore, the Ministry of Marine Affairs and Fisheries as the leading sector is trying to arrange some policies as a breakthrough, one of them is by implementing "ship sinking policy" which is expected as a solution to reduce the threat to maritime security in Indonesia maritime border zone.

Ship sinking policy itself is actually not a new policy in Indonesia because this policy should be contained in Law No. 45 of 2009 on Fisheries. Nevertheless, since 2014, the Ministry of Marine Affairs and Fisheries under the leadership of minister Susi Pudjiastuti has been trying to be more assertive and consistently implement

the policy. The realization of the commitment of the Ministry of Marine Affairs and Fisheries in enforcing the policy is by generating the Regulation of the Minister of Marine Affairs and Fisheries No. 11 of 2014 on Technical Guidelines for the Implementation of Special Measures on Foreign Flagged Fishing Vessels, and also the formation of Task Force (SATGAS 115) through Presidential Decree No. 115 of 2015 on Task Force to Combat Illegal Fishing. SATGAS 115 is the spearhead of the ship sinking policy implementation, due to its duty is doing the law enforcement as an effort to eradicate illegal fishing in Indonesian waters.

Since the implementation of the ship sinking policy up to the end of November 2017, SATGAS 115 under the Ministry of Marine Affairs and Fisheries command has drowned 363 illegal vessels<sup>2</sup>. The assertiveness of the Indonesian Government in combating illegal foreign ships indeed aims to provide a deterrent effect as well as to increase the deterrence power against territorial water violations that threaten maritime security. Nevertheless, the policy of drowning of foreign ships brought up protests and criticisms that not only came from foreign parties but also from within the country. From abroad, protests and criticism come from countries that feel the impact of the policy. This is as explained by Nasirin and Hermawan (2017) in his study, that countries whose vessels were caught and drowned in Indonesian waters cast a protest through their embassies in Indonesia. Vietnam, Philippine, and China criticize that the “ship sinking policy” as a wrong policy, hostile, and not diplomatic. They state that the government’s decision is a serious concern for their country.

Apart from abroad, criticism and protests also came from internal Indonesian government itself. Indonesian Vice President, Yusuf Kalla, in his interview stated that “It is enough (to stop sinking the illegal fishing boats). Now, we need to purchase the fishing boats and ships. On the other hand, however, many ships are unused. We have informed the Maritime Affairs and Fisheries Minister that we would need more ships as our export of fish has declined”<sup>3</sup>. In the different time, Coordinating Minister for Maritime Affairs, Luhut Binsar Pandjaitan, remarked that in 2018, there would no longer be the sinking of fishing boats because the government wants to focus on the efforts to increase fish production. He also stated that it is time for Minister Susi to focus on other things outside of sinking ships such as pushing for investments in the fishery sector.

Ultimately, based on the aforementioned background, this paper is interested in analyzing how the actual impact of a national “ship-sinking policy” at the local level, particularly in the border area, which is the entrance to the threat to Indonesia maritime security. I chose Sebatik Island, Nunukan Regency as this



research locus, because Sebatik is one of the outermost islands of Indonesia which borders directly with Malaysia. The leading sector of the economy is fishery that relies on the geographical location of Sebatik Island that is located between the Sulawesi Sea and Nunukan Strait.

Sebatik selection as a locus is also due to the magnitude of the threat of maritime security encountered. As with the maritime border zone in general, the problem of illegal fishing is also a problem faced in Sebatik. Mira *et.al.* (2013, p.270) mention that in 2010 Nunukan has more cases of illegal fishing when compared with other areas such as Natuna and Nanusa. Therefore, it is becoming interesting to see the impact of the ship sinking policy implementation which is a national policy on maritime security in Sebatik Island which is a maritime border zone.

## **B. Research Problem and Methodology**

Based on the background that has been described, the research question in this research is, “What is the impact of the ship sinking policy in Sebatik?” In this study, it will use the security practices and the communities practice of framework that proposed by Bueger (2015). Through the framework, this study tries to analyze the impact of policies implemented by the Government of Indonesia on behalf of maritime security. To achieve the stated objectives, this study will elaborate the results of interviews with a key informant in the field (Fisherman, Manager of Fisheries Agency and Head of Sebatik Port); previous research; Performance Report of the Ministry of Marine Affairs and Fisheries; Performance Report of Fisheries Agency of Nunukan Regency; information from mass media as well as other statistical data associated with this study.

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. Ship Sinking Policy In Indonesia**

To see how maritime security in Indonesia, we can refer to the marine policy initiated by the President Jokowi Government, which aims to make Indonesia as “World Maritime Axis”. From the policy, it is discerned that Jokowi Government gives importance to the development of the marine sector in Indonesia within the period of 2015–2019. The scope of this policy includes: building an Indonesian maritime culture; safeguarding marine and its resources, through the development of the fishing industry by placing

fishermen as the main pillar so that it can achieve the sovereignty of seafood; setting a priority to the development of maritime infrastructure and connectivity by establishing seafloor, deep seaport, logistic, maritime shipping and industries; strengthening maritime diplomacy, cooperation, and; eliminating source of marine conflict such as fish theft, sovereignty offenses, territorial disputes, piracy, and marine pollution; as well as building a maritime defense force to safeguard maritime sovereignty and wealth as well as a form of responsibility in safeguarding the shipping safety and maritime security.

To provide direction to the implementation of the above, policy the Government of Indonesia has formed an action plan outlined in Presidential Regulation No. 16 of 2017 on Indonesian Marine Policy. In this regulation, the action plan is divided into five priority clusters: maritime boundary, space, and diplomacy; maritime industry and connectivity; natural resources and marine services industry as well as marine environment management; defense and marine security as well as maritime culture.

In the cluster of defense and marine security, one of the priority activities is handling the illegal fishing, which is included unreported and unregulated. The illegal fishing practices that occur in Indonesian waters by both Indonesian fishing vessels (KII) and by foreign fishing vessels (KIA) often include: unlicensed fishing; fishing by using false permits; fishing using banned fishing equipment; fishing of banned fish species, or unlawful; counterfeiting of catch results or catch results that are not reported correctly; bringing direct catches to other countries; and violate the provisions on the use of fishing gear/fishing aids<sup>8</sup>. Illegal fishing practices that mention above causes Indonesia suffered a loss of 1.6 million tons of fish or equivalent to Rp300 trillion every year (Kurniaty *et. al.*; 2018, p.2). Therefore, illegal fishing is an issue that poses a major threat to maritime security, as its handling is complex and the impact it generates on a regional and global scale. So, supervision and law enforcement against illegal fishing actors become priority activities in the scope of supervision and utilization of marine resources in Indonesia.

The earnestness and commitment of the Government of Indonesia against illegal fishing are translated by the Ministry of Marine Affairs and Fisheries into several concrete actions. One of which is the provision of firm action against fishing boats proven to conduct illegal fishing activities or better known as the ship sinking policy. Ship sinking policy is actually not a new policy because this policy is actually set in Law No. 45 of 2009 on Fisheries.

Article 69 paragraph 4 clearly states that in carrying out the supervisory and law enforcement functions in the field of fisheries management in the territory of the Republic of Indonesia, investigators and or inspector of the extension may take special action in the form of burning and/or drowning of foreign-flagged fishing vessels based on the initial evidence enough. This provision indicates that such particular measures cannot be arbitrary, but can only be done if the fishery investigator and/or supervisor have substantial evidence. There are a number of conditions that must be encountered when the specific action will be taken, which includes (Novita, 2017, p.53):

- a. the subjective requirement is the ship maneuvers that endanger the captain and the crew by fighting in the form of violence;
- b. the objective requirement, which consists of the cumulative requirement, in which the vessel has a foreign flag; all foreigner ship crews; place of secrecy in the territorial waters of Indonesia; has no document whatsoever from the Government of Indonesia, held with the principle of prudence and by command of the leader;
- c. alternative terms, i.e., old ships supported by letter facts and not having high economic value; the vessel is not allowed to carry the base because it is easily damaged or harmful; the cost of withdrawing the vessel is too high; ships are carrying goods containing infectious diseases or toxic and hazardous substances.

Although the ship sinking policy in Indonesia has been set since nine years ago, the echo execution was just felt last few years. In her interview, Minister Susi Pudjiastuti admitted that the process of drowning illegal fishing vessels, especially foreign ships, is done “sensational”<sup>9</sup>. One example is the sinking of 60 foreign vessels conducted on Independence Day of Indonesia where many mass media cover it. This is done to provide a deterrent effect as well as a strong message to foreign countries and their fleets that Indonesia is currently intensively waging war against illegal fishing activities.

The beginning of the assertiveness from Indonesian government in the eradication of illegal fishing comes from some data obtained from the census in period 2003–2013, as described by Minister Susi Pudjiastuti. First, the number of fishermen households declined from 1.6 million families to 800,000 families; second, there are 115 national fish processing exporters closed; and third, the value of Indonesian fish exports only reached number three in ASEAN, while Indonesia’s has the largest marine area in ASEAN region.

Furthermore, according to Nasirin et al. (2017, pp.17–20), the current implementation of the ship sinking policy is considered more effective than before. That matter is due to several reasons is due to several reasons. Firstly, there is support for assurance of legislation, the presidential decree and the provisions of law enforcement agencies that legitimize the implementation of ship sinking policies. Secondly, there is an instructional pattern and coordination of sinking of the perpetrator ship according to IUU Fishing, making it easier for policy implementation. The ship's sinking policy is carried out with an instructional pattern from the President to the Ministry of Marine Affairs and Fisheries and the Institute of Justice to the Ministry of Marine Affairs and Fisheries. In addition, the implementation of the ship sinking policy also coordinates with other related institutions such as the Ministry of Politics; Law and Security; Ministry of Foreign Affairs; embassies of other countries in Indonesia; Navy and so on. Thirdly, the implementation of IUU Fishing's sinking policy is implemented with top management commitment, so that the implementation of the policy has character, progressive, consistent, assertive, and sustainable. Strong commitment has driven the realization of real policies and ultimately yielded clear results. Although the ship's sinking policy has been heavily criticized from domestic and overseas, the ship's sinking action is still in place. Fourth, funding support for the eradication of IUU Fishing facilitates the implementation of the ship sinking policy.

Fifth is the support of the Task Force 115 bureaucratic instrument or known as Task Force 115. Task Force 115 has a duty to conduct illegal fishing eradication. Minister of Maritime Affairs and Fisheries, Susi Pudjiastuti, in her report as the Commander of the Task Force 115 in the National Coordination Meeting (RAKORNAS) Task Force 115 of 2016, said that there are several concrete steps that became the performance of the Task Force 115 since established in 2015, namely:

- a. as the first step of law enforcement, Task Force 115 divides several areas of operation based on the level of illegal fishing vulnerability;
- b. in an effort to strengthen the monitoring, Task Force 115 has built Puskodal Task 115 by utilizing a combination of satellite technology and radar surveillance vessel owned by the Navy, the Ministry of Marine Affairs and Fisheries, and Water Police and BAKAMLA;

- c. The Task Force 115 captured the FV Viking and the FV Hua Li 8 vessels which are targets of international pursuit in cooperation with state partners and international organizations;
- d. Task Force 115 has assisted the payment process on the salary of trafficking victims in Benjina, Ambon, and Pontianak. In this case, the Government also cooperates with International Organization for Migration (IOM);
- e. in an effort, to restore the state's losses due to illegal fishing, Task Force 115 has worked with the Directorate General of Taxes at the Ministry of Finance. From the cooperation, it is estimated that there is a potential tax of Rp 2009.1 billion from 187 owners of foreign fishing vessels.
- f. in mid July 2016, Task Force had drowned 176 illegal fishing boats, of which 162 were foreign-flagged vessels, while the remainders were Indonesian-flagged ships.

## 2. Illegal Fishing in Sebatik Island

One of the most common conflicts occurring in the border area involving other countries is the practice of illegal fishing. As the outermost island bordering with Malaysia, Sebatik Island also encounters issues related to illegal fishing. Almost every year, there are several fishing violations by Malaysian or Filipino fishermen in the Indonesia-Malaysia maritime border zone. The majority of illegal fishing practices that are being conducted by foreign fishermen in Sebatik Island are those that deliberately perform illegal fishing in the Exclusive Economic Zone (ZEE) of Indonesia without adequate permits or documents.

Media sources have reported that in 2017, East Sebatik police managed to secure a boat owned by Filipino fishermen in Sebatik waters because it was found to be stealing fish. The Filipino fishermen could not show any immigration documents when arrested. The existence of foreign fishermen is considered very detrimental to fishermen in Sebatik. As stated by a fisherman in Sebatik, it is becoming increasingly difficult to catch crab in the waters of Sebatik. In three days, they could usually catch at least 50 kg of crab, but now to catch the same amount could take up to five days.

Besides the foreign fishermen, the practice of illegal fishing is often conducted by local fishermen as well, where the violation lays on the operation of fishing gears that are not equipped with a fishery business permit. Under

the Regulation of Maritime and Fishery Ministry Number 30/2012, it has been arranged that conducting fishery business in Indonesian territory requires a fishery business permit. This permit includes the following: permit for fishery business (SIUP); fish capturing permit (SIPI); and Boat Conveyance Permit (SIKPI). The local fishermen who are caught usually do not own any ship sailing permit that is issued by a port.

Furthermore, the threat of illegal fishing activity in Sebatik is also accompanied by robbers against Sebatik fisherman. Based on the information of one key informant, it is known that mostly active foreign robbers in Indonesia commonly act as fishermen. Due to their similar posture with Indonesian fishermen, their presence is difficult to detect. From the above interview, it has become known that the impact of the robberies has implanted a sense of fear and worry among local fishermen. Moreover, the majority of the fishermen in Sebatik Island are scared to report the cases of robberies due to safety reasons. Thus, they tend to prefer reporting the cases to the port officers. However, the concern about increases in robberies had once disappeared for at least four years since 2012 but had resurfaced in 2016.

According to Liss (2013; p.147), threats to maritime security such as illegal fishing can bring huge losses to regions whose economies rely on the sea. This condition has happened in Sebatik. The description above shows that the practice of illegal fishing has a negative impact in Sebatik as Sebatik's economy is very dependent on the fishery sector.

From the findings above, it is known that there are several impacts of illegal fishing in Sebatik.

**First**, depletion of fish stocks in Sebatik. As previously mentioned, catches in Sebatik, for instance, crab declined due to illegal foreign fishermen in Sebatik. In addition, the utilization of more sophisticated vessels and fishing gear by illegal foreign fishermen also leads to a reduction in the stock of fish in Sebatik.

**Second**, loss of state income, due to illegal fishing practices involving fishermen of Sebatik and capital owners from Tawau which has caused Sebatik fish to land directly in the Tawau's hands. As mentioned by the Ministry of Marine Affairs and Fisheries<sup>24</sup>, catches of fish which do not land in PPI (fish landing harbor) causes the management of fishery production data collection not to be done accurately causing a loss to the state income.

Third, there is the emergence of fear among Sebatik fishermen to conduct fisheries activities, because of the illegal fishing practices followed by robbery activities.

Aside from the impacts of the mentioned illegal fishing practices, it is clear that illegal fishing causes a severe threat to maritime security in Sebatik, as it provides insecurity for Sebatik fishermen in conducting their activities at sea.

### **3. The Impact Of Ship Sinking Policy In Sebatik**

Considering that illegal fishing is the biggest threat to maritime security in Indonesia (Moris and Giacomo, 2018; p.25), the Government of Indonesia is now firmly committed to eradicating illegal fishing practices as evidenced by several policy implementations it has. Implementation and enforcement of a ship sinking policy became one of the Government of Indonesia's breakthroughs in combating illegal fishing.

According to the Ministry of Marine Affairs and Fisheries, the implementation of the ship sinking policy has brought positive impact to the fishery sector in Indonesia. Not only has it caused an increase in the stock of fish by 26 percent, but also the production of caught fish on both land and sea also increased respectively by 35 percent and 12 percent in 2016.

Based on these conditions, this chapter analyzes the impact of the implementation of the ship sinking policy locally, especially in the maritime border zone, namely Sebatik. In order, for the analysis to be focused, the impact of the ship sinking policy implementation will be seen from two aspects, namely social and economic aspects.

#### **a. Social Impact**

In the social aspect, the indicators used in observing the impact of the ship sinking policy are the number of fishing household data and the number of fish capture production data. As mentioned in the previous chapter, one of the backgrounds to enforce the eradication of illegal fishing in Indonesia through the ship sinking policy is the deterioration in the number of fishermen households by 50 percent within the last 10 years.

As a region that has becomes the most significant contributor of fishery products in Nunukan Regency, Sebatik has also become a region that has the largest number of fishermen households in Nunukan Regency. The number

of fishermen household data previously submitted. It is recognized that in an average year there is a rise of 10 percent, although in 2012 there was a decrease of one percent.

The absence of a striking rise in the number of fishing households after 2014 indicates that the implementation of the ship sinking policy did not have a significant impact on the increase in the number of fishermen households in Sebatik. Therefore, it can be interpreted that there is a possibility of an emergence of other factors that cause the incremental rise of the growing percentage of the number of fishermen households after the implementation of the ship sinking policy.

From the interviews, it is known that other factors that influence the growth of the number of fishermen households in Sebatik are related to the availability of fishing capital. According to one fisherman in Sebatik, it has been a long time since some fishermen have received capital from Tauke (capital owner from Malaysia). According to fishermen, the Tauke provides capital without warranty to Sebatik fishermen, with records and the catches of Sebatik fishermen, have to be bought by Tauke.

To break the dependence of fishermen Sebatik to the capital of Tawau, local Government was in fact already trying to do in cooperation with the banking. However, Sebatik fishermen have constraints associated with the guarantee again and again. To receive a loan from a bank they need to have a land certificate, but their houses are above water, which makes it impossible to be certified.

Furthermore, the second indicator to see the impact of the ship sinking policy on social aspects in Sebatik is the number of catches data. Nationally, the number of capture fisheries production in 2016 reached 103.82%, exceeding the target set<sup>26</sup>. However, this condition did not happen in Sebatik. Previous data show that from 2010 to 2015, the number of capture fisheries production in Sebatik had grown on average, but in 2016, production decreased by four percent (Figure 4.2). As with previous indicators, it can be concluded that the implementation of the ship sinking policy has not given a significant impact on the increase in the number of capture fisheries production in Sebatik. Even, at the end of 2016, the number tends to fall.

## **b. Economic Impact**

In early 2017, the Ministry of Marine Affairs and Fisheries released value data of fishery production in Indonesia. In 2016, the value increased from 116.3



trillion in the previous year to 125.3 trillion. The value of fishery production is also the highest in the last five years. Based on that, the value of fishery catch production becomes essential to be an indicator in analyzing the impact of implementation of the ship sinking policy on the economic aspect of Sebatik.

The trend of Sebatik capture fishery production value from 2009 to 2016 has consistently increased. The most significant increases occurred in 2010 and 2016, 52 percent and 78 percent respectively, while in other years the increase in production value is not too significant. If the value of production is compared with the number of capture fisheries production in Figure 4.2, then in 2016 there is an interesting phenomenon, where the number of fishermen fish production decreased by four percent from the previous year, while the value of fishery production actually increased significantly which is equal to 60,445,78 billion rupiah. This suggests that, although there is a decrease in the amount of production, there is no impact on the production value of Sebatik fishermen's fishing results.

Furthermore, data on the rise of the value of fishery production can also be associated with data on market absorption as illustrated in Figure 4.4. The data shows that the sale of fishery products of Nunukan Regency to Tawau increased from 2014 to 2016. The fishery production sold to Tawau is the result of capture fisheries from Sebatik fishermen. This condition shows that there is a correlation between the increase in value production of the fishery of Sebatik fishermen with the increase in sales of the catches to Tawau. Thus, it can be concluded that the expansion of value production of Sebatik fishermen has a correlation with the increasing number of Sebatik fish products sold in Tawau.

The high demand of the Tawau market for the catch results of Sebatik fishermen is also supported by data on the number of the catches in Sabah. Tawau is a city located in Sabah, where fisheries are the main economic activities of its people (Ministry of Agriculture and Food Industry Sabah, 2010; p.33). Therefore, the number of fish caught in Sabah can indirectly illustrate the production of fish in Tawau. From 2009 to 2014, the number of fish that arrived in Sabah has an average rise every year. On the contrary, in 2015 and 2016, this number decreased considerably, about 40 percent.

From the description above, it can be assumed that there is an important association between the increasing of Sebatik-caught fish value production with the increase of Tawau market absorption and the decrease of catch

results of Sabah fishermen. Therefore, it can be concluded that the implementation of the ship sinking policy has given a positive impact directly on the economic aspects of Sebatik.

This conclusion also goes along with the findings described in the previous chapter, in which the fishermen of Sebatik are heavily dependent on the Tawau market, and illegal fishing practices also affect the fishermen of Sebatik and investors from Tawau. Therefore, the ship sinking policy can be considered to have succeeded in reducing the practices and increasing the sale value of Sebatik fishermen. This conclusion is also reinforced by the statement of Sebatik port officers who mentioned that when they visited Tawau, there were several Malaysian trawling boats that stalled and seemed to have been out of operation for a long time. They also obtained information from fishermen that the owners of these ships have not any longer operated their ships for fear of being caught and their ships detonated.

## **D. Conclusion**

Overall, this thesis views the impact of the implementation of the ship sinking policy in the maritime border zone, specifically Sebatik that directly adjacent to Tawau Malaysia in two aspects, namely social and economic. In contrast to the perceived national impact, the implementation of the ship sinking policy in Sebatik does not have a considerable impact on the social aspect. This is due to the increase in the number of fishing households and the number of fish production in Sebatik that remains not too significant. Even in 2016, the number of fish production in Sebatik underwent deterioration. Some explanations about the decrease in Sebatik fish production were due to the destruction of some fishing gear used by fishermen to catch fish and the lack of gillnet fishing equipment provided by the government compared to the demand proposed by the group of fishermen, while the growth of the number of fishing households that did not increase significantly was due to the constraints of fishermen in obtaining capital.

On the contrary to the social aspect, the implementation of ship sinking policy instead has a positive effect on economic aspect. It is regarded from the increase of production value of fish captured in Sebatik. With the amount of production almost equaled to the previous year, the production value of Sebatik fisherman increased by 56 percent in 2016. From the economic aspect, it is also known that the implementation of the ship sinking policy gives impact to the

Tawau market absorption toward the Sebatik fish. This is as many fishing boats from Tawau are not operating for concern of being caught in Indonesian waters, so the demand for Sebatik fish in the Tawau market is increasing

Departing from the impact analysis of the implementation of the ship sinking policy in Sebatik, it can be conveyed that the implementation of this policy can be an excellent breakthrough, especially in maritime border zone like Sebatik because it is able to improve the bargaining position of Indonesian fish in the overseas market. Nevertheless, based on the findings obtained in Sebatik, there are several steps that should be of concern to the Government of Indonesia, i.e: **first**, there should be a synergy between local government and central government in providing assistance to fishermen so that the needs of fishermen (programs, ships, equipment, fishing gear and so on) can be met, and the assistance provided can be maximally utilized so it can have an impact on increasing fishery production. **Second**, given the considerable potential of Sebatik fishery, the government needs to initiate a more intensive guidance program for fishing groups based on priority, so that their success can be an example and an attraction for others to work as a fisherman. **Third**, it is necessary to intensify socialization and cooperation with neighboring countries related to the handling of illegal fishing in order for the ship sinking policy becomes the final policy.

# 09

## **EVALUATING GOOD GOVERNANCE IN PRESERVED FORESTS: A COMPARISON BETWEEN COMMUNITY-BASED AND STATE- BASED FOREST MANAGEMENT IN SOUTH SUMATERA**

---

- ▶ Nama : **Wahyu Pamungkas**
- ▶ Unit Organisasi : Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan  
Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
- ▶ Negara Studi : Indonesia-Jepang
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya

## ABSTRAK

Hutan lestari dapat memberikan manfaat penting dalam melindungi sistem pendukung kehidupan, terutama dalam pengelolaan air, perlindungan bentang alam, dan pemeliharaan pemupukan tanah. Sayangnya, di Indonesia, keberadaan hutan lindung terancam oleh tingginya laju deforestasi, yang sering dikaitkan dengan tata kelola yang berkualitas rendah.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik dalam hutan lindung di Provinsi Sumatera Selatan yang dikelola melalui dua jenis tata kelola, yaitu Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat (CBFM) dan Pengelolaan Hutan Berbasis Negara (SBFM). Penelitian ini juga berkorelasi antara menerapkan prinsip tata kelola yang baik dengan laju deforestasi untuk memahami efek tata kelola yang baik terhadap efektivitas manajemen.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan menggunakan wawancara semiterstruktur. Metode evaluasi berikut yang dikembangkan oleh Lockwood (2009) menggunakan 5 dari 7 prinsip tata kelola yang baik, yaitu transparansi, akuntabilitas, keadilan, konektivitas, ketahanan dan kemampuan beradaptasi. Penelitian ini mengungkapkan bahwa SBFM mendapatkan tingkat keteladanan dalam 2 prinsip dan sisanya menghasilkan kinerja tingkat tinggi. Sementara itu, CBFM mendapatkan tingkat peningkatan yang diinginkan untuk semua prinsip. Dapat disimpulkan bahwa SBFM lebih baik daripada CBFM dalam menerapkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Selanjutnya, analisis GIS mengungkapkan bahwa laju deforestasi dalam SBFM lebih tinggi dari SBFM pada periode 2011–2015 yang tercatat masing-masing 9,84% dan 6,37%. Dalam hal korelasi antara tata kelola yang baik dan deforestasi, penelitian ini mengungkapkan bahwa penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang lebih baik tidak mengarah pada tingkat deforestasi yang lebih rendah. Diperlukan penelitian lebih lanjut untuk memahami perbedaan antara hasil penelitian ini dan teori-teori pendukung dalam hal pengaruh tata kelola yang baik terhadap efektivitas manajemen.

- **Kata Kunci:** Hutan lestari, Tata Kelola yang Baik, Deforestasi, Pengelolaan Hutan Berdasarkan Negara, Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat, Sumatera Selatan

## ABSTRACT

Preserved forest can provide important benefits in protecting life-support systems especially in water management, landscape protection, and soil fertilization maintenance. Unfortunately, in Indonesia, the existence of preserved forest is threatened by the high rate of deforestation that is often associated with poor quality governance.

This research aims to evaluate the applying of good governance principles in preserved forest at South Sumatera Province which managed through two types of governance, namely Community Based Forest Management (CBFM) and State Based Forest Management (SBFM). This paper also correlated between applying good governance principles with deforestation rate to understand the effect of good governance on management effectiveness. This research is a qualitative research by using semi structure interview. Evaluation method follows that developed by Lockwood (2009) using 5 of 7 principles of good governance namely transparency, accountability, fairness, connectivity, resilience, and adaptability. This research reveals that SBFM gets an exemplary level in 2 principles and the rest earns a high-level performance. Meanwhile CBFM obtains a substantial level of desirable improvement for all principles. It can be concluded that SBFM is better than CBFM in applying good governance principles. Furthermore, analysing of GIS reveal that deforestation rate in SBFM higher than SBFM in the period 2011-2015 recorded for 9.84% and 6.37% respectively.

In term of correlation between good governance and deforestation, this study reveals that better in application of good governance principles did not lead to lower deforestation rate. Further research is required to understand the difference between the result of this research and the supporting theories in terms of the effect of good governance to management effectiveness.

- ▶ **Keywords:** Preserved Forest, Good Governance, Deforestation, Stated Based Forest Management, Community Based Forest Management, South Sumatera

# **EVALUATING GOOD GOVERNANCE IN PRESERVED FORESTS: A COMPARISON BETWEEN COMMUNITY-BASED AND STATE- BASED FOREST MANAGEMENT IN SOUTH SUMATERA**

## **A. Background**

Based on law number 41 of 1999 on forestry, preserved forests that is under the jurisdiction of regional government can be defined as forest areas that have the basic function of protecting life-support systems. Considering its importance, preserved forest should be managed with sustainability principles so as to maintain their role in ecosystems.

However, in reality preserved forests in most parts of Indonesia are also deforested. Preserved forest with a primary forest cover is recorded remaining as 14,572,500 hectares or 49.2% of the total preserved forest in Indonesia (Ministry of Environment and Forestry statistics, 2015). This data indicates a lack of effectiveness in the management of preserved forests.

Eclund and Cabeza (2016) explained the factors that influence the outcomes effectiveness of protected area management illustrating in figure 1. From figure 1, it can be clearly seen that high-quality governance and fitness of governance type will encourage positive outcomes despite in high pressure. Therefore, it makes sense to focus more on the quality of governance and the fitness of governance type.

This study focused on evaluating the quality of preserved forest governance in two types of governance namely state-based (SBFM) and community-based (CBFM). The evaluation of governance quality referred to an evaluation method developed by Lockwood in 2010. The results of the evaluation were then analysed along with deforestation data in each type to understand the effect of good governance on management effectiveness.

South Sumatera was chosen as a research location with some considerations namely the small extent of remaining primary forest cover (14.3%), its strategic role in protecting watersheds in four provinces and high forest land conflict cases (22 cases in 2016).

## **B. Research Problem and Methodology**

Based on the research background, the research question is formulated as follows:

1. How are good governance principles applied at CBFM and SBFM sites in South Sumatera?
2. Can applying good governance principles improve the deforestation?

This study used qualitative method, which Lockwood (2009) evaluated to be more suitable complemented by documents analysis.

This study was conducted in two areas. First, village of Umo Jati located in sub district of Lintang Kanan, Empat Lawang regency. This village is adjacent to the preserved forest area of Bukit Dingin. Second, village of Pengentaan located in sub district of Mulak Ulu, Lahat regency. This village is adjacent to the preserved forest area of Bukit Patah. The selection of research sites due to several things namely adjacency and similarities between both locations, and its location at upstream area of Musi watershed.

This study focused on evaluating governance quality and governance effect in two protected areas with different governance type. Evaluating of governance quality emphasizes on assessing the application of good protected area governance principles referring Lockwood's framework. In this study, gathering information was conducted through interviewing and document analyzing. Interview used a guideline of semi structured interview developed from 23 outcomes after Lockwood (2009). Document analysing was conducted to complement interview process especially in ensuring the credibility of information. In this study, maps or satellite imagery also was used to determine deforestation rate.

## **C. Data Analysis and Results**

### **1. Assessment of governance quality**

In transparency and accountability, SBFM is only not good in outcomes related performance target and performance measurement while the rest were noted high results. The absence of management plan and also management report that is an obligation of KTH "Bersama" leads to poor assessment results for CBFM.

In fairness, a neglect of ecological value is the biggest weakness in CBFM. Preserved forest management must be managed through ecological value to achieve management sustainability. SBFM performed better related to this



matter. The passivity and also the informal impression of KTH “Bersama” as the governing body of CBFM of Pengentaan caused CBFM to get a lower appraisal result than SBFM in connectivity and resilience.

## **2. Effect of applying good governance principles on deforestation**

In this study, deforestation rate was taken by GIS analysis of land cover change in different time namely in 2011 and 2015. Map of land cover issued by forestry agency is used as data source. In general, there were 4 (four) types of land cover in both area, namely primary forest, secondary forest, dryland farming, and shrub. In researcher experience, shrub is a young coffee plantation. Deforestation rate was measured by calculating decrease of primary forest area and secondary forest area.

Land cover change in both locations can be seen in table 4.2 and 4.3. From table 4.2, deforestation rate of preserved forest area in sub-district of Lintang Kanan period of 2011–2015 was 847.5 hectares or 9.8%. This figure is obtained from the number of additions between land cover change in primary and secondary forest. Deforestation rate of preserved forest area in permit areas of KTH ‘Bersama’ period 2011–2015 was 19.2 hectares or 6.4%.

## **3. Governance quality in SBFM**

### **a. Comparison to FWI**

From the previous chapter, it can be seen that SBFM generally gets a pretty good level in governance quality based on the evaluation method. This result is slightly contrary to the results of the forest governance evaluation issued by FWI in 2015 stating that South Sumatera has poor quality of governance. If then the questions arise whether the results of this evaluation can represent the real conditions then needed a further discussion.

FWI, in its evaluation, stated that forest governance in South Sumatera is far from the principles of good governance. In overall, FWI gives governance index 26.4 that is the third lowest of five assessed-regions. FWI highlights transparency, community involvement, accountability, and commitment as the weak points of forest governance in South Sumatera. This highlight points are very contrary to this study in which transparency, accountability and community involvement is the strong points of SBFM while there is similar finding in commitment.

The question is whether the cause of the difference in outcomes between this study and FWI. In general, there are several basic reasons of this difference, namely:

- 1) Difference of assessed-object. FWI assesses all type of state forest including production forest, conservation forest, and preserved forest while this study focuses on preserved forest. Production forest is dominantly managed by private sector while conservation forest is managed by central government. Furthermore, preserved forest is managed by regional government. This will obviously give different results. This can be evidenced by the negative notes given by FWI regarding forest governance such as corruption in the licensing, industrial timber concessions, mining activity, and the expansion of oil palm plantations. These notes will not be found in preserved forest considering its limitation in utilization.
- 2) Difference of research site. FWI choose District of Musi Banyuasin (MUBA) as its research site. The selection of this research site can be understood to accommodate all type of state forest. MUBA is dominated by production forest while preserved forest is only 24.86% of total forest area. Therefore, its governance quality will be determined by production forest managed by private sector. In this study, the evaluation of SBFM is conducted in District of Empat Lawang dominated by preserved forest with percentage of 85.41%.

Difference of evaluation framework. FWI used Forestry Governance Indicator Version 2.0 developed by World Resources Institute (WRI). This framework is designed to evaluate the process of decision making rather than to measure the outcomes (WRI, 2014). Therefore, this framework more focus on law and its implementation. There are five principles in this framework namely transparency, participation, accountability, coordination, and capacity (ICEL-Fitra, 2014).

#### **b. Comparison to other PAs under Lockwood Framework**

Lockwood used his framework to evaluate three PAs namely Cairngorms National Park-Scotland, Parc National Des Pyreness, and Parc Naturel Regional Du Haut-Languedoc. In general, the evaluation result in these PAs are at level high level of performance and exemplary. These results are very similar to the results of governance evaluation in this study.

Although the three case studies were conducted in locations with fundamental differences with Indonesia and were less feasible to compare, but at least Lockwood framework using good governance principles were considered capable of extracting the necessary information from informants. Not only in those locations, but also in Indonesia, informants are also able to provide adequate information and supported-evidence indicating that this framework is able to approach the practical side of PA management as well as to be well understood by practitioners of PA management. This is a positive point when compared to the IUCN framework that often causes confusion for informants because it is conceptual and rarely encountered by practitioners in their activities (Cairngorms staff member in Lockwood, 2009).

### c. **Comparison to other PAs in similar contexts**

In general, Brazil has similarity to Indonesia in several things i.e. developing countries, facing high deforestation, classified as tropical rain forest, and also much influenced by political and economic interests. Therefore, Brazil deserves to be compared with Indonesia.

Based on report of Brito (2009) regarding GFI, forest governance in Brazil is categorized as bad to moderate. Negative notes regarding this include unclear criteria for performance appraisal, lack of precision and accuracy of information, absence of communication between state and community, and lack of human resources. While useful format of accessible information, inclusion of community representative in forest meeting, and transparency in tender are considered as positive points.

Thus, these notes have in common with notes in this study, namely unclear criteria for performance appraisal, lack of human resources, useful format of accessible information, and transparency. South Sumatera has advantages on communication between state and community and accuracy of information.

## **4. Governance quality in CBFM**

There is a lack of articles related to governance evaluation on CBFM. Only one journal article was found reviewing governance at CBFM by Koning et.al., (2017) who evaluate collaborative governance in Hin Nam No National Park-Laos PDR that generally resembles Indonesia in terms of both geographical and socio-economic conditions. Koning et.al., argued that many conditions

for a successful governance arrangement were not in place, namely absence of performance appraisal, lack of transparency, unclear decision making, lack of skills and capacity, ignoring of sustainable natural resources management, and lack of communication.

Those notes are also found in South Sumatera. This shows that the governance quality of CBFM in South Sumatera has similarities with Hi Nam No National Park. Therefore, it can also be assumed that Lockwood framework is sufficiently able to reveal the conditions of actual governance in CBFM.

## **D. Conclusion**

This research compared two type of governance that are state-based management and community-based management in managing preserved forest areas. The comparison was done on two parameters, namely quality of governance (good governance) and deforestation. Good governance was evaluated based on Lockwood framework and also a framework proposed by Eklund and Cabeza. Lockwood proposed a method of evaluating good governance through assessing the application of good governance principles, namely transparency, accountability, fairness, connectivity, resilience and adaptability. While Eklund and Cabeza proposed a framework to describe the effect of governance quality on forest sustainability of preserved forest area.

The application of good governance principles in SBFM represented by Forestry Agency of Empat Lawang as the governing body of preserved forest area of Bukit Dingin performed well. In transparency, overall achievement is high level performance with potential for improvements. Providing internet-based information is suggested to improve transparency in SBFM. Performance target is the weakest aspect. Forestry official is failed to identify performance target clearly. In accountability, overall achievement is high level performance with potential for improvements. But, the appraisal of employee performance cannot really reflect the real performance. The improvement of appraisal procedure is needed. In fairness, overall achievement is high level performance with potential for improvements. Intervention is a big problem. Intervention results in conflict of interest that is considered to be very disturbing the implementation of preserved forest management policy. In connectivity and also resilience and adaptability, overall achievement is exemplary with opportunities to further advance 'cutting edge' good governance.

CBFM is represented by KTH 'Bersama' as governing body of CBFM of Pengentaan. In transparency, overall achievement is substantial improvement desirable. Absence of written information and management plan is a serious mistake. In accountability, overall achievement is substantial improvement desirable. Non-compliance in reporting performance which is their obligation is other fatal errors. In fairness, overall achievement is substantial improvement desirable. A neglect of ecological values through resistance in forest rehabilitation is a weak point. In connectivity, the preserved forest areassivity of governing body is an aspect that must be improved. In resilience and adaptability, absence of management plan and also the pattern of land management cause CBFM get rating of substantial improvement desirable.

From comparison between SBFM and CBFM in applying good governance principles, it can be concluded that SBFM is better than CBFM in which SBFM is superior in five principles out of five principles.

SBFM that is better in applying good governance principles has higher deforestation rate compared to CBFM accounting for 9.8% and 6.4% respectively. Higher pressure from agricultural expansion and also logging activities could be the cause. However, the further research regarding the effect of pressure factor to deforestation is needed to prove it.

Both type of governance has advantages and disadvantages. SBFM is good enough in applying good governance principles. However, lack of human resources will be a big obstacle in managing preserved forest areas. While CBFM has a promising future. The availability of abundant human resources as well as their stronger attachment to forest areas are a distinct advantage for CBFM. Lack of administrative capability and ecological knowledge is a fundamental weakness in CBFM. Therefore, collaborative management can be considered as one of fit scheme for forest management in South Sumatera (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014).

There are some limitations of this paper namely limited time series of deforestation data in South Sumatera, different level of pressure between research locus, and the limitation of Lockwood Framework.

## E. Recommendations

There are some recommendations to improve the applying good governance principles in SBFM, namely the need to more serious attention with regard to employee integrity, provision of internet-based information; performance target must be formulated based on the clear benchmarks, the improvement of employee performance appraisal especially the application of a tiered assessment system, and work procedures are restored to existing regulations to minimize interventions.

Furthermore, there are some recommendations to improve the applying good governance principles in CBFM, namely improving administrative capacity through institutional strengthening and also intensification of mentoring and counseling, encouraging people to change their cropping pattern from pure coffee plantations to agroforestry-based by considering non-timber forest products commodities with high value, implementing periodic review of permits with emphasis on compliance of obligations, strengthening the network through informal meetings involving NGOs, counselors, and forestry officers. In addition, Collaborative management can be proposed as one of suitable alternative scheme for forest management in South Sumatera.



# 10

## **PERENCANAAN PEMBANGUNAN SUBSEKTOR PETERNAKAN DALAM PERSPEKTIF PARTISIPATIF (STUDI PADA DINAS PERTANIAN, PANGAN, DAN PERIKANAN KABUPATEN SLEMAN)**

---

- ▶ Nama : **Yuda Andi Nugroho**
- ▶ Unit Organisasi : Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan  
Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
- ▶ Negara Studi : Indonesia
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya



## ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini bahwa pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman mempunyai tujuan pokok yaitu peningkatan produksi dan peningkatan kesejahteraan peternak. Pembangunan yang dilaksanakan selama lebih fokus pada kegiatan peningkatan produksi terbukti dengan meningkatnya populasi dan produksi hasil ternak pada tiga tahun terakhir. Kenaikan tersebut ternyata tidak diimbangi dengan peningkatan kesejahteraan peternak yang dinyatakan dengan indeks Nilai Tukar Petani Peternakan (NTPT). Oleh karena itu agar terjadinya keseimbangan antara tujuan peningkatan produksi dengan kesejahteraan peternak maka perlu adanya perencanaan pembangunan subsektor peternakan yang dilihat dari perspektif partisipatif sebagai pelaksanaannya.

Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis tentang perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman dalam perspektif partisipatif serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat perencanaan tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Analisis Model Interaktif digunakan sebagai acuan melalui tiga tahapan yaitu kondensasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman lebih fokus pada aspek prosedural dan administratif dibandingkan substansi permasalahannya. Proses perencanaannya melalui beberapa tahapan yang terdiri dari penentuan tujuan, pengumpulan dan analisis data, koordinasi dan penentuan program dan kegiatan prioritas. Penentuan tujuan mengacu pada RPJMD Kabupaten Sleman dan Renstra Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan. Tahapan pengumpulan dan analisis data dipengaruhi oleh keterlambatan dan kualitas data yang tidak memadai akibat SDM petugas yang tidak profesional. Tahapan koordinasi tidak berjalan maksimal karena kurangnya partisipasi langsung dari *stakeholders* peternakan. Penentuan program dan kegiatan prioritas diarahkan pada kegiatan peningkatan produksi peternakan. Pendekatan partisipatif terlihat pada tahap pengumpulan dan analisis data serta koordinasi.

Faktor-faktor yang mendukung perencanaan pembangunan subsektor peternakan adalah faktor lingkungan, ilmu pengetahuan dan teknologi sedangkan faktor yang menghambat adalah faktor anggaran, SDM petugas dan faktor partisipasi *stakeholders* peternakan dalam proses koordinasi.

► **Kata Kunci:** Perencanaan, Pembangunan, Subsektor Peternakan, Partisipatif

## ABSTRACT

The background of this research is that the development of livestock sub-sector in Sleman Regency has the main objective of increasing production and improving the welfare of farmers. The development undertaken during more focus on increasing production activities is evident with the increasing population and production of livestock products in the last three years. The increase was not matched by the increase of farmers' welfare which is stated by Livestock Farmer's Exchange Rate Index (NTPT). Therefore, in order to balance the purpose of increasing production with the welfare of farmers, it is necessary to plan the development of livestock subsector seen from the perspective of participative as its implementation.

The purpose of this research is to describe and analyze the development planning of livestock sub-sector in Sleman Regency in participative perspective and factors that support and hinder the planning. This research uses descriptive research type with qualitative approach. Interactive Model Analysis is used as a reference through three stages of data condensation, data presentation and conclusion.

The results showed that planning of subsector development of farm in Sleman Regency more focus on procedural and administrative aspect than substance of the problem. Planning process through several stages consisting of goal determination, data collection and analysis, coordination and determination of priority programs and activities. Goal determination refers to RPJMD of Sleman Regency and Strategic Plan of Agriculture, Food and Fishery. Stages of data collection and analysis are influenced by inadequate data quality and delay due to unprofessional HR personnel. Coordination stage is not running maximally due to lack of direct participation from stakeholders of farms. The determination of priority programs and activities is aimed at increasing livestock production. A participatory approach is seen in the data collection and analysis and coordination phase.

Factors supporting the development planning of livestock sub-sector are environmental factor, science and technology, while the inhibiting factors are budget factor, human resources officer, and participation factor of livestock stakeholders in coordination process.

► **Keywords:** Planning, Development, Livestock Subsector, Participatory

# **PERENCANAAN PEMBANGUNAN SUBSEKTOR PETERNAKAN DALAM PERSPEKTIF PARTISIPATIF (STUDI PADA DINAS PERTANIAN, PANGAN, DAN PERIKANAN KABUPATEN SLEMAN)**

## **A. Latar Belakang**

Kemiskinan identik dengan kesejahteraan, salah satu indikator pengukuran tingkat kesejahteraan petani adalah Nilai Tukar Petani (NTP). Menurut BPS definisi NTP adalah perbandingan antara indeks harga yang diterima petani (It) dengan harga yang dibayar petani (Ib) yang dinyatakan dalam persentase. Secara konsep NTP menyatakan tingkat kemampuan tukar atas barang-barang yang dihasilkan petani di pedesaan terhadap barang/jasa yang dibutuhkan untuk konsumsi rumah tangga dan keperluan dalam proses produksi pertanian. Untuk subsektor peternakan NTP bisa disebut Nilai Tukar Petani Peternakan (NTPT). Meskipun penggunaan indeks NTP masih banyak perdebatan tetapi BPS masih menggunakannya sebagai indikator kesejahteraan petani. Menurut Simatupang dan Maulana (2008) dalam Nirmala (2016) bahwa penanda kesejahteraan yang unik bagi rumah tangga tani praktis tidak ada, sehingga NTP menjadi pilihan satu-satunya bagi pengamat dalam menilai tingkat kesejahteraan petani. Dengan demikian NTP merupakan salah satu indikator relatif tingkat kesejahteraan petani, semakin tinggi NTP, relatif semakin sejahtera tingkat kehidupan petani.

Kabupaten Sleman merupakan salah satu Kabupaten/Kota di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Mempunyai luas wilayah 574,82 km<sup>2</sup> atau 18% dari luas Propinsi DIY. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) merupakan suatu indikator makro perkembangan ekonomi suatu wilayah yang dipengaruhi banyak komponen pendukung. Sektor pertanian termasuk 5 (lima) besar penyumbang PDRB di Kabupaten Sleman dibawah industri pengolahan, konstruksi, penyediaan akomodasi dan makan minum, jasa pendidikan. Distribusi PDRB sektor pertanian menunjukkan persentase yang fluktuatif. Nilai PDRB sektor pertanian nilainya juga mengalami fluktuatif dari tahun 2014 hingga 2016, demikian pula dengan subsektor peternakan sebagai bagian dari sektor pertanian nilainya juga fluktuatif.

Populasi ternak pada tahun 2016 dibandingkan tahun 2015 mengalami kenaikan. Peningkatan berkisar antara 0,03% sampai dengan 0,88%, kecuali ternak kerbau yang mengalami penurunan sebesar 0,73% yang disebabkan kurang bernilai ekonomis dan siklus reproduksinya yang sulit dikontrol.

Produksi hasil peternakan yaitu daging, telur dan susu di Kabupaten Sleman antara tahun 2014 – 2016 mengalami peningkatan. Pada tahun 2016 dibandingkan tahun 2015 produksi daging meningkat sebesar 3,4%, telur meningkat 0,30% dan susu meningkat sebesar 0,85%. Peningkatan tersebut seiring dengan peningkatan populasi ternak yang ada di Kabupaten Sleman.

Seperti yang sudah disampaikan diawal bahwa tujuan utama pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada sektor pertanian sasaran pembangunan adalah petani, sehingga tingkat kesejahteraan petani menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan pertanian. Indeks NTPT di Kabupaten Sleman tahun 2012-2016.

Indeks NTPT di Kabupaten Sleman pada tahun 2012 sampai dengan 2014 menunjukkan kenaikan akan tetapi mulai tahun 2015 sampai dengan 2016 mengalami penurunan. Pada tahun 2014 indeks NTPT menunjukkan sebesar 120,96 kemudian turun pada tahun 2015 sebesar 118,31 dan kembali turun di 2016 menjadi 105,52. Penurunan tersebut menunjukkan terdapat indikasi menurunnya tingkat kesejahteraan peternak. Meskipun terjadi penurunan, karena nilai NTPT masih diatas 100 maka mengindikasikan bahwa peternak di Kabupaten Sleman masih surplus walaupun daya belinya menurun. Penurunan NTPT yang terus menerus apabila tidak diantisipasi dengan baik akan berdampak pada turunnya minat masyarakat bekerja pada subsektor peternakan yang akibatnya pada menurunnya produk hasil peternakan di Kabupaten Sleman.

Pendekatan partisipatif dalam perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman menjadikan masyarakat peternak tidak hanya sebagai obyek pembangunan semata, tetapi juga sebagai subyek pembangunan. Pembangunan yang berorientasi pada masyarakat berarti hasil pembangunanyang akan dicapai akan bermanfaat dan berguna bagi masyarakat selain itu resiko yang akan terjadi juga akan ditanggung masyarakat. Sehingga pentingnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan akan sangat menentukan arah dan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman untuk melaksanakan pembangunan pada subsektor peternakan guna mencapai tujuan yang hendak dicapai.

Dengan melihat permasalahan tersebut merupakan suatu langkah awal dalam mengidentifikasi sumber masalah dalam pembangunan subsektor peternakan dimana salah satu aspek untuk mengukur keberhasilan pembangunan adalah aspek perencanaan. Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti Perencanaan Pembangunan Subsektor Peternakan dalam Perspektif Partisipatif (Studi pada Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman).

## **B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis**

Berdasarkan uraian latar belakang, maka peneliti merumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut

1. Bagaimanakah perencanaan pembangunan subsektor peternakan dalam perspektif partisipatif di Kabupaten Sleman?
2. Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman?

Penelitian yang berjudul Perencanaan Pembangunan Subsektor Peternakan dalam Perspektif Partisipatif (Studi pada Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman) menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pertimbangan dari pemilihan pendekatan kualitatif karena apa yang akan diteliti adalah suatu realitas/fenomena/gejala sosial yang perlu dipandang sebagai sesuatu yang holistik, kompleks, dinamis, dan penuh makna. Menurut Sugiyono (2015:9) bahwa penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah, dimana peneliti berperan sebagai instrumen kunci, sedangkan teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif menekankan makna daripada generalisasi.

Peneliti melakukan pengumpulan berbagai sumber data berupa catatan, hasil wawancara ataupun data dokumentasi lainnya sebagai pedoman dalam mendeskripsikan hasil penelitian. Dengan metode kualitatif, peneliti mengungkapkan berbagai hal sebagaimana peneliti kemukakan, kemudian mendeskripsikan dan menganalisisnya.

Sumber data primer diperoleh melalui proses wawancara. Melakukan wawancara berarti mengumpulkan informasi sebanyak-banyaknya dari informan dengan membiarkan mereka berbicara sesuai dengan pengalaman, pengetahuan dan pandangan mereka (Hamidi, 2005:72–73). Menurut Moleong (2014:157) bahwa sebagai sumber data utama berasal dari kata-kata dan tindakan orang-orang

yang diamati atau diwawancarai. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau melalui perekaman video/audio tapes, pengambilan foto atau film. Lebih lanjut dijelaskan pencatatan sumber data utama melalui wawancara atau pengamatan berperan serta merupakan hasil gabungan dari kegiatan melihat, mendengar, dan bertanya. Pada penelitian ini wawancara akan dilaksanakan langsung terhadap responden yang telah ditentukan secara *purposive sampling* dengan menggunakan *criterion based selection*, yaitu penentuan jumlah informan kunci yang ditetapkan sendiri oleh peneliti berdasarkan pertimbangan tertentu. Disamping itu digunakan juga teknik *snowball sampling* berdasarkan informasi tentang sumber data yang diberikan oleh informan kunci.

Dalam penelitian ini yang menjadi informan kunci adalah : Sekretaris Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan (DP3) dan Kepala Bidang Data dan Perencanaan Pembangunan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Sleman. Informan lainnya adalah Kepala Subbagian Perencanaan dan Evaluasi DP3, Kepala Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kepala Seksi Bina Produksi Peternakan, Staf Seksi Bina Produksi Peternakan, Kepala Subbagian Keuangan Bappeda, Kepala Subbidang Pertanian dan Pemberdayaan Masyarakat Bappeda, Petugas Penyuluh lapangan (PPL) Peternakan, Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan Kecamatan Pakem, Kepala Seksi Kesejahteraan Desa Harjobinangun Kecamatan Pakem, Pengurus Kelompok Ternak. Selanjutnya dengan teknik *snowball sampling* yaitu informan kunci akan menyarankan peneliti untuk menggali informasi lebih lanjut kepada staf dan petugas yang berkompeten dan terlibat dalam mengurus tentang perencanaan pembangunan daerah bidang peternakan. Proses *snowball sampling* akan dihentikan apabila dirasakan informasi sudah memadai ditandai dengan kejenuhan data yaitu kondisi tidak ada lagi variasi informasi dan data dari informan.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Perencanaan Pembangunan Subsektor Peternakan di Kabupaten Sleman**

Perencanaan pembangunan subsektor peternakan merupakan salah satu bagian dari perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Sleman yang dilaksanakan guna mewujudkan pembangunan yang efektif dan efisien dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia agar tercapai tujuan yang diinginkan dimasa mendatang. Sebagaimana yang dinyatakan Conyers dan Hills (1994:3) bahwa perencanaan merupakan suatu proses berkelanjutan

yang melibatkan keputusan, atau pilihan, tentang cara-cara alternatif menggunakan sumber daya yang tersedia dengan tujuan untuk mencapai tujuan tertentu pada masa mendatang.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa daerah mempunyai kewenangan untuk menyusun rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dengan perencanaan pembangunan nasional. Hal tersebut mengartikan bahwa dengan kewenangannya tersebut pemerintah daerah mempunyai wewenang sebesar-besarnya untuk merencanakan pembangunan daerah dengan tetap mengacu pada perencanaan pembangunan nasional. RPJP, RPJMN, dan RKPD merupakan dokumen perencanaan ditingkat Pemerintah daerah sedangkan Renstra dan Renja merupakan dokumen ditingkat OPD yang kesemuanya harus mengacu dan sinkron dengan dokumen sejenis ditingkat provinsi dan pusat.

Perencanaan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman tahun 2017 mengacu pada Renstra DP3 tahun 2016–2021 yang memuat tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan untuk melaksanakan program dan kegiatan selama 5 tahun kedepan. Sebagai tahap awal proses perencanaan pembangunan subsektor peternakan adalah penentuan tujuan.

#### **a. Penentuan Tujuan**

Tahapan awal dari proses perencanaan adalah penentuan tujuan. Tujuan akan memberikan arah dan menjadi acuan untuk dalam melaksanakan pembangunan. Perencanaan menurut Kay dan Alder (1999) (dalam Rustiadi, dkk. 2011:335) adalah suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai/tujuan pada masa yang akan datang serta menetapkan tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Tujuan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman, seperti yang tercantum dalam Renstra Dinas Pertanian Pangan dan Perikanan (DP3), adalah meningkatnya daya saing sektor pertanian yang diwujudkan dengan peningkatan kesejahteraan petani dengan indikator sasaran: (1) Nilai Tukar Petani, (2) Persentase peningkatan produksi komoditas pertanian dan perikanan, (3) Jumlah kelompok penerima penguatan modal.

Dengan penetapan tujuan tersebut. DP3 sebagai pengampu subsektor peternakan dapat menentukan program dan kegiatan yang mendukung pencapaian tujuan tersebut dengan baik. Penentuan tujuan tersebut mengacu pada RPJMD Kabupaten Sleman 2016–2021 dan Renstra DP3 Kabupaten Sleman 2016–2021 yang didalamnya tercantum visi, misi dan tujuan pembangunan. Perencanaan dilaksanakan secara bertahap seperti

pada siklus pertama dari Conyers dan Hills (1994:74), yaitu *Decision to adopt planning* yang mempunyai maksud keputusan awal untuk mengadopsi perencanaan sebagai alat untuk memecahkan masalah pembangunan mencapai tujuan dan sasaran hasil yang diinginkan. Dokumen RPJMD yang memuat visi dan misi Bupati Sleman dan dijabarkan dalam Renstra DP3 yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, program, dan kegiatan dan lebih spesifik pada Renja DP3 yang mempunyai arti bahwa dokumen perencanaan yang di atas, yaitu RPJMD dan Renstra DP3 dijabarkan dalam dokumen yang lebih rendah, yaitu Renja DP3. Hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh Conyers dan Hills (1994:74) sebagai *specify planning goals* (menentukan tujuan perencanaan), dan *formulate objectives* (merumuskan tujuan), sedangkan DP3 sudah memosisikan sebagai *establish organisational framework for planning* (menentukan kerangka kerja organisasi).

Tahapan penentuan tujuan dalam perencanaan pembangunan subsektor peternakan dalam pelaksanaannya lebih mengedepankan pendekatan politik yang berkaitan dengan pelaksanaan visi dan misi Bupati Sleman dan selanjutnya dijabarkan dalam Renstra DP3 dan Renja DP3. Keterlibatan partisipasi masyarakat langsung dalam hal ini tidak tampak dalam tahapan ini. Dengan penentuan tujuan yang sudah ditetapkan pemerintah akan membatasi program dan kegiatan dari masyarakat agar tidak melenceng jauh dari visi dan misi yang ditetapkan Bupati Sleman, sehingga tujuan yang akan diarah dapat tercapai.

Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Kabupaten Sleman sebagai OPD yang berkompeten dalam mengatasi permasalahan dalam bidang pertanian, pangan dan perikanan termasuk di dalamnya subsektor peternakan melakukan suatu perencanaan yang melibatkan beberapa unit dibawah DP3 yang menentukan tahap awal perencanaan adalah penentuan tujuan dan sasaran pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman.

## **b. Pengumpulan dan Analisis Data**

Perencanaan yang ideal didasari oleh ketersediaan data yang baik dan penganalisan data. Seperti yang disampaikan Siagian (2004: 93) bahwa perencanaan yang ideal harus diawali dengan ketersediaan data yang baik (*collecting data*) dan penganalisaan data-data (*analysis of the data*) sehingga menghasilkan beberapa pilihan alternatif untuk mempertimbangkan secara teliti kebaikan dan keburukan setiap alternatif tersebut. Data dan informasi yang baik akan menghasilkan suatu rencana yang baik pula. Seperti pada tahapan yang disampaikan Conyers dan Hills (1994:73), yaitu tahap *collect*



*and analysis*, yaitu tahapan pengumpulan dan analisa data merupakan bagian dari identifikasi masalah. Pada tahapan ini dibutuhkan analisis situasi untuk menentukan sifat dan masalah perencanaan.

Berkaitan dengan sumber data dalam proses perencanaan subsektor peternakan bisa diperoleh dari data BPS, data potensi wilayah RTRW, data dari OPD yang berupa informasi dari petugas di lapangan (PPL, Puskeswan, Inseminator, UPT, PPD), baik lisan dan tulisan maupun evaluasi kegiatan tahun sebelumnya. Data yang sudah diterima selanjutnya dikumpulkan dan dianalisis oleh Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan dan Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagai pengampu subsektor peternakan.

Informasi yang sudah jadi digunakan sebagai dasar dalam perencanaan guna menentukan tindak lanjut kegiatan yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan. Data awal yang digunakan oleh DP3 dalam menentukan perencanaan adalah kawasan peruntukan peternakan yang memberikan gambaran umum tentang wilayah pengembangan ternak berdasarkan kesesuaian ternak yang akan dipelihara dengan faktor pendukungnya seperti pakan, lingkungan dan tenaga kerja. Data juga bisa berasal dari usulan peternak atau kelompok ternak baik lisan maupun tulisan melalui petugas atau forum koordinasi. Proses pengumpulan data terkendala karena keterlambatan petugas dalam melaporkan data dan data tidak *up date* sehingga data sebagai bahan perencanaan tidak lengkap dan hal ini terkait juga dengan komitmen dari SDM petugas dalam bekerja. Kendala dalam proses pengumpulan data tersebut membuat informasi yang dibutuhkan dalam proses perencanaan menjadi kurang lengkap dan hal tersebut menurut Kartasasmita (1997:52) menjadi salah satu penyebab kegagalan suatu perencanaan.

Usulan dari masyarakat melalui petugas lapangan PPL dan Puskeswan (Pusat Kesehatan Hewan) sebagai ujung tombak pendamping peternak. Usulan dari PPL Kecamatan dan Puskeswan melalui UPT masing-masing selanjutnya dilaporkan kedinas sebagai bahan perencanaan. Data-data yang terkumpul selanjutnya diolah dan dianalisa oleh DP3 selanjutnya akan menjadi bahan pertimbangan untuk penyusunan perencanaan yang terbaik.

Berdasarkan kondisi tersebut, dapat dikatakan bahwa pengumpulan dan analisis data merupakan tahapan yang sangat penting dalam proses perencanaan pembangunan subsektor peternakan. Begitu pentingnya pengumpulan dan analisis data bahkan Bendavid-Val (1991) dalam Kuncoro (2004: 49) menyatakan bahwa pengumpulan dan analisis data bukan merupakan suatu tahap dalam proses perencanaan secara keseluruhan, tetapi

secara terus menerus berfungsi mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahapan.

Proses pengumpulan dan analisis data diperoleh melalui pendekatan partisipatif dan teknokratik. Pendekatan partisipatif terlihat dalam pemberian informasi data lapangan dan usulan kegiatan baik secara lisan kepada PPL maupun proposal kepada DP3 yang mencerminkan kebutuhan langsung dari peternak. Seperti yang disampaikan Conyers (1991: 54) bahwa partisipasi masyarakat dapat menjadi alat untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, permasalahan, kebutuhan dan sikap masyarakat setempat. Ditambahkan oleh Ndraha (1982) sebagaimana dikutip Suryono (2010: 256) bahwa salah satu bentuk partisipasi adalah dalam menerima dan memberikan informasi. Pendekatan teknokratik dilaksanakan pada saat pengelolaan dan analisis data.

### c. Koordinasi

Proses koordinasi yang dimulai dari FKP hingga musrenbang merupakan gabungan dari perencanaan dengan pendekatan teknokratik, *top down*, *bottom up*, dan partisipatif. Pendekatan teknokratik diawali dari penyusunan rancangan awal (Ranwal) RKPD sebagai bahan FKP mempunyai maksud untuk membatasi bahasan agar tidak melenceng dari dokumen yang sudah ditetapkan. Perwujudan dari pendekatan partisipatif, *top down*, dan *bottom up* adalah proses dari musrenbang. Perencanaan dengan pendekatan *top down* berupa penyampaian draft Ranwal RKPD yang berisi gambaran umum kondisi capaian tahun sebelumnya, rencana anggaran tahun depan, tema pembangunan, prioritas, sasaran dan target. Pendekatan *bottom up* berupa penjangkangan aspirasi dari usulan dari masyarakat kepada pemerintah. Sedangkan pendekatan partisipatif berupa peran aktif para *stakeholders* dalam menyampaikan aspirasi dalam proses perencanaan pembangunan. Pentingnya perencanaan partisipatif seperti yang disampaikan Gharajedaghi dan Ackoff (1986) dalam Kartasmita (1997: 52–53) bahwa perencanaan yang ideal (*interactive planning*) harus memenuhi prinsip partisipatif, dimana rakyat/masyarakat yang akan diuntungkan oleh (atau memperoleh manfaat dari) perencanaan harus turut serta dalam prosesnya tidak sekedar menikmati hasil (*product*) perencanaan tetapi juga keikutsertaan dalam prosesnya;

Permasalahan yang ada dalam rangkaian koordinasi terhadap perencanaan pembangunan subsektor peternakan adalah keterwakilan peternak dan kelompok ternak dalam proses koordinasi perencanaan sangat minim. Keterlibatan wakil dari subsektor peternakan yang minim dalam

forum musrenbang desa karena dianggap sektor tersebut bukan sebagai skala prioritas dan cukup diwakilkan sehingga usulan yang ada belum tentu merupakan kebutuhan nyata dari peternak. Berkaitan dengan tingkat partisipasi *stakeholders* peternakan yang rendah menurut Muluk (2007: 6) bisa disebabkan oleh belum kuatnya organisasi kemasyarakatan lokal dan rendahnya kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi. Berdasarkan data penelitian menunjukkan bahwa lembaga atau organisasi pada subsektor peternakan masih lemah, belum ada organisasi yang benar-benar kuat mewakili *stakeholders* peternakan di Kabupaten Sleman. Meskipun jumlah peternak maupun kelompok ternak cukup banyak tetapi kiprahnya partisipasi secara langsung belum terdengar.

Usulan kegiatan yang ada didominasi oleh pembangunan yang bersifat fisik karena bisa langsung dilihat hasilnya, sedangkan kegiatan nonfisik sangat minim. Hal tersebut didukung oleh regulasi dari Pemerintah Kabupaten Sleman berkaitan dengan anggaran PUPM untuk anggaran non fisik minimal 20% dari pagu per kecamatan sisanya bisa diarahkan pada pembangunan fisik memberikan ruang untuk masyarakat lebih memilih pembangunan fisik yang lebih cepat dan nyata hasilnya. Dalam hal ini sebaiknya pemerintah disamping mensosialisasikan pentingnya keseimbangan pembangunan fisik dan nonfisik juga membuat aturan yang jelas mengenai keseimbangan keduanya.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti menyimpulkan bahwa koordinasi dalam perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman belum berjalan maksimal karena dalam proses musrenbang belum adanya partisipasi secara langsung dari *stakeholders* peternakan, sehingga usulan yang masuk belum mewakili kebutuhan peternak sekedar hanya untuk memenuhi kuota anggaran.

#### **d. Penentuan Program dan Kegiatan Prioritas**

Hasil program dan kegiatan prioritas hasil rapat koordinasi tersebut selanjutnya di-*entry* melalui aplikasi SIMRENDA yang merupakan aplikasi perencanaan daerah yang terkoneksi dengan Bappeda yang selanjutnya tahap akhir ditetapkan RKP dan Renja OPD oleh Bupati.

Menurut siklus Conyers dan Hills (1994: 73), tahapan ini masuk dalam *Plan and project appraisal* yaitu mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan dari setiap tindakan yang bertujuan menghasilkan informasi bagi pengambil keputusan yang membantu mengambil tindakan yang harus dipilih. Penentuan program dan kegiatan prioritas merupakan hasil musyawarah dalam

rapat koordinasi yang akan menyelesaikan permasalahan yang ada dalam pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman. Berdasarkan tujuan awal pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman adalah meningkatnya daya saing sektor pertanian dengan sasaran meningkatnya kesejahteraan petani dan dengan indikator NTP, peningkatan produksi komoditas peternakan dan jumlah kelompok penerima PM yang diwujudkan dalam program dan kegiatan prioritas bidang peternakan tahun 2017 seperti yang tercantum dalam Tabel 5.5. bahwa pembangunan subsektor masih diarahkan pada kegiatan peningkatan produksi dengan harapan bahwa dengan peningkatan produksi akan meningkatkan kesejahteraan peternak, sedangkan program peningkatan kesejahteraan peternak lebih diarahkan pada pelatihan teknis peternakan dan dalam bentuk bantuan Penguatan Modal.

Permasalahan menurunnya kesejahteraan peternak yang dinyatakan dengan indeks Nilai Tukar Petani Peternakan (NTPT) berdasarkan hasil penelitian bahwa pemerintah daerah Kabupaten Sleman, khususnya DP3 sebagai pelaksanakan bidang pertanian, pangan, dan perikanan masih mempunyai anggapan dengan peningkatan produksi akan meningkatkan kesejahteraan peternak. Belum ada antisipasi yang maksimal terhadap hal-hal yang memengaruhi tingkat kesejahteraan peternak, dalam hal ini harga produk peternakan dan sarana pendukungnya. Program dan kegiatan subsektor peternakan masih melihat dari satu sisi (sektor) seperti yang dinyatakan Gharajedaghi dan Ackoff (1986) dalam Kartasmita (1997: 52–53) bahwa salah satu prinsip perencanaan yang ideal (*interactive planning*) adalah prinsip *holistic* yang melihat masalah perencanaan dan pelaksanaannya tidak hanya melihat dari satu sisi (sektor) tetapi juga harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.

Perencanaan pembangunan subsektor peternakan Kabupaten Sleman dalam pelaksanaannya lebih mengarah pada aspek prosedural dan administratif sehingga perencanaan yang disusun sekedar memenuhi standar operasional dan sifatnya pragmatis. Artinya proses perencanaan sudah melalui prosedur dan tahapan sesuai peraturan yang ada, tetapi secara substantif belum mampu mencari solusi untuk mengatasi permasalahan yang ada secara efektif. Perlu adanya keseimbangan antara keduanya. Menurut Faludi (1973:3) suatu perencanaan yang efektif dan baik seharusnya mempergunakan gabungan antar *substantive theory* maupun *procedural theory*.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan penentuan program dan kegiatan prioritas subsektor peternakan merupakan hasil proses perencanaan melalui tahapan-tahapan yang selanjutnya dibahas dalam rapat koordinasi. Prioritas program dan kegiatan pembangunan subsektor peternakan lebih didominasi pendekatan teknokratik yaitu pada peningkatan produksi dan hasil ternak. Bentuk partisipasi masyarakat tidak terlihat pada tahapan ini.

## **2. Faktor-Faktor yang Mendukung dan Menghambat Perencanaan Pembangunan Subsektor Peternakan di Kabupaten Sleman**

### **a. Faktor Pendukung**

Faktor lingkungan berpengaruh dalam pembangunan subsektor peternakan. Pengembangan suatu komoditas peternakan bergantung pada tempat dan lingkungan yang mendukung, baik ketersediaan pakan dan tenaga kerja. Kabupaten Sleman yang sebagian daerahnya terletak pada daerah lereng Gunung Merapi mempunyai dukungan alam yang sejuk dan ketersediaan pakan rumput yang melimpah. Pada kondisi ini, ternak sapi perah sangat potensi untuk dikembangkan. Sumber air minum yang melimpah juga mendukung dalam pengembangannya. Sebagian daerah dari Kabupaten Sleman adalah dataran rendah yang juga berpotensi dalam pengembangan ternak yang lain, seperti sapi potong, kambing, domba, ayam, itik, dan lain-lain yang dibuktikan dengan semakin meningkatnya populasi ternak dan produk hasil peternakan. Jumlah kelompok ternak sebanyak 813 kelompok dengan berbagai komoditas ternak dengan jumlah peternak sebanyak 158.954 orang menunjukkan masih tingginya potensi subsektor peternakan di Kabupaten Sleman. Hal tersebut seperti yang disampaikan Riyadi dan Bratakusumah (2004:16) bahwa faktor lingkungan internal berpengaruh pada perencanaan pembangunan daerah.

Menurut Tjokroamidjojo (1995b:67), ilmu dan teknologi dapat merupakan sumber yang penting dalam proses perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan pembangunan. Proses perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Sleman sudah menggunakan aplikasi Sistem Informasi Manajemen Perencanaan Daerah (SIMRENDA) yang sudah terkoneksi dengan semua Perangkat Daerah di Kabupaten Sleman. Aplikasi ini untuk mempermudah dalam proses input data rancangan rencana kerja PD karena merupakan suatu sistem sehingga proses perencanaan bisa lebih cepat dan meminimalisir kesalahan yang mungkin terjadi. Seperti juga dinyatakan oleh Riyadi dan

Bratakusumah (2004:35) bahwa faktor perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi berpengaruh dalam perencanaan pembangunan daerah.

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mendukung perencanaan pembangunan subsektor peternakan di kabupaten Sleman adalah faktor lingkungan, faktor SDM peternak dan kelompok ternak, dan faktor ilmu pengetahuan dan teknologi.

## **b. Faktor Penghambat**

Selain faktor pendukung, dalam pelaksanaannya masih ditemukan faktor yang menghambat pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah subsektor peternakan di Kabupaten Sleman, yaitu faktor keterbatasan anggaran yang sering menjadi hambatan dalam perencanaan pembangunan daerah. pengembangan peternakan di Kabupaten Sleman. Kekurangan anggaran terjadi pada semua daerah dan sektor, ketidakseimbangan antara jumlah anggaran dan kebutuhan masyarakat membuat banyak usulan kegiatan dari masyarakat belum bisa direalisasikan. Perlu skala prioritas untuk menentukan program dan kegiatan yang lebih penting. Peran proses koordinasi yang dimulai dari FKP hingga Musrenbang kabupaten digunakan sebagai filter untuk menentukan program dan kegiatan yang paling penting. Faktor pendanaan ini, seperti yang disampaikan Riyadi dan Bratakusumah (2004: 38) menjadi salah satu faktor penghambat dalam perencanaan pembangunan. Hal serupa seperti disampaikan oleh Puspitoarum (2016); Sujarwo (2012); Khuroidah (2012); Mahokwe (2012); dan Wirawan, dkk. (2015) bahwa faktor kurangnya anggaran dan finansial menjadi faktor penghambat dalam perencanaan pembangunan.

Faktor Sumber Daya Manusia (SDM) petugas terutama dalam proses pengumpulan data sering terlambat dikarenakan tugas pengumpulan data hanya tugas sampingan, bukan tugas pokok sehingga petugas kurang serius dan profesional dalam melaksanakannya. Di samping itu, petugas lapangan dalam melaporkan keadaan kelompok ternak yang sering terlambat dan tidak *up date*, bahkan kadang-kadang hanya mengopi data-data waktu sebelumnya. Padahal, data yang dikumpulkan sangat diperlukan dalam proses perencanaan pembangunan.

Petugas pengumpul data termasuk dalam unsur SDM perencana yang bertugas mengumpulkan data. Menurut Riyadi dan Bratakusumah (2004: 25) faktor SDM perencana merupakan faktor utama yang menggerakkan pelaksanaan perencanaan.

Faktor partisipasi *stakeholders* peternakan pada rangkaian proses musrenbang mulai dari desa hingga kabupaten yang minim, melihat subsektor peternakan bukan sebagai sektor prioritas sehingga dalam hal rangkaian proses musrenbang tidak perlu diundang langsung dan cukup diwakilkan. Meskipun hal tersebut tidak tertuang dalam aturan resmi, kenyataan di lapangan terjadi seperti itu. Padahal, partisipasi langsung *stakeholders* peternakan sangat memengaruhi kualitas usulan kegiatannya. Seperti yang disampaikan Riyadi dan Bratakusumah (2004: 17) bahwa partisipasi aktif tersebut secara langsung maupun tidak langsung memberikan dampak positif terhadap perencanaan pembangunan daerah dan apabila diabaikan sedangkan mobilisasi masyarakat dikembangkan, proses pembangunan mungkin terhambat ataupun mengalami kegagalan. Seperti juga pada hasil penelitian Khuroidah (2012) bahwa *stakeholders* bidang ketahanan pangan dalam hal ini Kelompok Tani Nelayan Andalan (KTNA) kurang terlibat langsung dalam proses perencanaan, usulan kegiatan berupa proposal diajukan melalui PPL.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang menghambat perencanaan pembangunan subsektor peternakan adalah faktor anggaran, faktor SDM petugas, dan faktor partisipasi masyarakat peternakan dalam musrenbang.

## D. Kesimpulan

1. Perencanaan pembangunan subsektor peternakan dalam perspektif partisipatif di Kabupaten Sleman lebih fokus pada aspek prosedural dan administratif belum kepada substansi permasalahan. Pelaksanaannya melalui empat tahapan dan setiap tahapan diperoleh kesimpulan sebagai berikut.

- a. Penentuan tujuan

Perencanaan pembangunan subsektor peternakan mengacu pada RPJMD Kabupaten Sleman tahun 2016–2021 dan Rencana Strategis Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman tahun 2016–2021 dalam RPJMD terutama pada Misi ke-3 yaitu meningkatnya penguatan sistem ekonomi kerakyatan, aksesibilitas dan kemampuan ekonomi rakyat serta penanggulangan kemiskinan, sedangkan tujuan pembangunan yang berkaitan dengan subsektor peternakan tercantum di dalam Renstra Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan Kabupaten Sleman tahun 2016–2021 yaitu meningkatnya daya saing sektor pertanian

dengan sasaran meningkatnya kesejahteraan petani dan indikator sarannya Nilai Tukar Petani (NTP), peningkatan produksi komoditas pertanian dan perikanan dan jumlah kelompok penerima penguatan modal. Dalam tahapan ini pendekatan partisipatif tidak terlihat, lebih mengedepankan pendekatan politik dan teknokratik.

b. Pengumpulan dan analisis data

Pengumpulan dan analisis data merupakan hal yang penting dalam proses perencanaan pembangunan subsektor peternakan. Sumber data yang berasal dari data statistik BPS, data potensi wilayah RTRW, data yang berasal dari petugas lapangan (PPL, PPD, Puskesmas, UPT, Inseminator), laporan masyarakat, evaluasi kegiatan tahun lalu, proposal permintaan bantuan modal, dan kebijakan dari instansi di atasnya. Tahapan ini peran masyarakat dalam memberikan data dan informasi merupakan bentuk partisipasi dari *stakeholders* peternakan. Keterlambatan dan kualitas data yang dikumpulkan berpengaruh pada kurangnya data dan informasi sebagai bahan perencanaan yang disebabkan komitmen dari SDM petugas yang tidak profesional dalam bekerja.

c. Koordinasi

Tahap koordinasi dalam perencanaan pembangunan subsektor peternakan melalui tahapan Forum Konsultasi Publik, Musrenbang dalam setiap tahapan dan Forum OPD merupakan perwujudan dari pendekatan partisipatif, *bottom up* dan *top down*. Proses koordinasi sudah berjalan sesuai peraturan, tetapi partisipasi langsung *stakeholders* peternakan pada proses musrenbang sangat minim.

d. Penentuan program dan kegiatan prioritas

Penentuan program dan kegiatan prioritas melalui rapat koordinasi Dinas Pertanian, Pangan dan Perikanan untuk menentukan skala prioritas program dan kegiatan yang paling penting. Pendekatan partisipatif tidak terlihat dalam tahapan ini, cenderung pada pendekatan teknokratik dan *top down* karena penentu keputusan program dan kegiatan prioritas adalah DP3. Prioritas program dan kegiatan pembangunan subsektor peternakan lebih diarahkan pada kegiatan peningkatan produksi peternakan. Program peningkatan kesejahteraan peternak lebih diarahkan pada pelatihan teknis peternakan, dan pemberian bantuan dana penguatan modal yang dalam pelaksanaannya belum maksimal terutama dalam hal evaluasi dan tindaklanjutnya.



2. Faktor-faktor yang mendukung perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman yaitu :
  - a. faktor lingkungan yang mendukung pengembangan peternakan;
  - b. faktor jumlah SDM peternak dan kelompok ternak yang banyak;
  - c. Faktor ilmu pengetahuan dan teknologi dengan adanya aplikasi SIMRENDA dalam proses perencanaan;

Adapun faktor-faktor yang menghambat perencanaan pembangunan subsektor peternakan di Kabupaten Sleman yaitu :

- a. faktor keterbatasan anggaran untuk melaksanakan kegiatan;
- b. faktor SDM petugas lapangan pengumpul data yang kurang profesional dalam bekerja;
- c. faktor partisipasi langsung *stakeholders* peternakan dalam proses koordinasi.

## E. Saran Kebijakan

Berdasarkan atas kesimpulan tersebut, peneliti memberikan saran sebagai berikut.

1. Perlu adanya komitmen petugas pengumpul data dalam ketepatan waktu pelaporan serta *up date* data yang dilaporkan setiap bulan, serta perlu adanya *crosscheck* petugas DP3 langsung ke lapangan.
2. Perlu adanya peningkatan partisipasi langsung *stakeholders* peternakan dalam proses musrenbang karena akan lebih memudahkan dalam penjangkaran usulan maupun pelaksanaan pembangunan subsektor peternakan.
3. Program peningkatan kesejahteraan peternak tidak hanya cukup pelatihan teknis salah satu sektor saja tetapi dilaksanakan secara berkelanjutan dari sektor hulu yaitu budidaya hingga hilir yaitu pemasaran.
4. Pemanfaatan bantuan modal peternakan lebih tepat sasaran dan dilakukan evaluasi pada peningkatan kesejahteraan peternak

# **PENGEMBANGAN KAPASITAS LABORATORIUM LINGKUNGAN DALAM RANGKA OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK (SUATU STUDI DI UPTD LABORATORIUM LINGKUNGAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP KABUPATEN PASURUAN)**

---

- ▶ Nama : **Catur Titisari**
- ▶ Unit Organisasi : Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kabupaten Pasuruan
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
- ▶ Negara Studi : Indonesia
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya

## ABSTRAK

Penurunan kualitas lingkungan yang diakibatkan oleh proses pembangunan dan industrialisasi yang semakin pesat, mendorong pemerintah untuk mengendalikan proses tersebut dengan penyusunan kajian kelayakan lingkungan yang berupa AMDAL, UKL & UPL untuk pemrakarsa. Dalam kebijakan tersebut diperlukan suatu laboratorium lingkungan yang dapat memberikan data tentang kualitas lingkungan hidup. Dengan memperhatikan kebutuhan pemerintah daerah akan pemantuan kualitas lingkungan dan kebutuhan pemrakarsa atau pelaku industri, dibentuk UPTD Laboratorium Lingkungan yang bertugas melaksanakan kegiatan teknis DLH Kabupaten Pasuruan dan melaksanakan jasa pelayanan pengujian kualitas lingkungan, baik jasa pengambilan dan pengujian kualitas air, udara, dan tanah. Saat ini, UPTD Laboratorium Lingkungan masih mampu melaksanakan satu dari tiga jenis pelayanan, yaitu pengambilan dan pengujian kualitas air saja.

Hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa UPTD Laboratorium Lingkungan telah melaksanakan hampir seluruh aktivitas pengembangan kapasitas berdasarkan teori yang dikembangkan oleh Grindle 1997. Namun, masih terdapat beberapa hal yang perlu dikembangkan lebih lanjut, seperti jumlah personel yang masih perlu ditingkatkan karena belum sesuai dengan peta jabatan yang ada dan pengembangan jenis pelatihan yang mendukung pelaksanaan pelayanan publik, tidak adanya sistem insentif material yang dapat memotivasi pegawai, dan peningkatan kompetensi teknis untuk kepemimpinan di UPTD Laboratorium Lingkungan. UPTD Laboratorium Lingkungan mempunyai budaya organisasi yang mengakar di antara anggotanya sehingga dapat tercapai pelaksanaan tugas. Selain itu, terdapatnya SOP yang berupa standar pelayanan dan prosedur kerja yang berupa IKM untuk bekerja di laboratorium dapat digunakan pedoman oleh personelnnya guna mendukung pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. UPTD Laboratorium juga mengembangkan sarana dan prasarana agar pelaksanaan pelayanan lebih optimal. UPTD Laboratorium Lingkungan dalam pelaksanaan pengembangan kapasitasnya juga dipengaruhi oleh kondisi lingkungan luar seperti kondisi ekonomi dan politik serta kebijakan pemerintah baik secara makro maupun mikro.

Beberapa faktor pendukung dalam pengembangan kapasitas, yaitu industrialisasi yang berkembang, pengakuan kelemahan dan kelebihan, dukungan pimpinan dan komitmen bersama, dan budaya organisai yang mengakar. Adapun faktor penghambatnya adalah jumlah SDM, anggaran, dan kebijakan pemerintah terkait pengadaan barang dan jasa.

Hasil dari pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan untuk dimensi sumber daya manusia adalah peningkatan kompetensi personel UPTD Laboratorium Lingkungan, mempertahankan status akreditasi, dan perluasan ruang lingkup akreditasi. Untuk dimensi penguatan organisasi, sarana yang digunakan untuk pengujian kualitas lingkungan mulai tercukupi dan pengembangan website, sedangkan untuk dimensi reformasi kelembagaan, pengembangan dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah pusat yang menyebabkan perubahan struktur organisasi UPTD Laboratorium lingkungan menjadi kelas B. Selain itu, berdasarkan hasil indeks kepuasan masyarakat pada tahun 2017, kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan dalam pelaksanaan pelayanan publik secara umum mempunyai penilaian baik sehingga UPTD Laboratorium Lingkungan harus mempertahankan kinerjanya dalam pelaksanaan pelayanan publik.

- ▶ **Kata Kunci:** Pengembangan Kapasitas, Laboratorium Lingkungan, Pelayanan Publik

## ABSTRACT

Declining environmental quality caused by the increasingly rapid development and industrialization processes to encourage the process by the preparation of environmental feasibility studies that are AMDAL, UKL & UPL for the initiator. In this policy an environment is needed that can provide data on the quality of the environment. Search Google Articles pay attention to the needs of local governments will monitor the quality of the environment and the needs of proponents or industrial actors, then formed the Environmental Laboratory UPTD tasked with carrying out environmental departement technical activities in Pasuruan Regency and carrying out environmental quality testing services, both the retrieval and testing of air, air, and soil. At present, the UPTD Environmental Laboratory is still able to run one of three types of services, namely taking and managing air quality only.

The findings in the field indicate that the UPTD Environmental Laboratory has carried out almost all capacity building activities based on the theory capacity building by Grindle 1997. However, there are still some things that need to be further developed, such as the number of personnel who still need to be improved because they are not yet in accordance with the position map there is and the development of types of training that support the implementation of public services, the absence of a material incentive system that can motivate employees, increase technical competence for leadership. UPTD Laboratory Environment has an organizational culture that is rooted among its members so that the implementation of tasks can be achieved, besides the existence of SOPs in the form of service standards and work procedures in the form of IKMs to work in laboratories can be used by personnel to support the implementation of services to the community. The UPTD Laboratory also develops facilities and infrastructure so that the implementation of services is more optimal. The Environmental Laboratory Laboratory Permit in the implementation of its capacity development is also influenced by external environmental conditions such as economic and political conditions and government policies both macro and micro.

Several supporting factors in capacity building are industrialization, recognition of weaknesses and strengths, leadership support and shared commitment, and deep-rooted organizational culture. While the inhibiting factors are the number of human resources, budget, and government policies related to the procurement of goods and services.

The results of the capacity building of environmental laboratory for the dimensions of human resources are increasing the competence of UPTD Environmental Laboratory personnel, maintaining accreditation status, and expanding the scope of accreditation. For the dimensions of organizational strengthening, the facilities used for environmental quality testing begin to be fulfilled and website development. As for the dimensions of institutional reform, development is influenced by central government policies that lead to changes in the organizational structure of the Environmental Laboratory UPTD into class B. In addition, based on the results of the community satisfaction index in 2017, the performance of the UPTD Environmental Laboratory in the implementation of public services generally has good ratings. UPTD Environmental Laboratory must maintain its performance in the implementation of public services.

► **Keywords:** Capacity Building, Environmental Laboratory, Public Service

# **PENGEMBANGAN KAPASITAS LABORATORIUM LINGKUNGAN DALAM RANGKA OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK (SUATU STUDI DI UPTD LABORATORIUM LINGKUNGAN DINAS LINGKUNGAN HIDUP KABUPATEN PASURUAN)**

## **A. Latar Belakang**

Peran dan fungsi laboratorium lingkungan sangat vital dalam mendukung tugas pemerintah yang berkaitan dengan wewenang pengelolaan, pengendalian, dan pengawasan dalam bidang lingkungan hidup. Data yang dihasilkan oleh laboratorium lingkungan dapat digunakan untuk mengetahui dan mengevaluasi terjadinya pencemaran maupun sebagai alat bukti dalam penegakan hukum lingkungan. Dengan dukungan laboratorium lingkungan, pengelolaan lingkungan dapat berjalan secara efektif dan efisien. Selain itu, data kualitas lingkungan juga dapat digunakan sebagai dasar perencanaan, evaluasi maupun pengawasan bagi pengambil keputusan, perencana, dan penyusun program. Kurangnya data dan informasi yang tidak valid dapat menyebabkan kesalahan dalam penentuan kebijakan dalam bidang lingkungan. Kelemahan ini sering dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab untuk tidak mendukung upaya pengelolaan lingkungan hidup. Hal ini mendukung pernyataan yang berbunyi *no measurement – no data – no information – no policy*.

Dalam operasional kegiatannya, UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan mempunyai Prosedur Tetap atau *Standard Operational Procedur* (SOP) yang ditetapkan oleh Kepala Dinas Lingkungan Hidup serta mempunyai standar kompetensi laboratorium guna menjaga akuntabilitas dan kualitas data yang dihasilkan oleh laboratorium. Selain itu, UPTD Laboratorium Lingkungan juga menerapkan SNI ISO/IEC 17025, untuk menjamin mutu laboratorium yang bersifat peningkatan berkelanjutan (*continous improvement*).

Peningkatan berkelanjutan ini dilakukan, baik di internal laboratorium maupun eksternal laboratorium yang melibatkan peran aktif masyarakat. Salah satu mekanismenya, yaitu umpan balik pelanggan. Kedua cara tersebut dapat digunakan oleh laboratorium untuk mengukur kinerja dan kualitas pelayan yang diberikan.

Selain mendukung kegiatan Dinas Lingkungan Hidup sebagai upaya pengendalian dan pengawasan lingkungan hidup dalam rangka pemenuhan pelayanan publik, UPTD Laboratorium Lingkungan juga memberikan pelayanan jasa pengujian yang berupa pengujian kualitas air, pengujian kualitas udara, baik ambien maupun emisi, dan juga pengujian kualitas tanah kepada pelanggan eksternal dalam hal ini masyarakat ataupun pelaku usaha atau pemrakarsa yang ada di daerah Kabupaten Pasuruan maupun sekitar Kabupaten Pasuruan. Berdasarkan penjelasan tersebut, terdapat 2 jenis pelanggan yang memanfaatkan pelayanan yang terdapat di UPTD Laboratorium Lingkungan, yaitu pelanggan internal dalam hal ini DLH Kabupaten Pasuruan dan pelanggan eksternal.

Apabila ditinjau dari tugas pokok dan fungsi yang pertama, yaitu menyiapkan bahan penyusunan rencana program kerja UPTD, maka program yang disusun oleh UPTD Laboratorium Lingkungan merupakan kegiatan yang berupa rencana rutin tahunan. Dimana program kerja yang disusun setiap tahun hampir sama sehingga laboratorium kurang bisa berkompetisi dan belum bisa memenuhi tuntutan publik dalam pelayanan pengujian kualitas lingkungan. Hal ini dapat dibuktikan dari 1.800 perusahaan yang ada di Kabupaten Pasuruan, hanya 10% yang menggunakan jasa pengujian kualitas lingkungan di UPTD

Laboratorium Lingkungan dan tidak tersedianya layanan pengujian kualitas udara dan pengujian kualitas tanah. Pada sisi lain, peran Laboratorium di internal Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pasuruan masih belum optimal. Sebagai contoh untuk kasus pencemaran yang terjadi di Sungai Sedenggung, desa Oro-oro Ombo Kulon, Kecamatan Rembang, DLH Kabupaten Pasuruan menggunakan jasa pengujian Laboratorium Swasta dan tidak menggunakan Laboratorium milik Pemerintah Kabupaten Pasuruan sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Kepala DLH (Radar Bromo, 12 April 2018). Menurut analisis peneliti, alasan tidak digunakannya Laboratorium Lingkungan milik Pemkab Pasuruan adalah: (1) menjaga independensi hasil pengujian yang dihasilkan oleh laboratorium; (2) keterbatasan UPTD Laboratorium Lingkungan dalam pengujian parameter air permukaan, dalam hal ini air sungai (hanya 50 %, data dari tabel 1.2).



Untuk menghadapi permasalahan tersebut, diperlukan pengembangan kapasitas (*capacity building*) di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan. Sesuai yang dikemukakan oleh Morison, sebagaimana dikutip oleh Soeprpto (2006: 12), yaitu *capacity building* atau pengembangan kapasitas sebagai proses untuk melakukan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multilevel di dalam individu, kelompok-kelompok, organisasi-organisasi, dan sistem-sistem dalam rangka memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada. UNDP dan CIDA mengemukakan peningkatan kapasitas sebagai proses dimana individu, kelompok, organisasi, institusi, dan masyarakat meningkatkan kemampuan mereka untuk: (1) menghasilkan kinerja pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (*core functions*); memecahkan permasalahan, merumuskan dan mewujudkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; dan (2) memahami dan memenuhi kebutuhan pembangunan dalam konteks yang lebih luas dengan cara berkelanjutan. Hal senada dikemukakan oleh Grindle (1997: 5), yang mendefinisikan pengembangan kapasitas sebagai berbagai strategi yang harus dilakukan dengan meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas kinerja pemerintah.

Mengacu pada Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 59 Tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah, fokus pengembangan kapasitas pemerintahan daerah, meliputi pengembangan kapasitas kebijakan, pengembangan kapasitas kelembagaan, dan pengembangan kapasitas sumber daya manusia. Leavit, sebagaimana dikutip oleh Djatmiko (2004), mengemukakan bahwa pengembangan organisasi dapat dilakukan menggunakan pendekatan terhadap apa yang diubah. Pendekatan tersebut dapat diidentifikasi menjadi empat, yaitu: (1) pendekatan struktural, meliputi petunjuk, prosedur, dan kebijakan yang baru seperti bagan organisasi, metode penganggaran, dan peraturan lainnya; (2) pendekatan teknologis, meliputi tata letak sarana fisik, metode kerja, standar kerja; (3) pendekatan tugas, berfokus pada kinerja individual yang menekankan pada perubahan motivasi dan rancangan kinerja; dan (4) pendekatan orang, yang berfokus pada modifikasi terhadap sikap, motivasi, perilaku, keahlian, yang dicapai melalui pelatihan, prosedur seleksi, atau perlengkapan baru.

Penelitian ini menekankan pada pengembangan kapasitas kelembagaan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan yang mengacu pada teori yang telah dikembangkan oleh Grindle (1997). Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan kepada pemegang kebijakan atau

pemerintah daerah dalam pelaksanaan pengembangan kapasitas kelembagaan di UPTD Laboratorium Lingkungan, sehingga Laboratorium mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara optimal dan fungsi organisasi sebagai penyelenggara pelayanan publik dapat mengalami peningkatan baik kemampuan maupun kualitas pelayanannya.

## **B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, rumusan masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan dalam rangka optimalisasi pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan?
2. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan dalam rangka optimalisasi pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan?
3. Bagaimana hasil yang dicapai dalam pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan dalam rangka optimalisasi pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan?

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan mendeskripsikan dan menganalisis secara komprehensif dan menyeluruh tentang pengembangan laboratorium lingkungan dalam rangka pelayanan publik, faktor-faktor pendukung dan penghambatnya, serta hasil dari pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan dalam rangka optimalisasi pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan.

Dalam penelitian kualitatif dibutuhkan batasan yang jelas yang dituangkan dalam fokus penelitian. Meleong (2014) menyatakan bahwa fokus penelitian dapat memberikan arahan dan bimbingan kepada peneliti sehingga peneliti tahu persis data mana dan data tentang apa yang perlu dikumpulkan serta data mana pula, yang meskipun menarik, tampak tidak relevan, yang tidak perlu dimasukkan ke dalam sejumlah data yang sedang dikumpulkan. Lebih lanjut, Moleong (2014) mengemukakan dengan penetapan fokus penelitian yang jelas, peneliti dapat membuat keputusan yang tepat tentang data mana yang perlu dikumpulkan dan data mana yang tidak perlu dikumpulkan atau dibuang.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Pelaksanaan Pengembangan Kapasitas Laboratorium Lingkungan**

Dari hasil penelitian, diperoleh bahwa UPTD Laboratorium Lingkungan peranannya sangat penting dalam mendukung kebijakan dan peraturan yang dibuat oleh pemerintah dalam memberikan data-data kualitas lingkungan yang valid. Dalam melaksanakan pengembangan kapasitas kelembagaannya, UPTD Laboratorium Lingkungan juga dipengaruhi oleh faktor politis dan kondisi ekonomi secara makro. Pengaruh faktor politis dapat dilihat dari pengajuan sistem penganggaran dan penempatan personel meajerial, yaitu penempatan Kepala UPTD dan Kasubag TU UPTD Laboratorium Lingkungan. Adapun untuk pengaruh kondisi ekonomi secara makro dapat dilihat dari pengadaan peralatan atau instrumen laboratorium yang menggunakan mata uang dolar.

Pengaruh kondisi politik dan ekonomi terhadap pelaksanaan pengembangan kapasitas kelembagaan sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Grindle (1997), bahwa kebijakan pemerintah pada tingkatan ekonomi, sosial, dan politik dapat berdampak pada pengembangan kapasitas sektor publik, pasar tenaga kerja, dan pengembangan sumber daya manusia. Selain itu, perubahan kebijakan pemerintah pusat juga mengakibatkan perubahan kelembagaan di UPTD Laboratorium Lingkungan sehingga struktur organisasinya berubah, dari yang semula kelas A menjadi kelas B.

Pada dimensi reformasi kelembagaan ini, dapat disimpulkan bahwa UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan tidak melaksanakan pengembangan kapasitas untuk dimensi reformasi kelembagaan, tetapi kelembagaannya sangat dipengaruhi oleh pengaruh kebijakan atau peraturan pemerintah yang berlaku, serta pengaruh lingkungan luar seperti kondisi ekonomi dan politik.

### **2. Faktor-Faktor Pengembangan Kapasitas Laboratorium Lingkungan**

#### **a. Faktor Pendukung**

Dari hasil penelitian dan informasi yang penulis peroleh di lapangan, penulis menetapkan faktor-faktor pendukung Pengembangan Kapasitas

Laboratorium Lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan adalah sebagai berikut.

- 1) industrialisasi yang berkembang (potensi pangsa pasar) di wilayah Kabupaten Pasuruan;
- 2) pengakuan kekurangan dan kelebihan;
- 3) dukungan pimpinan dan komitmen bersama;
- 4) kepedulian antar anggota (budaya organisasi yang mengakar).

#### **b. Faktor Penghambat**

Beberapa faktor penghambat dalam Pengembangan Kapasitas Laboratorium Lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan adalah sebagai berikut:

- 1) jumlah SDM;
- 2) anggaran;
- 3) perubahan kebijakan pemerintah.

### **3. Hasil Pengembangan Kapasitas Laboratorium Lingkungan dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik**

#### **a. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Dimensi Sumber Daya Manusia dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik**

Pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan salah satunya adalah dengan cara meningkatkan kualitas sumber daya manusianya. Untuk meningkatkan kinerja laboratorium lingkungan yang efektif dan efisien serta mencapai tujuan yang telah ditetapkan, diperlukan pengembangan kapasitas secara terus-menerus. Hal ini sesuai dengan konsep yang dikemukakan oleh Grindle (1997: 5), "*capacity building is intended to encompass a variety of strategies that have to do with increasing the efficiency, effectiveness, and responsiveness of government performance*" yang dapat diartikan pengembangan kapasitas merupakan berbagai strategi yang harus dilakukan dengan meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas kinerja pemerintah. Lebih lanjut, Grindle (1997) menyatakan bahwa pengembangan sumber daya manusia bertujuan meningkatkan kapasitas individu agar dapat melaksanakan tanggung jawab secara profesional serta dapat melaksanakan tugas dan

fungsinya sesuai dengan beban kerja yang diberikan dan juga merupakan upaya agar organisasi dapat berjalan sesuai dengan fungsinya, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai dengan yang telah ditetapkan.

Hasil pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan untuk dimensi sumber daya manusia adalah peningkatan kompetensi yang dimiliki oleh setiap personel dimulai dari kegiatan perekrutan yang mempertimbangkan latar belakang pendidikan dan kegiatan pelatihan-pelatihan teknis. Pelatihan teknis ini bertujuan meningkatkan ketrampilan dan keahlian setiap personelnnya sehingga dapat melaksanakan tugas dengan lancar dan profesional. Dengan kompetensi yang dimiliki oleh setiap personel, UPTD Laboratorium Lingkungan dapat menghasilkan data-data yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara teknis dan hukum.

Berdasarkan PerMenLH 06 tahun 2009, personel manajerial dalam hal ini Kepala UPTD Laboratorium Lingkungan harus memastikan kompetensi yang dimiliki oleh setiap personel. Sutrisno (2009: 221) mendefinisikan “kompetensi adalah kemampuan yang dilandasi oleh keterampilan dan pengetahuan yang didukung oleh sikap kerja serta penerapannya dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan di tempat kerja yang mengacu pada persyaratan kerja yang ditetapkan.” Saleh et.al. (2013), berpendapat bahwa *personal competencies*, terutama dalam organisasi publik, sekurang-kurangnya mengandung 4 (empat) dimensi utama, yaitu sebagai berikut.

- 1) Dimensi pengetahuan merupakan pengalaman dan kesan yang terinternalisasi di dalam pikiran seorang sumber daya aparatur atas penggunaan indranya dalam memahami objek tertentu yang terkait dengan tugas dan fungsinya.
- 2) Dimensi keahlian atau kecakapan (*skill*) merupakan keahlian yang bersifat spesifik yang bisa diajarkan dan dapat diterapkan dalam menjalankan tugas pekerjaan yang bersifat aktual.
- 3) Dimensi kemampuan (*abilities*) merupakan kemampuan seseorang dalam menerapkan segala keahlian mereka yang bersifat spesifik dan kontekstual sehingga apa yang mereka kerjakan dan mereka hasilkan bisa memiliki nilai tambah baik secara kualitas maupun kuantitas.
- 4) Dimensi karakteristik kompetensi personel lainnya merupakan faktor-faktor lain yang dapat mendukung secara positif, bagi seseorang sumber daya aparatur dalam melaksanakan tugas pekerjaan mereka, baik pekerjaan yang bersifat rutin maupun yang bersifat mendesak.

Selain peningkatan kompetensi personelnnya, hasil lain dari pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan ini adalah UPTD Laboratorium Lingkungan mampu mempertahankan status akreditasinya dan memperluas ruang lingkup akreditasi yang terdiri dari parameter pengujian amoniak bebas, amoniak total, dan krom heksavalen. Akreditasi ini mengacu pada SNI/ISO 17025 tentang persyaratan umum kompetensi laboratorium pengujian dan laboratorium kalibrasi. Dalam asesmen tersebut, asesor melihat kesesuaian dan pelaksanaan dokumen yang ada di UPTD Laboratorium Lingkungan. Baik dokumen yang terkait dengan persyaratan manajerial maupun persyaratan teknis.

**b. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Dimensi Penguatan Organisasi dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik**

Dimensi penguatan organisasi pada pengembangan kapasitas memfokuskan pada peningkatan kinerja dari pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi dari suatu organisasi (Grindle, 1997). Demikian pula, untuk pelaksanaan pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan, untuk dimensi penguatan organisasi meliputi kegiatan yang terdiri dari sarana dan prasarana, kepemimpinan, komunikasi, budaya organisasi, dan sistem anggaran. Di UPTD Laboratorium Lingkungan tidak ada sistem insenti untuk setiap personelnnya.

Berdasarkan hasil penelitian, dampak dari pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan untuk dimensi penguatan organisasi adalah terpenuhinya sarana dan prasarana yang digunakan untuk pengujian kualitas lingkungan terutama untuk pengujian kualitas air. Keberhasilan UPTD Laboratorium Lingkungan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam memberikan pelayanan jasa pengujian kualitas lingkungan kepada masyarakat sangat dipengaruhi oleh tersedianya sarana dan prasarana yang mendukung. Selain itu, dengan adanya sarana dan prasarana yang dibutuhkan untuk kegiatan pelayanan, maka akan mengurangi ketergantungan UPTD Laboratorium Lingkungan kepada Laboratorium subkontrak, selama ini beberapa parameter yang tidak bisa dianalisa diujikan ke laboratorium subkontraktor. Dengan terpenuhinya sarana dan prasarana maka akan berdampak pada kecepatan pelayanan.

Selain itu, dengan terpenuhinya sarana dan prasarana yang dibutuhkan, UPTD Laboratorium Lingkungan dapat mengembangkan jenis pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, baik masyarakat pada umumnya maupun dunia usaha. Yang di antaranya dapat memberikan pelayanan pengambilan

dan pengujian kualitas udara serta pengambilan dan pengujian kualitas tanah, serta dapat menjadi laboratorium lingkungan yang mempunyai identitas registrasi dari Menteri dan menjadi laboratorium rujukan.

Pentingnya sarana dan prasarana dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi suatu organisasi, seperti yang dikemukakan oleh Grindle (1997), bahwa salah satu kegiatan dalam pengembangan kapasitas untuk dimensi penguatan organisasi adalah dengan meningkatkan sumber daya fisik. Esman (1986), juga berpendapat bahwa organisasi juga harus menjamin tersedianya sumber-sumber daya yang salah satunya adalah sumber daya fisik secara mantap dan yang dapat diandalkan dalam mendukung semua kegiatannya.

Peningkatan sarana yang tersedia ini terkait dengan pelaksanaan pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan. Saat ini, UPTD Laboratorium lingkungan berupaya menambah beberapa sarana yang berupa bahan kimia untuk pengujian kualitas sampel air yang terdiri atas pengujian parameter sulfida, nitrat, nitrit, klorida, dan fosfat yang selama ini pengujiannya disubkontrakkan ke Laboratorium yang lainnya. Pengujian ke laboratorium subkontraktor ini berpotensi mengakibatkan *output* layanan yang dihasilkan di UPTD Laboratorium Lingkungan mengalami kendala yang berupa ketepatan waktu pelayanan yang tidak sesuai dengan SOP yang telah ditetapkan. Dari hasil pengukuran kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan yang berupa indeks kepuasan masyarakat (IKM) di tahun 2017, kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan untuk unsur ketepatan waktu pelayanan mempunyai nilai yang terendah bila dibandingkan dengan unsur yang lainnya namun masih dalam kategori baik. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengguna layanan masih mempunyai kepercayaan terhadap pelaksanaan pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan.

Dengan adanya SOP yang berupa standar pelayanan memberikan dampak terhadap kemudahan pelaksanaan pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan. Hal ini sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Saleh, *et.al.* (2013) yang menyatakan bahwa dalam menyusun standar pelayanan, salah satu hal yang harus diperhatikan adalah prosedur pelayanan yang memuat diskripsi seluruh kegiatan pelayanan mulai awal sampai dihasilkan sebuah *output* pelayanan yang baku, baik bagi pemberi maupun penerima layanan, termasuk prosedur pengaduannya. Dari data IKM yang telah dilaksanakan di tahun 2017, kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan, untuk unsur yang terkait dengan standar pelayanan yang di antaranya adalah kesesuaian persyaratan administrasi dalam memperoleh pelayanan dan

kemudahan prosedur pelayanan memperoleh mutu pelayanan yang masing-masing sangat baik dan baik. Hal ini berarti kinerja UPTD Laboratorium mendapatkan kepercayaan dari pengguna layanan dalam pelaksanaan pelayanan publik. Dengan demikian, kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan untuk kedua unsur tersebut perlu dipertahankan.

Kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan berdasarkan hasil IKM tahun 2017 untuk unsur maklumat pelayanan mendapatkan penilaian yang kurang baik. Hal ini dikarenakan sosialisasi terkait maklumat pelayanan masih belum optimal. Sehingga komunikasi UPTD Laboratorium Lingkungan dengan masyarakat atau pelanggan yang menggunakan layanannya perlu ditingkatkan lebih lanjut. Untuk meningkatkan komunikasi dengan pelanggan, UPTD Laboratorium Lingkungan mengembang sistem website yang dapat digunakan untuk memberikan informasi kepada pelanggan. Agar komunikasi antara UPTD Laboratorium Lingkungan dan pengguna layanan atau masyarakat dalam penyampaian maklumat pelayanan dapat berjalan dengan optimal, UPTD Laboratorium Laboratorium Lingkungan dapat menggunakan sarana website tersebut sehingga informasi terkait dengan maklumat pelayaan ini dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Dari penjelasan yang telah peneliti kemukakan, dapat disimpulkan bahwa hasil dari pengembangan kapasitas kelembagaan untuk dimensi penguatan organisasi dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan adalah tersedianya sarana dan prasarana pengujian kualitas lingkungan dan pengembangan website yang dapat digunakan sebagai sarana komunikasi antara UPTD Laboratorium Lingkungan dengan pengguna layanan. Selain itu, kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan berdasarkan IKM 2017 yang terkait dengan dimensi penguatan organisasi secara umum mendapatkan kepercayaan dari pengguna layanan. Kecuali untuk maklumat pelayanan yang perlu ditingkatkan lebih lanjut.

### **c. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Dimensi Reformasi Kelembagaan dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik**

Pengembangan Kapasitas Laboratorium Lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan untuk dimensi reformasi kelembagaan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan eksternal dari sistem yang lebih luas. Pengembangan kapasitas untuk dimensi Reformasi kelembagaan merujuk pada dua aspek penting yaitu struktural dan kultural yang menunjukkan



pada pengembangan iklim dan budaya yang kondusif bagi penyelenggaraan program kapasitas personal dan kelembagaan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Grindle (1997) menyatakan bahwa apabila pengembangan kapasitas menjadi serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsitas, pengembangan kapasitas harus memusatkan pada dimensi pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan. Lebih lanjut, Grindle (1997) mengemukakan bahwa pada dimensi reformasi kelembagaan harus memperhatikan perubahan sistem, institusi yang ada, dan pengaruh struktur makro.

Pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan untuk dimensi reformasi kelembagaan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan eksternal dalam hal ini yaitu adanya perubahan sistem yang berupa perubahan kebijakan pemerintah pusat yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017. Dampak dari adanya peraturan tersebut mempengaruhi struktur kelembagaan di UPTD Laboratorium Lingkungan, yang semula kelas A menjadi kelas B. Sehingga UPTD Laboratorium Lingkungan harus melakukan pembaharuan terhadap Peraturan Bupati yang mengatur tentang struktur organisasinya. Perubahan klasifikasi menjadi kelas B ini mengakibatkan penghapusan jabatan Kasubag TU dalam struktur organisasinya. Oleh karena itu, UPTD Laboratorium Lingkungan hanya terdiri dari Kepala UPTD dan kelompok jabatan fungsional. Hal ini tentu saja berpengaruh pada beban kerja Kepala UPTD Laboratorium Lingkungan karena tugas dan tanggung jawab Kasubag TU akan dibebankan kepada Kepala UPTD Laboratorium Lingkungan.

## D. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dan pengamatan serta studi terhadap dokumen-dokumen yang ada, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut.

1. UPTD Laboratorium Lingkungan telah melaksanakan hampir seluruh aktivitas pengembangan kapasitas berdasarkan teori yang dikembangkan oleh Grindle 1997, dan dapat diuraikan sebagai berikut:
  - a. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Dimensi Sumber Daya Manusia
    - 1) perencanaan sdm;
    - 2) pelatihan;

- 3) sistem penggajian;
  - 4) kondisi lingkungan kerja;
  - 5) sistem pengadaan atau rekrutmen.
- b. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Dimensi Penguatan Organisasi
- Untuk dimensi penguatan organisasi ini memfokuskan pada peningkatan kinerja dari tugas dan fungsi, dan dapat dilihat dari kegiatan pemberian sistem insentif, sarana dan prasarana, kepemimpinan, budaya organisasi, komunikasi, struktur organisasi, dan sistem anggaran. UPTD Laboratorium Lingkungan mempunyai SOP atau prosedur pelayanan yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi organisasi dalam melaksanakan kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, UPTD Laboratorium Lingkungan juga mempunyai prosedur kerja yang berupa Instruksi Kerja Metode (IKM), di antaranya IKM pengujian, IKM pengambilan sampling, IKM pengoperasian alat, dan IKM verifikasi atau kalibrasi internal, yang digunakan sebagai pedoman oleh personelnnya dalam melaksanakan pekerjaan sehari-hari.
- 1) sistem insentif;
  - 2) sarana dan prasarana serta pemanfaatan teknologi;
  - 3) kepemimpinan dalam organisasi;
  - 4) budaya organisasi;
  - 5) komunikasi;
  - 6) struktur organisasi;
  - 7) sistem anggaran atau keuangan.
- c. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Dimensi Reformasi Kelembagaan.
- Dimensi Reformasi Kelembagaan. Untuk dimensi ini terkait dengan peraturan atau kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah, kondisi ekonomi dan politik yang dapat memengaruhi kelembagaan di UPTD Laboratorium Lingkungan. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa dalam melaksanakan pengembangan kapasitasnya, UPTD Laboratorium Lingkungan sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi dan politik, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

2. Pelaksanaan pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan dipengaruhi oleh beberapa faktor berikut:
  - a. Faktor pendukung, yang di antaranya adalah:
    - 1) Industrialisasi yang berkembang, yang menjadi potensi pangsa pasar untuk UPTD Laboratorium Lingkungan, di wilayah Kabupaten Pasuruan;
    - 2) Pengakuan kekurangan dan kelebihan melalui kegiatan survey kepuasan pelanggan;
    - 3) Dukungan pimpinan dan komitmen bersama; dan
    - 4) Kepedulian antar anggota atau budaya organisasi yang mengakar.
  - b. Faktor penghambat, diantaranya adalah:
    - 1) jumlah sdm;
    - 2) anggaran yang kurang; dan
    - 3) perubahan kebijakan pemerintah terkait dengan peraturan pengadaan barang dan jasa.
3. Hasil dari pengembangan kapasitas laboratorium lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan adalah sebagai berikut:
  - a. Pengembangan kapasitas kelembagaan untuk dimensi sumber daya manusia dalam pelaksanaan pelayanan publik didapatkan bahwa dampak yang dihasilkan adalah meningkatnya kompetensi personel UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan, mampu mempertahankan status akreditasi dan memperluas ruang lingkup akreditasi untuk parameter pengujian amoniak total, amoniak bebas, dan krom heksavalen. Selain itu, berdasarkan hasil IKM tahun 2017, unsur-unsur yang terkait dengan kompetensi yang dimiliki oleh personel UPTD Laboratorium Lingkungan untuk pelayanan pengambilan dan pengujian kualitas air secara umum mempunyai kategori sangat baik. Hal ini memperlihatkan bahwa pengguna layanan mempunyai kepercayaan terhadap kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - b. Pengembangan kapasitas kelembagaan untuk dimensi penguatan organisasi dalam pelaksanaan pelayanan publik adalah tersedianya sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam melaksanakan pengujian kualitas lingkungan dan mengembangkan website yang dapat digunakan sebagai sarana komunikasi antara UPTD Laboratorium Lingkungan dengan

pengguna layanan. Selain itu, kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan dalam pelaksanaan pelayanan publik berdasarkan IKM 2017 yang terkait dengan dimensi penguatan organisasi secara umum mendapatkan kepercayaan dari pengguna layanan. Kecuali untuk maklumat pelayanan yang perlu ditingkatkan lebih lanjut.

- c. Pengembangan kapasitas kelembagaan untuk dimensi reformasi kelembagaan dalam pelaksanaan pelayanan publik, adalah UPTD Laboratorium Lingkungan mampu mempertahankan kelembagaannya meskipun terjadi perubahan struktur organisasi menjadi kelas B.

## E. Saran Kebijakan

Agar pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat meningkat, saran yang bisa diberikan dalam Pengembangan Kapasitas Laboratorium Lingkungan di UPTD Laboratorium Lingkungan DLH Kabupaten Pasuruan adalah sebagai berikut.

1. Perlu memperkuat dimensi sumber daya manusia, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Dari segi kuantitas perlu dilakukan penambahan jumlah sumber daya manusia sebanyak 11 orang, sedangkan dari segi kualitas perlu dilakukan pelatihan-pelatihan yang terkait dengan tujuan UPTD Laboratorium Lingkungan, seperti:
  - a. pelatihan pengambilan dan pengujian sampel udara;
  - b. pelatihan pengambilan dan pengujian sampel tanah;
  - c. pelatihan pengujian kualitas air yang diantaranya yaitu parameter klorida, nitrat, nitrit, fosfat dan sulfida. Mengingat proyeksi kedepan UPTD Laboratorium Lingkungan akan melakukan penambahan parameter pengujian kualitas air dan akan mengembangkan pengambilan dan pengujian kualitas udara untuk meningkatkan pelayanan yang diberikan kepada stakeholder.
2. Perlu dilakukan kaji ulang terhadap sistem penggajian untuk personel non-PNS (pegawai THL) dengan membuat peraturan yang ditetapkan oleh Dinas Lingkungan Hidup atau bahkan Pemerintah Kabupaten Pasuruan melalui Peraturan Bupati.
3. Agar pelaksanaan tugas dan fungsi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat optimal, perlu dilengkapi penyediaan sarana dan prasarana pengujian kualitas udara dan tanah, serta menambah ketersediaan komputer yang digunakan analis untuk mengolah data hasil analisa.

4. Agar loyalitas dan produktivitas personel UPTD Laboratorium Lingkungan meningkat, perlu diberikan insentif material, yang berupa uang dan pemeriksaan kesehatan secara berkala.
5. Segera mengajukan identitas registrasi ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, mengingat persyaratan untuk menjadi Laboratorium Lingkungan sesuai dengan PerMenLH No. 6 Tahun 2009 sudah terpenuhi dan mendaftar sebagai laboratorium rujukan.
6. Kepemimpinan UPTD Laboratorium Lingkungan hendaknya menamabah kemampuan dan kompetensi teknis yang dimiliki melalui diklat-diklat dan pelatihan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup, sistem manajemen mutu laboratorium, dan pengelolaan limbah laboratorium. Serta meningkatkan komunikasi internal dengan bawahannya.
7. Melaksanakan pembaharuan terhadap struktur kelembagaan UPTD Laboratorium Lingkungan sebagai hasil kebijakan pemerintah pusat yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah.
8. Kinerja UPTD Laboratorium Lingkungan dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik secara umum perlu dipertahankan. Kecuali untuk maklumat pelayanan yang harus ditingkatkan lebih lanjut sehingga pelaksanaan pelayanan publik lebih optimal.
9. Bagi peneliti selanjutnya, agar melaksanakan penelitian dengan menggunakan pendekatan kuantitatif dengan menggunakan variabel pengembangan kapasitas dari teori Grindle 1997.

# **PENGEMBANGAN KOMPETENSI APARATUR PERENCANA (STUDI KASUS DI BADAN PERENCANAAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH KALIMANTAN BARAT)**

---

- ▶ Nama : **Dimas Amarullah**
- ▶ Unit Organisasi : **Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Barat**
- ▶ Program Studi : **Magister Ilmu Administrasi Publik**
- ▶ Negara Studi : **Indonesia**
- ▶ Universitas : **Universitas Brawijaya**

## ABSTRAK

Semakin meningkatnya tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan publik dan pesatnya kemajuan dalam bidang teknologi dan informasi mengharuskan Pegawai ASN sebagai aparatur pemerintahan terus berinovasi dan meningkatkan kompetensinya. Pegawai ASN memegang peranan utama dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia. Oleh sebab itu, kompetensi yang dimiliki oleh Pegawai ASN menentukan keberhasilan dalam upaya pencapaian tujuan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, Pegawai ASN juga dipandang sebagai *asset* karena memiliki kompetensi yang tidak dimiliki masyarakat pada umumnya, kompetensi yang dimiliki oleh seorang Pegawai ASN harus memenuhi syarat ,atau kualifikasi yang dibutuhkan dalam jabatannya di organisasi pemerintahan.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis upaya pengembangan kompetensi aparatur perencana pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat. Selain itu, analisis faktor pendukung dan faktor penghambat dalam upaya pengembangan kompetensi aparatur perencana pada instansi tersebut. Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman secara luas dan mendalam tentang upaya-upaya pengembangan kompetensi aparatur perencana di Bappeda Provinsi Kalimantan Barat, yang meliputi tiga kegiatan belajar, yaitu (1) kegiatan belajar untuk menyiapkan aparatur dalam mengemban tugas baru dalam waktu dekat, kegiatan ini disebut dengan pendidikan/*education*; (2) kegiatan belajar untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam melaksanakan pekerjaan yang mereka emban, kegiatan ini disebut pelatihan/*training*; (3) kegiatan belajar untuk pengembangan diri aparatur secara umum dan menyeluruh tanpa dikaitkan dengan tugas khusus yang mereka lakukan, kegiatan ini disebut dengan pengembangan/*development*.

Adapun faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pengembangan kompetensi aparatur di Bappeda Provinsi Kalimantan Barat, baik dari lingkungan eksternal maupun internal organisasi adalah sebagai berikut: (1) faktor internal, yaitu motivasi aparatur, komitmen pimpinan, dan sistematika penempatan aparatur dalam jabatan di organisasi; (2) faktor eksternal adalah peraturan tentang sistem karier, anggaran untuk pelaksanaan program pengembangan, dan koordinasi dengan organisasi terkait program pengembangan aparatur.

Metode pembelajaran pendidikan (*education*) yang diupayakan oleh Bappeda Provinsi Kalimantan Barat telah dilaksanakan melalui pemberian izin belajar dan tugas belajar bagi aparatur pada jenjang sarjana dan pascasarjana. Tidak ada hambatan dalam upaya pengembangan melalui metode pembelajaran pendidikan ini, terlihat dari banyaknya aparatur yang mengikuti program izin belajar dan tugas belajar. Dari 25 aparatur berpendidikan S-2, 20 orang di antaranya memperoleh gelar tersebut melalui izin belajar dan tugas belajar.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah Bappeda belum melakukan pemetaan pendidikan aparaturnya dan belum menyentuh pada tataran teknis sebagai penunjang fungsi perencanaan pembangunan. Keikutsertaan aparatur dalam seminar/simposium/*workshop* sejauh ini frekuensinya masih minim, dan belum menyentuh pada semua level organisasi yang ada, hanya sebatas pada tataran pimpinan/eselon. Selain itu, kemudahan bagi aparatur perencanaan yang akan berpindah dari jabatan struktural ke Jabatan Fungsional Perencana dan sebaliknya (*dual track development program*). Ditemui pula motivasi yang tinggi dari dalam diri aparatur (intrinsik) untuk secara sadar melakukan pengembangan pendidikan, yaitu sebanyak 20 orang atau sebesar 80% dari 25 orang total pegawai dengan pendidikan pascasarjana. Hal ini disebabkan adanya jenjang karier yang jelas bagi aparatur yang telah melaksanakan pendidikan. Namun, motivasi tinggi dari perencana untuk melanjutkan pendidikan ini terkendala karena belum adanya komitmen dari pimpinan terkait kebijakan pengembangan, baik kebijakan berupa regulasi atau aturan aturan yang mengikat.

► **Kata Kunci:** ASN, Kompetensi, Karier, Perencana



## ABSTRACT

The increasing demands of the public for the quality of public services, and the rapid progress in the field of technology and information requires ASN Employees as government officials to continue to innovate and improve their competence. ASN employees play a major role in running the government in Indonesia. Therefore, the competency of the ASN Employees determines success in achieving the government's goals to improve the quality of service to the community. In addition, ASN Employees are also seen as assets because they have competencies that are not owned by the community in general, competencies held by an ASN Employee must meet the requirements or qualifications needed in their positions in government organizations.

This study aims to explain and analyze efforts to develop the competency of the apparatus planners in the Regional Planning and Development Agency of West Kalimantan Province. In addition, an analysis of supporting and inhibiting factors was carried out in an effort to develop the competency of the apparatus planners at the agency. This research was conducted using a qualitative approach to gain a broad and in-depth understanding of efforts to develop the competency of the apparatus planners in BAPPEDA, West Kalimantan Province, covering three learning activities, namely (1) learning activities to prepare apparatuses to carry out new tasks in the near future, activities this is called education; (2) learning activities to improve employee performance in carrying out the work they entail, this activity is called training; (3) learning activities for personal development in general and overall without being associated with the specific tasks they do, this activity is called development.

The supporting and inhibiting factors in the development of apparatus competence in the Bappededa of West Kalimantan Province both from the external and internal environment of the organization are as follows: a) internal factors, namely the apparatus motivation, leadership commitment, and systematic placement of apparatus in positions in the organization; b) external factors are regulations on career systems, budgets for implementing development programs, and coordination with organizations related to employee development programs.

The educational learning method (education) pursued by the Bappededa of West Kalimantan Province has been implemented through the granting of study permits and learning assignments for apparatus at undergraduate and postgraduate levels. There are no obstacles in the development effort through

this educational learning method, as seen from the large number of apparatuses participating in the study permit program and study assignments. Of the 25 apparatuses with S2 degrees, 20 of them obtained the degree through study permits and study assignments.

The conclusion of this research is that Bappeda has not yet mapped its apparatus education and has not touched the technical level as a support for the development planning function. The apparatus participation in the seminar/symposium/workshop so far the frequency is still minimal, and has not touched at all levels of the existing organization, only limited to the level of leadership/echelon. In addition, it is easy for the apparatus planners who will move from structural positions to Planner Functional Positions and vice versa (dual track development program). Also found high motivation from within the employee (intrinsic) to consciously carry out educational development as many as 20 people or as much as 80% of the total 25 people with postgraduate education. This is due to the existence of a clear career path for apparatus who have carried out education. However, the high motivation of the planners to continue this education is constrained because there is no commitment from the leadership related to development policies, both policies in the form of regulations or binding rules.

► **Keywords:** Employee, Competence, Career, Planner

# **PENGEMBANGAN KOMPETENSI APARATUR PERENCANA (STUDI KASUS DI BADAN PERENCANAAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH KALIMANTAN BARAT)**

## **A. Latar Belakang**

BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat sebagai salah satu perangkat penting yang bertugas menyelenggarakan sistem perencanaan pembangunan daerah yang transparan dan berkesinambungan. BAPPEDA mempunyai tugas membantu Gubernur melaksanakan unsur penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan dalam bidang perencanaan pembangunan daerah sesuai peraturan perundang-undangan, ditetapkan pembentukannya berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 10 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Barat dan Peraturan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 70 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi, dan Tata Kerja Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat. Adapun fungsi Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat yang tercantum dalam Laporan Kinerja Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2017.

BAPPEDA berperan penting dalam program reformasi birokrasi di Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat karena merupakan instansi yang bertanggung jawab dalam meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan daerah, dengan kata lain seluruh pegawai yang ada di dalam BAPPEDA dapat disebut sebagai sumber daya aparatur perencana yang harus ditingkatkan kompetensinya. Karena isu permasalahan yang ada saat ini sebagaimana yang tercantum dalam RPJMD Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018 yaitu “terbatasnya kualitas sumber daya perencana”. Hal ini menunjukkan bahwa belum optimalnya pelaksanaan pengembangan sumber daya aparatur perencana di BAPPEDA .

Lemahnya kualitas dokumen perencanaan juga ditunjukkan oleh fakta bahwa Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat belum pernah mendapatkan penghargaan Anugerah Pangripta Nusantara yang diselenggarakan oleh Kementerian PPN/ Bappenas sejak tahun 2011. Penghargaan Anugerah Pangripta Nusantara yang

diberikan pada provinsi/kabupaten/kota terdiri atas tiga kategori, yakni Kategori dengan Perencanaan Terbaik, Kategori Inovasi Terbaik, dan Kategori Peningkatan Tertinggi Kualitas Perencanaan.

Salah satu jabatan yang memiliki peranan penting dalam perencanaan pembangunan adalah Jabatan Fungsional Perencana (JFP). Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 16/Kep/M.Pan/3/2001 tentang Jabatan Fungsional Perencana, bahwa untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya manusia pada aparatur negara yang bertugas melakukan kegiatan perencanaan pembangunan, diperlukan adanya Pegawai ASN yang ditugaskan secara penuh sebagai Perencana. Berkaitan dengan hal tersebut, BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat sebagai instansi pembina Jabatan Fungsional Perencana di daerah berkewajiban untuk melaksanakan pengembangan jabatan tersebut agar mampu mengoptimalkan proses penyusunan dokumen perencanaan pembangunan.

Higino Alves dalam penelitiannya menemukan bahwa pengembangan sumber daya aparatur melalui pendidikan dan pelatihan telah mengarah pada pengembangan kompetensi aparatur. Namun, penelitian Alves ini hanya menjelaskan pengembangan yang dilakukan pada sumber daya aparatur secara umum, belum terfokus pada sumber daya aparatur perencana seperti yang telah dibahas sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat banyak celah untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam terkait pengembangan kompetensi aparatur yang bertugas di bidang perencanaan dalam upaya pelaksanaan pembangunan daerah.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dibahas di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan mengangkat tema permasalahan ini sebagai topik penelitian dengan judul “Pengembangan Kompetensi Aparatur Perencana (Studi Kasus di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat)”.

## **B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis**

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan sumber daya aparatur sebagai salah satu sasaran utamanya semakin menguatkan bahwa jelas terdapat permasalahan dalam penanganan manajemen kepegawaian yang selama ini dilaksanakan oleh pemerintah di samping dari perkembangan kebutuhan organisasi, tuntutan masyarakat dan pesatnya perkembangan teknologi informasi. Pegawai ASN sebagai pemeran

utama dalam reformasi birokrasi dituntut untuk memiliki kapasitas kompetensi agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik, dan harus dapat terus berinovasi untuk menghadapi berbagai tantangan di masa depan.

Hal ini menjadi tanggung jawab setiap Organisasi Perangkat Daerah untuk terus mengembangkan kompetensi yang dimiliki oleh setiap Pegawai ASN di lingkungannya. Begitu pula, dengan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat yang memiliki peran penting dalam Program Reformasi Birokrasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat, yaitu melaksanakan peningkatan kapasitas sumber daya aparatur serta melakukan pembinaan dan pengembangan aparatur bidang urusan perencanaan pembangunan. Dengan demikian, berdasarkan latar belakang tersebut di atas penelitian dilakukan untuk menjawab beberapa masalah berikut:

1. Bagaimana upaya pengembangan kompetensi aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat?
2. Apa saja yang merupakan faktor pendukung dan faktor penghambat dalam upaya pengembangan kompetensi aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat?

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif karena penulis ingin memperoleh gambaran tentang praktik pengembangan kompetensi aparatur di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat. Penelitian kualitatif mengkaji perspektif partisipan dengan strategi-strategi yang bersifat interaktif dan fleksibel. Penelitian kualitatif ditujukan untuk memahami fenomena-fenomena sosial dari sudut pandang partisipan. Dengan demikian arti atau pengertian penelitian kualitatif tersebut adalah penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah dimana peneliti merupakan instrumen kunci (Sugiyono, 2005, p.34).

Tujuan metode ini adalah Pemahaman secara luas dan mendalam terhadap suatu permasalahan secara mendalam pada suatu permasalahan yang sedang dikaji atau akan dikaji. Data yang dikumpulkan lebih banyak huruf, kata ataupun gambar daripada angka. Penelitian kualitatif diawali dari lapangan yang berdasarkan pada lingkungan alami, bukan pada teori. Data serta informasi yang diperoleh dari lapangan ditarik makna dan konsepnya, melalui pemaparan secara deskriptif analitik, dan tanpa menggunakan angka, karena lebih mementingkan prosesnya. Melalui metode ini, penulis mengungkapkan berbagai hal mengenai pengembangan kompetensi aparatur di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat,

kemudian mendeskripsikan dan menganalisis hasil-hasil yang didapat selama di lapangan, baik berupa data-data, gambar-gambar, hasil wawancara, dan dokumentasi.

## C. Pembahasan Hasil Analisis

### 1. Pengembangan Aparatur Perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan

Tujuan yang diharapkan dari pengembangan sumber daya aparatur adalah meningkatkan kemampuan teknis, teoretis, konseptual, dan moral karyawan, sehingga prestasi kerjanya baik dan mencapai hasil yang optimal. Pengembangan sumber daya manusia merupakan keharusan yang mutlak dilaksanakan oleh suatu organisasi guna menghadapi tuntutan tugas sekarang, rnaupun menjawab tantangan masa depan (Siagian, 2005,p.182).

Dalam konteks pengembangan sumber daya aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, dari data hasil penelitian diketahui bahwa pengembangan dilaksanakan rnelalui 2 (dua) kegiatan, yaitu pengembangan aparatur secara berkelompok dan secara individu. Pengembangan sumber daya aparatur perencana secara kelompok yang dilaksanakan dengan mengikutsertakan aparatur BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat dalam seminar/*workshop*/simposium perencana. Namun, sejauh ini frekuensinya masih minim dan hanya menyentuh pada tataran pimpinan/pejabat/eselon, belum menyentuh pada tataran operasional. Hal tersebut terjadi dikarenakan tidak adanya alokasi anggaran untuk melaksanakan kegiatan tersebut, sehingga dalam hal ini di back up melalui anggaran rutin/ operasional, yaitu melalui belanja perjalanan dinas.

Tidak proporsionalnya kegiatan pengembangan secara kelompok antarlevel yang ada ini sangat memungkinkan berdampak pada terciptanya *gap* yang sangat dalam antara kemampuan atasan dan bawahan, sehingga dalam hal ini dimungkinkan terjadinya *miss* atau tidak sinkronnya antara kebijakan yang ditetapkan melalui program/kegiatan dengan pelaksanaan di lapangan. Bayang-bayang pertanyaan “sudahkah saya mempunyai kemampuan untuk mengerjakan apa yang diperintahkan atasan saya” selalu membayang setiap diri bawahan. Dengan kata lain, hal tersebut dapat menimbulkan *gap* antara

kecakapan atau kemampuan karyawan dengan permintaan jabatan. Siagian (2005, p.198–201) menyatakan bahwa tuntutan yang kuat untuk melakukan pengembangan sumber daya aparatur pada dasarnya timbul karena empat alasan utama, yang salah satunya adalah adanya persamaan hak, di samping alasan-alasan lain, seperti pengetahuan karyawan yang perlu pemutakhiran, adanya perubahan di masyarakat karena perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pergeseran nilai-nilai sosial dan budaya, serta kemungkinan perpindahan pegawai.

Adapun dalam pengembangan secara individu terhadap aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat melalui Jabatan Fungsional Perencana (JFP) sejauh ini masih belum mendapat perhatian yang serius baik dari level manajerial maupun pada level operasional/ linier. Tidak adanya kejelasan struktur, motivasi, serta minimnya dukungan sarana prasarana berdampak pada pandangan minor terhadap JFP seperti: identik dengan orang-orang tua yang menjelang masa pensiun, merupakan orang yang tidak terpakai atau buangan dari jabatan struktural, hanya menambah beban anggaran dan masih banyak anggapan miring tentang JFP.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwasanya sejauh ini Jabatan Fungsional Perencana belum dipahaminya secara saksama, sebagaimana Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 16/KEP/M.PAN/03/2001 tentang Jabatan Fungsional Perencana dan Angka Kreditnya bahwa PNS yang bekerja di lingkungan institusi perencanaan diberikan kesempatan untuk meningkatkan profesionalisme dan kariernya. Dengan keputusan pemerintah ini, setiap PNS di lingkungan institusi perencanaan diharapkan dapat bekerja secara optimal dengan menggunakan seluruh potensi diri dan sumber daya di institusinya guna menyelesaikan seluruh tugas dan fungsi institusinya, mengingat pertimbangan bahwa tugas pokok dan fungsi Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat sebagai institusi yang melaksanakan fungsi pengembangan dan pembinaan perencana pemerintah, termasuk meningkatkan kapasitas perencana di instansi pemerintah daerah.

Dari segi pembinaan pegawai secara menyeluruh, kebijakan jabatan fungsional pada satu sisi bertujuan untuk memaksimalkan pendayagunaan pegawai dan pada sisi lain untuk memberi kesempatan yang seluas-luasnya kepada pegawai untuk mengembangkan karier, kenaikan pangkat dapat lebih cepat jika memenuhi angka kredit yang telah ditentukan, meningkatkan

sikap profesional dan memperoleh tunjangan jabatan untuk menambah penghasilan.

Dengan demikian, persoalan utama dalam pengelolaan JFP adalah syarat-syarat minimum yang harus dipenuhi oleh suatu institusi perencanaan. Oleh karena itu, dalam pengelolaan JFP diperlukan suatu pedoman tentang standar kapasitas institusi perencanaan yang diperlukan guna menjamin karier perencana. Kapasitas institusi perencanaan tersebut dapat diartikan sebagai sesuatu yang dinamis dengan kerangka yang dapat berubah sesuai fungsi dan tujuannya. Secara umum, kapasitas instansi perencanaan sebagai suatu sistem dipengaruhi oleh aturan-aturan yang memfasilitasi hubungan antar sub-sistemnya yaitu antara lain: sumber daya manusia, perencanaan pembangunan, kelembagaan pemerintah khususnya kelembagaan instansi perencanaan, teknologi dan informasi, kebijakan dan prosedur operasional, komitmen pimpinan, sarana dan prasarana.

Untuk mengatasi hal tersebut, setidaknya setiap kebijakan terhadap pengembangan sumber daya aparatur diarahkan pada spesialisasi penanganan sesuai tupoksi masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Contoh dalam hal ini, BKD dapat memberikan sedikit kewenangan kepada BAPPEDA (sebagai spesialis di bidang perencanaan) untuk mengatur sendiri kebutuhan pengembangan aparaturnya terutama dalam pemenuhan JFP. Untuk menyinergikan problematika JFP dibutuhkan komitmen yang bersifat lintas sektoral. BKD dan BAPPEDA harus memiliki *link* yang jelas, sehingga tidak terkesan bahwa dalam proses pemenuhan suatu jabatan fungsional tidak bersifat sentralistik disatu tempat yaitu di BKD sendiri.

Terlepas dari perbedaan perspektif SKPD di atas, dari sisi SDM aparatur pun secara umum PNS di daerah mempunyai pandangan yang berbeda mengenai JFP. bahwa selama ini, jabatan struktural banyak diminati karena adanya jenjang karier yang jelas, adanya prasarana dan sarana yang memadai, serta secara hierarki memiliki staf yang dapat membantu tugas dan fungsinya sebagai pejabat struktural. Berbeda dengan jabatan fungsional, aspek kemandirian menjadi fungsi utama yang melekat dan harus dilaksanakan sehingga independensi menjadi “roh” dalam setiap pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Penerapan kebijakan JFP yang diatur dalam Kemenpan belum memberikan penegasan terhadap prioritas pemenuhan kebutuhan JFP di



daerah yang didasarkan pada aspek SKPD mana yang bertanggung jawab dalam penanganan JFP, apakah BKD atau BAPPEDA. Dalam banyak kasus di daerah, JFP yang ditangani oleh BKD menjadi tidak optimal apalagi minim koordinasi antara keduanya menyebabkan penanganan JFP menjadi kabur. Untuk mengatasi hal tersebut, setidaknya ada klausul atau pasal yang menyatakan bahwa penangan JFP ditetapkan pada satu institusi yang jelas. Hal ini untuk menjamin bahwa jika dalam pelaksanaannya. Jika JFP tidak diadakan, institusi tersebut dapat diberikan sanksi (*punishment*), dan hal ini tentunya harus diketahui dan mendapat pertimbangan dari pimpinan strategis di daerah (Sekda).

Penanganan JFP tidak begitu saja dilepas ke daerah, dalam hal kejelasan pengaturannya juga harus turut diperhatikan oleh pemangku kepentingan di tingkat pusat. Evaluasi terhadap Kemenpan setelah digulirkan sejak tahun 2001, sampai dengan saat ini belum pernah dilakukan. Evaluasi terutama di tingkat daerah, harus berkala dilakukan agar terdapat kontrol yang jelas untuk BKD ataupun BAPPEDA untuk memenuhi “kuota” JFP di daerah, termasuk untuk menggali permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh daerah. Langkah penanganan yang tepat tentunya melalui implementasi kebijakan yang disusun berdasarkan penggalian permasalahan tersebut. Hal ini untuk mengantisipasi agar aturan yang ditetapkan oleh pusat dapat dijadikan landasan yang kuat, terutama dalam aspek operasional di daerah.

Esensi dari kedua pengembangan aparatur perencana yang ada di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat tersebut yang terpenting adalah bagaimana seorang pimpinan memiliki komitmen untuk meningkatkan sebanyak mungkin individu-individu maupun kelompok kerja yang mampu melakukan pembelajaran sendiri, di samping guna memunculkan variasi-variasi baru desain pengembangan aparatur perencana ke depan sehingga memunculkan proses transfer belajar inovatif (*feedback*), yang pada intinya adalah pengembangan kompetensi aparatur perencana sebagai sarana peningkatan kinerja yang beraplikasi pada penciptaan produk-produk perencanaan yang akuntabel dan menumbuhkan budaya pada segenap unsur organisasi bahwa pengembangan aparatur adalah suatu proses yang terjadi seumur hidup, bisa terjadi di usia berapa saja, di posisi mana saja dan pada situasi apa saja.

## 2. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Pengembangan Sumber Daya Aparatur Perencana di Badan Perencana Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat

### a. Faktor Pendukung

#### 1) Motivasi yang Tinggi

Motivasi dapat dikatakan sebagai usaha yang dapat mendorong seseorang atau sekelompok orang untuk bertindak sesuai yang diharapkan, sehingga dapat tercapai tujuan secara efektif dan efisien. Dalam konteks kepemimpinan, motivasi bawahan merupakan serangkaian usaha dalam rangka untuk memberikan motif (dorongan), harapan dan insentif kepada bawahan agar dapat terpenuhi kebutuhannya dan pada akhirnya dapat meningkat. Dari data penelitian di lapangan terkait motivasi aparatur dalam melakukan pengembangan terkait peningkatan kapasitas dan kompetensi melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan dapat diketahui bahwasanya motivasi dalam diri aparatur perencana di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat sejauh ini cukup tinggi. Hal ini tercermin dari banyaknya aparatur perencana yang secara sukarela telah menempuh jenjang pendidikan formal melalui izin belajar dan tugas belajar (*learning by doing*), yaitu sebanyak 20 orang atau sebesar 80% dari jumlah 25 aparatur pendidikan pascasarjana, walaupun dukungan dana yang diterima sangat minim dan bahkan tidak ada dukungan dana sama sekali.

Kondisi tersebut selain dikarenakan adanya dorongan/motivasi dari dalam diri aparatur yang merupakan motivasi paling efektif dan dapat bertahan lama, juga dikarenakan dorongan. Motivasi dari luar yang ada, yaitu berupa penghargaan Satyalancana Karya Satya bagi aparatur berprestasi, insentif bulanan, atau tunjangan kesejahteraan yang diberikan maupun adanya jenjang karier yang jelas bagi aparatur, terkait dengan tingkat pendidikan formal yang dicapainya. Tujuan yang ingin dicapai dengan adanya motivasi-motivasi tersebut pada dasarnya adalah untuk memenuhi kebutuhan pokok aparatur yang bersifat fisik dan nonfisik. Dengan harapan apabila kebutuhan tersebut dapat terpenuhi, motivasi kerja dalam diri seseorang akan meningkat.

Esensi dari pemberian insentif bulanan atau tunjangan kesejahteraan pegawai (kespeg) adalah bahwasanya seseorang akan mencapai kesejahteraan minimal apabila kebutuhan pangan, perumahan, dan sandang terpenuhi. Seiring dengan meningkatnya tingkat kesejahteraan, kebutuhan pokok lainnya seperti pelayanan kesehatan, pendidikan, olahraga, dan rekreasi dapat terpenuhi, sehingga karyawan yang mendapat insentif tersebut akan memiliki motivasi kerja yang tinggi karena hakikatnya manusia bekerja mempunyai tujuan untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya. Namun, itu bukan berarti bahwa mereka bekerja semata-mata hanya untuk mendapatkan uang sebab kebutuhan manusia itu tidak terbatas pada kebutuhan fisik dan biologis saja, dan semua kebutuhan ini perlu dipenuhi. Terpenuhinya semua kebutuhan aparatur diharap dapat memacu semangat kerja. Namun pandangan berbeda di atas esensi dari pemberian tunjangan kesejahteraan bulanan dinyatakan oleh Sulistiyani, dkk (2004, p.31) bahwa sistem tunjangan/imbalance yang sama pada semua tingkat kepangkatan/golongan kurang mengakomodasi perbedaan prestasi kerja, kompetensi aparatur, dan kinerja pegawai yang lebih baik. Apakah seseorang bekerja dengan sungguh-sungguh atau asal bekerja saja akan memperoleh penghargaan yang sama sepanjang pangkat mereka sama. Dengan demikian, sistem kompetensi bisa tidak berfungsi dalam rangka meningkatkan atau memotivasi kerja pegawai.

Adapun pemberian penghargaan dan jaminan akan jenjang kepangkatan didasarkan pada keinginan atau hasrat kompetitif individu untuk menonjol, untuk melampaui prestasi orang lain lebih dikatakan merupakan sebuah sifat universal manusia. Kebutuhan pokok akan penghargaan ini, apabila dimanfaatkan secara tepat dapat menyebabkan timbulnya kinerja keorganisasian yang luar biasa. Kebutuhan akan penghargaan ini jarang sekali terpenuhi secara sempurna bahkan kita dapat mengatakan bahwa mereka tidak pernah terpuaskan. Adanya penghargaan terhadap aparatur menyebabkan motivasi kerja semakin meningkat karena aparatur yang mendapat penghargaan akan memiliki motivasi yang tinggi. Begitu pula, yang lainnya akan berusaha untuk meraih penghargaan dan akibatnya motivasi kerja aparatur meningkat seiring dengan usaha untuk meraih penghargaan tersebut.

## 2) Jenjang Karier yang Jelas

Karier merupakan suatu hal yang sangat penting dalam pengelolaan sumber daya manusia karena karier terkait dengan masa depan dan proses perjalanan hidup individu dalam pekerjaan atau profesi yang ditekuni. Sudarmanto

(2009, p.244) menyatakan bahwa karier memiliki konotasi makna personal dan konotasi makna organisasional. Secara personal, karier mengandung arti tingkat perkembangan atau kemajuan seseorang dalam memperoleh atau mendapatkan jabatan dan kepangkatan atau ketugasan. Dalam perspektif organisasional, karier mengandung pengertian alur jabatan yang dapat dilalui, ditempuh, dikejar, atau didapatkan seseorang sesuai dengan kompetensi jabatan dan persyaratan organisasi. Dalam pengertian organisasional ini, karier berarti sistem organisasi yang terkait dengan arah pembinaan atau pengembangan jabatan dalam organisasi, baik itu jabatan struktural/eselon dan jabatan fungsional.

Dalam konteks pengembangan sumber daya aparatur perencana pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, data hasil penelitian menunjukkan bahwa karier aparatur perencana dibedakan atas karier jabatan struktural, dan karier dalam Jabatan Fungsional Perencana. Dalam hal ini setiap karyawan memiliki kebebasan memilih jalur karier yang akan ditempuh (*dual track development program*), apakah jalur struktural sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 13/2002 tentang pengangkatan dalam jabatan struktural, ataupun melalui jalur fungsional perencana yang diatur dengan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Republik Indonesia Nomor. 16/KEP/M. PAN/3/2001 tentang Jabatan Fungsional Perencana dan angka kreditnya.

Sejauh ini jenjang karier pada jabatan struktural masih menjadi pilihan karier utama aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat. Hal tersebut dikarenakan adanya motivasi berupa kejelasan dan kemudahan jenjang kepangkatan pada jabatan struktural, serta sangat berpengaruh tingkat pendidikan yang diperoleh aparatur dengan jenjang karier yang akan dicapainya. Artinya semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang akan semakin tinggi pula jenjang kepangkatannya.

Selain alasan tersebut, aparatur di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat lebih berminat pada jabatan struktural karena adanya kemudahan dan keleluasaan terkait penetapan kompetensi bagi aparatur yang mendudukinya. Sejauh ini kejelasan parameter kompetensi/prestasi kerja bagi aparatur yang akan menduduki jabatan tersebut masih belum jelas. Hal tersebut diakibatkan oleh lemahnya tolok ukur yang dijadikan dasar untuk mengetahui apakah seseorang telah berprestasi atau tidak. Salah satu tolok ukur yang selama ini digunakan adalah Sasaran Kerja Pegawai (SKP) yang setiap tahunnya dilakukan penilaian dan cenderung bersifat subjektif. Sesungguhnya setiap

unsur penilaian dalam SKP telah cukup dibanding dengan cara penilaian sebelumnya, yaitu Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) yang masih abstrak karena tidak memiliki butir penilaian kerja. Sebagaimana menurut Sulistiyani, dkk (2004, p.73) bahwa semestinya setiap butir penilaian disertai dengan penjelasan yang detail sehingga memungkinkan proses pengukuran kinerja menjadi lebih objektif.

Di samping sistem penilaian kinerja yang lemah, kemudahan jenjang karier atau sistem kenaikan pangkat dan gaji otomatis dan belum didasarkan pada sistem kompetensi merupakan alasan lain mengapa banyak aparatur pada umumnya sangat tertarik untuk memilih pada jabatan struktural. Kondisi tersebut sangatlah tidak mendukung bagi peningkatan prestasi pegawai negeri secara signifikan. Kondisi tersebut selaras sebagaimana dinyatakan Sulistiyani, dkk. (2004, p.224) bahwasanya sistem karier PNS ibarat 'tangga berjalan', artinya sebagaimana layaknya tangga berjalan, apabila kita berdiri tanpa berbuat apa pun di ujung tangga, kita tidak akan sampai juga pada puncak tangga pada waktunya. Hal itu dapat mengakibatkan prestasi pegawai negeri berjalan di tempat sehingga tidak ada perbedaan antara pegawai yang bekerja giat dan serius dengan pegawai yang hanya bekerja semaunya, bahkan cenderung santai. Untuk itu, diperlukan perubahan pembinaan pegawai yang mendasar bahwa jenjang karier tidak lagi ditentukan 'urut kacang', tetapi harus betul-betul karena prestasi kerja dan kompetensi di bidangnya. Selain itu, harus ada paradigma baru yang tertanam dalam diri aparatur pegawai sehingga birokrasi tidak lagi dikonotasikan sebagai cara kerja rutin, kaku dalam penerapan aturan, cenderung menunda pekerjaan, enggan memikul tanggung jawab, tidak inovatif, serta berbagai penilaian negatif lainnya.

## **b. Faktor Penghambat**

### **1) Kurangnya Komitmen Pimpinan**

Institusi birokrasi pemerintah sebagai bagian dari organ negara (*state*) memiliki tugas yang amat penting dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Tugas tersebut semakin berat pada saat institusi tersebut dihadapkan pada tantangan eksternal yang semakin kompetitif. Untuk melaksanakan tugas dengan baik dan eksis dalam konstelasi kompetisi eksternal tersebut, birokrasi pemerintah membutuhkan kemampuan sumber daya aparatur yang tangguh dan andal melalui pengembangan aparatur yang tepat dan benar, sehingga sumber daya aparatur dapat berkembang secara optimal yang akhirnya dapat memberikan kontribusi besar pada organisasi. Tercapainya tuntutan pengembangan aparatur ke arah yang lebih profesional

tersebut sangat tergantung pada wujud peran pimpinan karena kedudukan pemimpin sangat mendominasi semua aktivitas yang dilakukan, baik terkait dengan kebijakan yang ditempuh ataupun berupa wujud dukungan anggaran atas program/kegiatan yang dilaksanakan. Sebagaimana dinyatakan Sulistiyani dkk (2004, p.81) bahwa tidak ada satu faktor pun yang memberikan lebih banyak manfaat terhadap sebuah organisasi daripada peran seorang pemimpin. Komitmen seorang pemimpin diperlukan untuk menentukan tujuan, mengalokasikan sumber daya, memfokuskan perhatian pada tujuan organisasi, mengoordinasikan perubahan, dan menetapkan arah yang benar.

Terkait dengan pengembangan sumber daya aparatur dan data penelitian di lapangan menunjukkan bahwa sejauh ini komitmen pimpinan belum terlihat dalam wujud yang nyata dan hanyalah sebatas slogan belaka, yaitu melalui penetapan visi dan misi yang dijabarkan dalam fungsi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Barat sebagai unit kerja di daerah yang bertanggungjawab atas program pengembangan aparatur, yaitu *“mewujudkan pegawai negeri sipil yang profesional, meningkatkan kapasitas pegawai negeri sipil, meningkatkan kualitas manajemen kepegawaian secara terpadu dan sinergis”*. Wujud nyata dari penetapan fungsi pengembangan tersebut belum teraplikasikan secara maksimal, baik melalui kebijakan-kebijakan yang di tetapkan maupun dalam wujud pelaksanaannya.

Minimnya komitmen pimpinan terkait kebijakan/regulasi pengembangan sumber daya aparatur, termasuk di dalamnya aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, dapat dilihat dari belum adanya kemandirian sistem manajemen di daerah akan pengembangan sumber daya aparatur atau masih dianutnya paham sentralistik terhadap fungsi pengembangan yang berarti terjadi dominasi peran pemimpin terhadap upaya peningkatan kompetensi aparatur pada unit kerja yang dipimpinnya. Kondisi ini menjadi indikasi menurunnya kinerja aparatur BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat karena tidak tepatnya program-program pengembangan yang selama ini dilaksanakan. Disamping merupakan bukti atau indikasi tidak berjalannya fungsi koordinasi lintas sektoral.

Adapun minimnya minat aparatur dalam Jabatan Fungsional Perencana di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat di samping karena belum adanya kejelasan struktur Jabatan Fungsional Perencana, yang terkait dengan hubungan kerja antara jabatan fungsional dan jabatan struktural, juga dikarenakan masih kurangnya dorongan ataupun motivasi-motivasi yang

diberikan, dan masih terdapatnya pandangan-pandangan yang minor terhadap Jabatan Fungsional Perencana, seperti: Jabatan Fungsional Perencana hanyalah akan membebani anggaran daerah, merupakan orang-orang buangan atau tersisih yang tidak dipakai lagi dalam jabatan struktural dan identik dengan orang-orang tua yang akan memasuki masa purna tugas. Lemahnya pemahaman akan pengembangan aparatur kearah yang lebih profesional melalui Jabatan Fungsional Perencana juga menjadi indikasi masih kentalnya garis hierarki atau 'budaya petunjuk', yaitu pemimpin birokrasi publik dalam menjalankan roda birokrasi umumnya belum digerakkan oleh visi dan misi, tetapi masih senantiasa digerakan oleh peraturan yang sangat kaku (Keynes dalam Salim, 2006, p.21).

## 2) Penempatan Pegawai yang Kurang Sistematis

Meskipun dewasa ini kita berada di era teknologi canggih, peran sumber daya manusia dalam menentukan keberhasilan organisasi, baik publik maupun swasta tidak dapat diabaikan begitu saja. Kesalahan dalam memilih orang yang tepat untuk ditempatkan dalam bagian/bidang/divisi akan sangat besar dampaknya pada efisiensi, produktivitas, dan bahkan dapat merusak moral kerja pegawai yang bersangkutan dan orang-orang sekitarnya. Trump (2004) dalam Luthans (2006, p.45) menyatakan "*cari orang yang tepat terlebih dahulu*".

Dalam pernyataan sederhana tersebut, tersirat makna yang sangat penting. Pemerintah boleh memiliki *planning* dan strategi terbaik, tapi strategi tersebut tidak ada harganya tanpa orang-orang yang tepat untuk melaksanakannya. Sebaliknya, jika memiliki strategi yang salah, tetapi memiliki orang-orang yang tepat, mereka akan mengoreksinya karena orang-orang yang tepat benar-benar akan membangun suatu karakter yang kuat dalam birokrasi. Untuk itulah, penempatan aparatur sebagai mesin penggerak organisasi pemerintah yang sesuai dengan karakteristik kompetensi yang dimiliki sangat mutlak diperlukan, sebagaimana slogan *the right man on the right job*.

Dari data hasil penelitian di lapangan pada Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, terkait penempatan aparatur sejauh ini dibedakan dalam 2 (dua) jenis sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, yang menyatakan bahwa jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam rangka susunan satuan organisasi.

Pengertian jabatan tersebut dapat ditinjau dari 2 (dua) sudut, yaitu dari sudut struktural dan dari sudut fungsional yang disebut sebagai jabatan fungsional.

Penempatan pegawai pada jabatan struktural dibedakan dalam level pelaksana (operasional/linier/staf) dan pada tataran eselon (pimpinan). Pada level operasional/staf di internal Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, penempatan pegawai pada suatu bidang/ bagian yang ada merupakan kewenangan dari Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, melalui Sekretariat dengan Surat Keputusan Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejauh ini penempatan staf/ tenaga operasional di lingkup intern Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, terutama Pejabat Fungsional Perencana masih dilaksanakan atas dasar pemerataan. Hal ini dikarenakan minimnya aparatur yang ada. Kondisi tersebut dikarenakan hasil analisis beban kerja BKD Provinsi Kalimantan Barat sejauh ini belum digunakan secara penuh sebagai suatu kajian untuk mengetahui keserasian antara jumlah pegawai dalam suatu unit kerja dengan beban kerja yang diembangkannya.

### 3) Koordinasi yang Belum Berjalan dengan Baik

Pembangunan Daerah pasti akan melibatkan berbagai unsur/pihak/ komponen, baik sebagai objek maupun sebagai subjek. Tingkat keterlibatan berbagai komponen tersebut akan terbagi ke dalam beberapa variasi fungsi dan peranan. Variasi fungsi dan peran tersebut menyebabkan perbedaan kepentingan yang beragam pula. Karena perbedaan itulah, diperlukan koordinasi dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan proses pembangunan dapat dilaksanakan secara sinergis dan harmonis antara komponen-komponen yang berbeda tersebut.

Data hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam pengembangan sumber daya aparatur perencana di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat belum tercipta kondisi ideal yang salah satu aspek yang belum berjalan adalah fungsi koordinasi lintas sektoral. Koordinasi lintas sektor yang melalui Forum SKPD sebagai wahana penyelarasan/memadukan dan menyinergikan program/kerja dinas/instansi di daerah belum berjalan secara optimal. Hal ini terbukti dengan belum adanya kesesuaian antara program/kegiatan pembinaan/pengembangan sumber daya aparatur yang dilaksanakan oleh



BKD Provinsi Kalimantan Barat dengan tuntutan peningkatan aparatur perencana ke arah yang lebih profesional sebagai menunjang fungsi perencanaan pembangunan di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat, baik melalui kebijakan (regulasi), penganggaran maupun pelaksanaannya, seperti pendidikan, diklat, pengembangan, penempatan pegawai, jenjang karier, maupun dalam rekrutment atau promosi aparatur.

Kondisi tersebut tidak terlepas dari lemahnya fungsi manajerial atau pimpinan dari masing-masing unit kerja terkait. Sebagaimana dinyatakan Nasution (2000, p.88) bahwa koordinasi merupakan konsep dasar kedua di samping kepemimpinan, sebagai koordinasi dan kepemimpinan (leadership) tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena saling memengaruhi. Idealnya, seorang pimpinan harus mampu melaksanakan koordinasi, baik secara vertikal maupun horizontal sehingga pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya dalam rangka pencapaian visi/misi organisasi dapat terlaksana sesuai dengan apa yang diharapkan, tanpa mengedepankan organisasi yang dipimpinnya dan mengesampingkan fungsi-fungsi pendukung lainnya yaitu dinas/ instansi terkait (ego SKPD).

Di samping faktor pimpinan, hal lain yang sering menjadikan suatu program/kegiatan tidak berjalannya sebagaimana mestinya adalah adanya campur tangan sebagai wujud otoritas dari kepala daerah yang cukup besar dalam pengelolaan kepegawaian di daerah. Sebagai contoh dalam proses rekrutmen atau promosi aparatur dalam suatu jabatan, fungsi Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) sendiri juga kurang efektif karena kuota Baperjakat dijabat langsung oleh kepala daerah. Dengan demikian, kepentingan politis juga sering mendominasi proses-proses pengembangan aparatur, di samping tidak konsistennya pelaksanaan program/kegiatan yang direncanakan. Dalam contoh di atas, kita yakin akibatnya akan sangat sulit memperoleh pejabat struktural yang kompeten dan profesional di bidangnya karena pengangkatan dan keberadaan pejabat yang diangkat hanya untuk melayani penguasa pejabat negara pada daerah yang bersangkutan.

Intisari dari penjelasan tersebut di atas menekankan pentingnya peran 'koordinasi' dalam rangka menyamakan persepsi tentang substansi kebijakan untuk menyelesaikan masalah, ataupun dalam menyelesaikan konflik kepentingan dalam pemanfaatan sumber daya pembangunan sangat mutlak diperlukan, karena koordinasi ditujukan untuk menyinkronkan

antara kebijakan dan rencana tindakan pelaksanaan yang dilakukan oleh masing-masing satuan kerja sesuai kewenangan yang dimiliki (Munir dalam Rosmayudi 2005, p.5).

## D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penulisan dan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya terhadap pengembangan sumber daya aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut.

1. Pengembangan sumber daya aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat melalui:
  - a. Metode pembelajaran pendidikan (*education*) yang diupayakan oleh Bappeda Provinsi Kalimantan Barat telah dilaksanakan melalui pemberian izin belajar dan tugas belajar bagi aparatur pada jenjang sarjana dan pascasarjana. Tidak ada hambatan dalam upaya pengembangan melalui metode pembelajaran pendidikan ini, terlihat dari banyaknya aparatur yang mengikuti program izin belajar dan tugas belajar. Dari 25 aparatur berpendidikan S2, 20 orang di antaranya memperoleh gelar tersebut melalui izin belajar dan tugas belajar. Namun, hingga saat ini, Bappeda belum melakukan pemetaan pendidikan aparaturnya, sehingga hal ini berpotensi menimbulkan kelebihan aparatur dengan basic pendidikan yang sama ataupun tidak sesuai kebutuhan bidang penempatannya.
  - b. Metode pembelajaran pelatihan (*training*) yang dilakukan oleh Bappeda Provinsi Kalimantan Barat kepada para aparatur sejauh ini belum dalam tataran umum dan belum menyentuh tataran teknis sebagai penunjang fungsi perencanaan pembangunan. Hal ini disebabkan diklat yang diselenggarakan belum berdasarkan pada analisis kebutuhan diklat. Selain itu, faktor anggaran yang terbatas juga menjadi penghambat dalam penyelenggaraan diklat yang dibutuhkan organisasi.
  - c. Metode pembelajaran pengembangan (*development*) yang diupayakan oleh Bappeda bagi aparaturnya dilakukan secara kelompok dan individu. Pengembangan secara kelompok dilakukan melalui pengadaan area hotspot/ internet, buku-buku/perpustakaan, serta mengikutsertakan aparatur dalam kegiatan seminar/ simposium/ workshop terkait

perencanaan. Namun dalam pengembangan secara kelompok melalui keikutsertaan aparatur dalam seminar/simposium/ workshop sejauh ini frekuensinya masih minim, dan belum menyentuh pada semua level organisasi yang ada, hanya sebatas pada tataran pimpinan/esselon. Adapun dalam pengembangan secara individu melalui pengembangan karier ke arah yang lebih profesional, yaitu melalui Jabatan Fungsional Perencana dilaksanakan melalui pemberian izin kemudahan bagi aparatur perencana yang akan berpindah dari jabatan struktural ke Jabatan Fungsional Perencana dan sebaliknya (*dual track development program*).

2. Faktor pendukung dan penghambat pengembangan sumber daya aparatur perencana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat adalah sebagai berikut.
  - a. Faktor-faktor yang mendukung pengembangan sumber daya aparatur perencana di BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat adalah adanya motivasi yang tinggi dari dalam diri aparatur (intrinsik) untuk secara sadar melakukan pengembangan pendidikan yaitu sebanyak 20 orang atau sebesar 80% dari 25 orang total pegawai dengan pendidikan pascasarjana di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, di samping adanya tunjangan kesejahteraan pegawai dan adanya penghargaan bagi karyawan berprestasi (ekstrinsik). Faktor pendukung lainnya adalah adanya jenjang karier yang jelas bagi aparatur yang telah melaksanakan pendidikan, pelatihan maupun pengembangan bahwa pendidikan formal dan pelatihan/diktat aparatur merupakan salah satu syarat mutlak bagi aparatur untuk duduk dalam jabatan struktural maupun jabatan fungsional perencana.
  - b. Faktor-faktor yang menghambat pengembangan sumber daya aparatur perencana adalah belum adanya komitmen dari pimpinan terkait kebijakan pengembangan, baik kebijakan berupa regulasi atau aturan-aturan yang mengikat maupun kebijakan terkait pendanaan program/kegiatan yang dilaksanakan; sistem penempatan pegawai yang belum didasarkan pada kompetensi aparatur dan masih didasarkan pada unsur subjektivitas dan prinsip pemerataan; serta lemahnya fungsi kepemimpinan terkait koordinasi vertikal maupun horizontal.

## E. Saran Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis mengajukan beberapa saran yang dapat dijadikan bahan masukan bagi pengembangan sumber daya aparatur perencana di Badan Perencana Pembangunan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, sebagai berikut.

1. Bagian Umum dan Aparatur BAPPEDA dapat melakukan pemetaan kebutuhan pendidikan aparatur secara periodik sesuai dengan bidang yang ditempati oleh aparatur, sehingga memungkinkan pilihan program studi atau *basic* keilmuan yang ditempuh aparatur dalam *program* izin belajar dan tugas belajar sesuai dengan kebutuhan organisasi dalam pencapaian visi/misi, dan dapat mendukung pelaksanaan tugas.
2. Bappeda harus melakukan komunikasi yang lebih intens kepada BPSDM terkait pemenuhan kebutuhan diklat terkait bidang perencanaan.
3. BPSDM harus komitmen dalam menggunakan analisis kebutuhan diklat/*train need analysis* pada saat awal perencanaan penyelenggaraan pelatihan/diklat dan penyusunan anggaran, sehingga pelatihan yang diselenggarakan sesuai dengan yang dibutuhkan dalam mendukung tugas pokok dan fungsi jabatan dan atau organisasi dan tidak ada hambatan terkait terbatasnya anggaran. Selanjutnya, Bappeda harus selalu melakukan evaluasi kepada aparatur yang telah melaksanakan diklat agar terjadi transfer ilmu kepada aparatur lainnya yang tidak mengikuti diklat tersebut. Evaluasi ini dapat dilakukan melalui seminar oleh aparatur yang mengikuti diklat tersebut sebagai penyaji materi dan juga sesi diskusi, kemudian dilakukan penilaian oleh atasan langsung aparatur tersebut.
4. Agar Bappeda lebih sering mengikutsertakan aparatur Jabatan Fungsional Perencana dalam setiap kegiatan workshop dan seminar.
5. Bappeda sebagai instansi pembina Jabatan Fungsional Perencana di daerah harus melakukan sosialisasi terkait Jabatan Fungsional Perencana untuk menghapus stigma negatif akan jabatan fungsional tersebut. Sosialisasi dilakukan kepada seluruh staf di lingkungan Bappeda agar timbul kesadaran pentingnya Jabatan Fungsional Perencana tersebut, dan membuat stigma baru bahwa berkarier di jabatan fungsional merupakan suatu hal yang menjanjikan sebagai aparatur sipil negara.

6. Bappeda harus melakukan komunikasi yang lebih intens kepada BKD terkait pemenuhan kebutuhan aparatur pada Jabatan Fungsional Perencana yang dapat diupayakan melalui pengusulan formasi CPNS.
7. Sekretaris Bappeda harus mengakomodasi kebutuhan setiap bidang akan Jabatan Fungsional Perencana dan staf pelaksana lainnya dengan mengajukan telaahan staf kepada Kepala Badan berupa bahan pertimbangan pelaksanaan rotasi aparatur di lingkungan internal, sehingga penempatan Jabatan Fungsional Perencana bukan sekedar pemerataan, namun sesuai kebutuhan bidang.
8. BAPPEDA Provinsi Kalimantan Barat dapat membuat suatu ajang penghargaan yang serupa dengan Anugerah Pangripta Nusantara, tetapi untuk skala Pemerintah Kabupaten/Kota se- Kalimantan Barat. Hal ini dapat menjadi dorongan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam meningkatkan kualitas perencanaannya.

# 13

## **TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PERENCANAAN PENGGUNAAN DANA DESA (STUDI DI DESA KESIMANTENGAH KECAMATAN PACET KABUPATEN MOJOKERTO)**

---

- ▶ Nama : **Sri Daniati**
- ▶ Unit Organisasi : **Badan Pusat Statistik Kabupaten Mojokerto**
- ▶ Program Studi : **Magister Ilmu Administrasi Publik**
- ▶ Negara Studi : **Indonesia**
- ▶ Universitas : **Universitas Brawijaya**

## ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya banyak penyelewengan Dana Desa, yang menurut aturan yang berlaku, proses perencanaan Dana Desa dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat. Hal ini tidak sesuai dengan dengan teori yang ada, yaitu partisipasi masyarakat atau pelibatan masyarakat secara langsung akan terhindar dari manipulasi dan apa yang dikehendaki masyarakat akan terlihat dengan jelas (Abe, 2005). Oleh karena itu, perlu diketahui sampai sejauh mana partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa saat ini. Dalam penelitian ini, alat ukur untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat adalah tangga partisipasi Muluk (2007), yang merupakan tangga partisipasi Arnstein (1969) yang mengalami beberapa penyesuaian.

Penelitian ini dilakukan pada salah satu desa, yaitu Desa “Kesimantengah” di Kecamatan Pacet, Kabupaten Mojokerto, Propinsi Jawa Timur. Tujuan penelitian ini adalah menggambarkan perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa “Kesimantengah”, untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa yang ada di Desa “Kesimantengah”, dan mencermati faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa “Kesimantengah”. Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode kualitatif dengan metode pengumpulan data secara triangulasi, yaitu gabungan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Adapun sumber data yang dibutuhkan pada penelitian ini adalah informan, fenomena, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis data dari Miles, dkk. (2014). Dalam model analisis ini terdapat tiga tahapan setelah pengumpulan data (*data collection*), yaitu: *data condensation*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan penggunaan Dana Desa sudah dilakukan dengan cukup baik, tetapi ada kekurangan pada penyaluran aspirasi masyarakat yang belum bisa ditampung pada wadah organisasi kemasyarakatan yang tingkatannya di bawah desa, misalnya RT atau RW. Adapun tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa “Kesimantengah” berada pada kategori partisipasi sedang, yaitu pada anak tangga konsultasi. Hal ini di tandai dengan adanya musyawarah desa yang dihadiri oleh elemen masyarakat, pemerintah desa, dan organisasi kemasyarakatan untuk menyusun rencana kerja pemerintah desa pada tahun anggaran berikutnya. Dari penelitian ini diperoleh faktor pendukung partisipasi masyarakat dalam

perencanaan Dana Desa di desa “Kesimantengah”, yaitu masyarakat desa “Kesimantengah” hidup rukun; antusiasme masyarakat terhadap partisipasi cukup tinggi; peserta musyawarah desa aktif dalam menyampaikan pendapat; tokoh masyarakat memberi pengaruh yang positif terhadap partisipasi masyarakat; perangkat desa mempunyai kemauan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan kepala desa menjaga komitmen dalam pelaksanaan program-program di dalam RKP. Adapun faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam perencanaan dana desa di desa “Kesimantengah”, yaitu terlalu banyak usulan program dari peserta musyawarah desa; waktu pelaksanaan musyawarah desa hanya bisa dilakukan pada malam hari; jadwal musyawarah desa yang kadang tertunda; adanya ketidakpercayaan kepada salah satu pihak yang memegang kekuasaan; dan adanya kekurangan dalam penyerapan Dana Desa di tahun sebelumnya.

- ▶ **Kata Kunci:** Tingkat partisipasi, Perencanaan Penggunaan Dana Desa, Tangga Partisipasi Muluk



## ABSTRACT

This research is motivated by the existence of a lot of fraud in the Village Fund, where if according to applicable rules, the Village Fund planning process is carried out in a participatory manner by involving the community. This is not in accordance with the existing theory, namely community participation or community involvement will directly avoid manipulation and what the community wants will be clearly seen (Abe, 2005). Therefore, it is necessary to know the extent of community participation in planning the use of the Village Fund at this time. In this study, the measurement tool to determine the level of community participation is Muluk's participation ladder (2007), where the ladder of participation is the participation ladder of Arnstein (1969) who experienced some adjustments.

This research was conducted in one village, namely Kesimantengah Village in Pacet Sub-District, Mojokerto Regency, East Java Province. The purpose of this study is describe the planning of the use of Village Funds in the Kesimantengah Village, find out the level of community participation in planning the use of Village Funds in Kesimantengah Villages, and examine the supporting and inhibiting factors of community participation in planning the use of Village Fund in Kesimantengah Village. This type of research is qualitative research with qualitative methods with triangulated data collection methods, namely a combination of interviews, observation, and documentation. While the data sources needed in this study are informants, phenomena, and documents relating to research. Data analysis techniques use data analysis techniques from Miles et al (2014). In this analysis, model there are three stages after data collection (data collection), namely data condensation, data display, and conclusion drawing/verification.

The results showed that the planning process for using the Village Fund had been done quite well, but there were shortcomings in channeling the aspirations of the people who could not yet be accommodated in the community organizations which were below the village level, for example RT or RW. Whereas the level of community participation in planning the use of Village Funds in Kesimantengah Villages is in the category of moderate participation, namely on the consultation steps. This was marked by the existence of village meetings attended by community elements, village government, and community organizations to develop village government work plans in the following fiscal year. From this research, obtained supporting factors for community participation in Village Fund planning in the village Kesimantengah, namely: village community Kesimantengah live in

harmony; the enthusiasm of the community towards participation is quite high, village participants are active in expressing their opinions; community leaders have a positive influence on community participation; village officials have the will to develop science and technology; and the Village Head maintains commitment in implementing programs within the RKP. Whereas the inhibiting factors of community participation in village fund planning in the village Kesimantengah are: too many program proposals from village discussion participants; the time for conducting village meetings can only be done at night; the village meeting schedule is sometimes delayed; distrust of one of the parties holding power; and the lack of absorption of the Village Fund in the previous year.

- ▶ **Keywords:** Level Of Participation, Village Fund Use Planning, Muluk Participation Ladder

# **TINGKAT PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PERENCANAAN PENGGUNAAN DANA DESA (STUDI DI DESA KESIMANTENGAH KECAMATAN PACET KABUPATEN MOJOKERTO)**

## **A. Latar Belakang**

Di Indonesia, pemerintah mulai mengandalkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Dalam Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa, pemerintah telah memberikan wewenang kepada desa dalam bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat. Pengaturan ini bertujuan mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama. Undang-undang ini diikuti dengan disalurkannya Dana Desa pada tahun 2015. Dalam Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, Dana Desa didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam Permendes nomor 16 tahun 2018 tentang prioritas penggunaan Dana Desa tahun 2019, dijelaskan bahwa prioritas penggunaan Dana Desa diharapkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat Desa berupa peningkatan kualitas hidup, peningkatan kesejahteraan, dan penanggulangan kemiskinan serta peningkatan pelayanan publik di tingkat Desa. Adapun prioritas penggunaan Dana Desa tersebut didasarkan pada beberapa prinsip, yaitu: keadilan; kebutuhan prioritas; terfokus; kewenangan desa; partisipatif; swakelola; berdikari; berbasis sumber daya desa; dan tipologi desa.

Di tengah maraknya kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme di Indonesia, diharapkan pengelolaan Dana Desa yang berdasar pada prinsip partisipasi bisa

mengurangi kasus tersebut sehingga pembangunan di Indonesia bisa berjalan dengan lancar. Hal ini dijelaskan oleh Abe (2005), menurutnya, dampak dari diadakannya perencanaan partisipatif salah satunya adalah dalam kegiatan tersebut akan terhindar dari manipulasi karena masyarakat ikut mengawasi kegiatan tersebut. Akan tetapi, hal ini bertolak belakang dengan pengelolaan Dana Desa. Dana Desa yang dikelola dengan mengutamakan partisipasi masyarakat nyatanya mengundang banyak permasalahan hukum. Ihsanuddin (2018), melalui *Kompas.com* memberitakan bahwa terdapat 181 kasus korupsi terkait Dana Desa mulai tahun 2015 sampai tahun 2018 semester 1, dengan perincian ada 17 kasus pada tahun 2015, 41 kasus pada tahun 2016, terdapat 96 kasus pada tahun 2017, dan ada 27 kasus pada tahun 2018 semester 1.

Salah satu contoh kasus hukum terkait Dana Desa adalah kejadian di Desa Mudo di Provinsi Jambi. Husodo (2018) menyatakan bahwa Kepala Desa Mudo dituntut kurungan penjara selama lima tahun dan denda Rp200 juta oleh Jaksa Penuntut Umum akibat diduga menyebabkan kerugian negara sebesar Rp212 juta dari Dana Desa. Menurutnya, penyelewengan dana desa ini disebabkan kurangnya kemampuan aparat desa terkait perencanaan Dana Desa. Kasus terkait Dana Desa ini juga terjadi di Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur. Salah satunya dilansir dari *Merdeka.com*, Widayat (2018) memberitakan dugaan kasus korupsi penyimpangan penyaluran Dana Desa di Desa Banjarsari, Kecamatan Jetis, Kabupaten Mojokerto. Dalam kasus tersebut, Kepala Desa Banjarsari (nonaktif), terkena dugaan kasus korupsi penyimpangan penyaluran Dana Desa dan Alokasi Dana Desa sebesar Rp487 juta tahun anggaran 2015.

Setelah meninjau masalah kasus hukum terkait Dana Desa tersebut, timbul keingintahuan tentang sejauh mana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan Dana Desa, khususnya pada tahap perencanaan Dana Desa. Hal ini karena jika partisipasi masyarakat berjalan dengan baik, transparansi semakin tinggi. Untuk mengetahui sampai sejauh mana partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa ini, perlu diketahui tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa tersebut.

Penelitian ini mengacu pada tangga partisipasi Muluk (2007), dan tangga partisipasi tersebut sudah disesuaikan dengan kondisi pemerintahan di Indonesia. Penelitian dilakukan pada salah satu desa, yaitu Desa Kesimantengah di Kecamatan Pacet, Kabupaten Mojokerto, Provinsi Jawa Timur. Karena desa tersebut termasuk salah satu desa yang dinilai bisa mengelola Dana Desa dengan cukup baik. Hal ini dibuktikan dengan masuknya Desa Kesimantengah sebagai salah satu nominasi lomba desa di tingkat kabupaten yang mewakili Kecamatan

Pacet. Lomba tersebut diselenggarakan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) tahun 2018 ini.

## **B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis**

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah?
2. Bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa yang ada di Desa Kesimantengah?
3. Apa saja faktor pendukung dan penghambat partisipasi masyarakat dalam perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah?

Penelitian tentang tingkat partisipasi masyarakat pada perencanaan penggunaan Dana Desa ini menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Sugiyono (2017), penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif adalah penelitian yang menganalisis objek dengan kondisi yang alamiah bahwa objek yang diteliti tidak mengalami perubahan mulai saat sebelum dilakukannya penelitian, saat penelitian, sampai saat setelah penelitian. Instrumen kunci pada metode penelitian kualitatif ini adalah peneliti, sehingga untuk menghasilkan penelitian kualitatif yang baik, dibutuhkan peneliti dengan bekal teori dan wawasan yang luas, khususnya terhadap topik penelitian yang dilakukan. Lebih lanjut, Sugiyono (2017) juga menjelaskan bahwa teknik pengumpulan data yang digunakan oleh metode penelitian kualitatif adalah secara triangulasi, yaitu gabungan observasi di lapangan, wawancara dengan narasumber, dan dokumentasi. Ciri-ciri lain penelitian kualitatif yang dikemukakan Sugiyono (2017) adalah data yang diperoleh merupakan data kualitatif, analisis data yang dilakukan, yaitu secara induktif (menganalisis data hasil pencarian data di lapangan secara berulang-ulang sampai dihasilkan temuan yang dapat disusun dalam tema tertentu), dan hasil penelitiannya bersifat memahami makna, memahami keunikan, mengonstruksi fenomena, dan menemukan hipotesis.

Pemilihan metode penelitian kualitatif pada penelitian ini karena tujuan penelitian ini adalah memahami proses dan interaksi sosial yang terkandung di dalam partisipasi masyarakat pada perencanaan penggunaan Dana Desa di desa Kesimantengah. Proses dan interaksi sosial yang dimaksudkan pada penelitian ini, antara lain interaksi masyarakat dengan pemerintah desa pada acara musyawarah desa, proses musyawarah desa, proses penyusunan RKP, dan proses sosialisasi

Dana Desa. Menurut Sugiyono (2017), proses dan interaksi sosial ini hanya dapat diuraikan dengan melakukan penelitian kualitatif, yaitu ikut berperan serta dan wawancara mendalam terhadap interaksi sosial tersebut, sehingga ditemukan pola hubungan yang jelas.

## C. Pembahasan Hasil Analisis

### 1. Perencanaan Penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah

#### a. Landasan Hukum Penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah

Landasan hukum merupakan peraturan yang digunakan sebagai dasar dalam melakukan suatu kegiatan, dan hal itu menjadikan posisi dari landasan hukum suatu kegiatan sangatlah penting. Jika landasan hukum suatu kegiatan tidak kuat, kegiatan tersebut juga akan rapuh. Landasan hukum pada penggunaan dana desa ini banyak menyoroti masalah partisipasi masyarakat yang memang menjadi sumbu utama dalam penggunaan Dana Desa. Menurut Eshkol dan Eshkol (2017), peraturan hukum yang tepat dapat mengawasi proses partisipasi sehingga bisa dipastikan bahwa proses tersebut berjalan dengan baik untuk kepentingan masyarakat. McAuslan (1980) dalam Adshead (2014) menyatakan bahwa hukum perencanaan yang tidak memiliki objektivitas dan netralitas merupakan faktor penyumbang utama di balik kekacauan perencanaan. Lebih lanjut, untuk mengatasi hukum yang kurang objektif dan kurang netral, McAuslan (1980) dalam Adshead (2014) menyarankan bahwa dalam menyusun peraturan hukum, ada tiga hal yang harus diperhatikan, yaitu: pertama bahwa peran hukum adalah untuk melindungi kepemilikan pribadi; kedua bahwa hukum ada untuk melayani kepentingan publik; dan ketiga bahwa hukum mendukung adanya partisipasi publik.

Dari hasil wawancara didapat landasan hukum dalam penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah meliputi:

1. Undang-undang no 6 tahun 2014,
2. PP nomor 60 tahun 2014 dengan perubahannya PP nomor 22 tahun 2015 dan PP nomor 8 tahun 2016,
3. Peraturan Menteri Keuangan nomor 49/PMK.07/2016,
4. Permendes nomor 16 tahun 2018, dan
5. Perbup nomor 3 tahun 2018.

Adapun menurut Kementerian Keuangan, landasan atau dasar hukum dalam pengaturan Dana Desa meliputi:

1. Undang-undang no 6 tahun 2014 tentang Desa.
2. PP nomor 8 tahun 2016 tentang perubahan kedua atas PP 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.
3. Peraturan Menteri Keuangan nomor 257/PMK.07/2015 tentang tata cara penundaan dan/atau pemotongan dana perimbangan terhadap daerah yang tidak memenuhi ADD.
4. Peraturan Menteri Keuangan nomor 49/PMK.07/2016 tentang tatacara pengalokasian, penyaluran, penggunaan, pemantauan dan evaluasi Dana Desa.
5. Peraturan Menteri Keuangan nomor 50/PMK.07/2017 tentang pengelolaan transfer ke daerah dan dana desa sebagaimana diubah dengan PMK nomor 112/PMK.07/2017.

Perbedaan ini karena pemerintahan desa sudah mendapat tambahan peraturan hukum dari pemerintah daerah. Selain itu, karena ada peraturan yang sifatnya periodik, yang diperbarui setiap tahunnya, seperti Permendes nomor 16 tahun 2018 tentang prioritas penggunaan Dana Desa tahun 2019 yang diperbarui setiap tahun anggaran. Hasil penelitian tentang landasan hukum tersebut menunjukkan bahwa pemerintah desa sudah cukup memahami penggunaan Dana Desa. Akan tetapi, dari proses pengambilan data pada penelitian yang telah dilakukan, ditemukan peristiwa yang cukup memprihatinkan, yaitu narasumber tidak benar-benar ingat nama peraturan yang dimaksud, sehingga dalam menjawab pertanyaan, narasumber harus membuka arsip-arsip yang dimaksud. Oleh karena itu, perlu diadakan proses pembelajaran lebih lanjut tentang Dana Desa, khususnya kepada penyelenggara pemerintah desa Kesimantengah.

#### **b. Penanggung jawab Penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah**

Hasil dari wawancara didapat bahwa penanggung jawab Dana Desa adalah Kepala Desa. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan nomor 49/PMK.07/2016 pasal 24 ayat 1, yang menyatakan bahwa Kepala Desa bertanggung jawab atas Dana Desa. Posisi Kepala Desa sebagai penanggung jawab Dana Desa ini sangat berpengaruh. Seperti pada hasil wawancara dengan PLD Desa Kesimantengah yang menyebutkan bahwa program yang

akan dikerjakan dengan biaya berasal dari Dana Desa ini sangat bergantung pada komitmen Kepala Desa sebagai penanggungjawab, jika Kepala Desa bisa komitmen pada hasil dari proses perencanaan Dana Desa sampai akhir waktu, maka program-program yang telah disepakai bisa terlaksana sesuai dengan RKP.

**c. Prosedur Perencanaan Penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah**

Untuk merencanakan penggunaan Dana Desa perlu diperhatikan lebih dahulu sasaran dari Dana Desa tersebut. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Eshkol dan Eshkol (2017), bahwa penting untuk mengungkapkan tujuan proses partisipasi yang akan dilaksanakan, dan menjelaskan posisi dari tiap-tiap pihak, yaitu pihak penyelenggara dan pihak yang diundang, serta apa yang diharapkan dari tiap-tiap pihak dalam proses partisipasi yang akan dilaksanakan. Hasil dari wawancara diperoleh bahwa sasaran penerima Dana Desa adalah seluruh masyarakat desa Kesimantengah, khususnya masyarakat miskin. Dari usulan program dapat dicermati lebih lanjut, yaitu seperti pada program bedah rumah dan pelatihan ternak ayam yang akan dilaksanakan tahun 2019 mendatang, sasaran penerima program adalah masyarakat miskin yang tidak mendapat bantuan program pengentasan kemiskinan dari pemerintah. Adapun program pendidikan berupa pembayaran honor guru dan renovasi gedung sekolah juga bisa membantu masyarakat untuk meringankan pembayaran iuran sekolah. Sasaran program pembangunan desa, yaitu fasilitas umum lebih tertuju kepada masyarakat desa secara umum, tetapi hal ini disiasati oleh pemerintah supaya program ini dimaksimalkan untuk membantu masyarakat miskin. Hal ini dilakukan dengan merekrut masyarakat miskin sebagai pekerja pada program pembangunan desa tersebut.

Setelah diadakan wawancara mendalam, ternyata hal ini tidak bisa dilakukan dengan hanya memperhatikan orang yang direkrut tersebut masuk ke kategori miskin atau tidak, tetapi lebih kepada orang tersebut mampu atau tidak untuk mengerjakan pembangunan tersebut. Karena dalam membangun sesuatu diperlukan kecakapan dalam bidang tersebut dan tentu saja harus mempunyai etos kerja yang tinggi supaya biaya pembangunan bisa ditekan. Adapun program pelatihan perangkat desa lebih mengarah kepada peningkatan kemampuan dan pengetahuan perangkat desa. Jika ditinjau dari segi kepentingannya, pelatihan perangkat desa ini dinilai cukup penting, tetapi jika dikembalikan lagi pada tujuan awal, yaitu



Dana Desa digunakan untuk mengentaskan kemiskinan, hal ini cukup jauh melenceng dari tujuan awal.

Hal ini seharusnya tidak terjadi jika dari awal proses partisipasi dilakukan dengan baik. Karena dengan partisipasi yang merupakan pelibatan masyarakat, khususnya masyarakat miskin, permasalahan masyarakat miskin akan dikenali dengan mudah, dan program yang akan dijalankan akan lebih tepat sasaran. Adnan dan Ajija (2015) menjelaskan bahwa program pengentasan kemiskinan bisa ditentukan dengan cara partisipasi dan bergantung pada kekayaan dan kearifan lokal masing-masing daerah. Dengan adanya partisipasi pada perencanaan program pengentasan kemiskinan, perekonomian masyarakat bisa membaik (Yang dan Hung, 2014). Sebaliknya, kurangnya partisipasi masyarakat menjadikan program pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah tidak dapat menjangkau masyarakat miskin (Domfeh dan Bawole, 2009)

Selanjutnya, hasil dari wawancara dengan salah satu narasumber diketahui bahwa prosedur perencanaan penggunaan Dana Desa diawali oleh musyawarah dusun, kemudian musyawarah desa untuk menyusun RKP, dan pengesahan RKP oleh Kepala Desa. Dalam proses wawancara mengenai prosedur perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah ini ditemukan perubahan nada suara dan gerakan tubuh pada salah satu narasumber. Knippen dan Green (1995) menyebutkan bahwa lebih dari setengah total komunikasi bersifat nonverbal, termasuk keragu-raguan, perubahan nada suara, ekspresi wajah, dan gerakan tubuh. Ternyata hal ini dibuktikan dengan adanya ketidakcocokan hasil wawancara dengan narasumber lain, yaitu pada keterangan keberadaan musyawarah desa. Menurut beberapa narasumber, musyawarah dusun tidak perlu dilakukan karena satu dan yang lain hal. Pada Permendagri nomor 114 tahun 2014 disebutkan bahwa pada penyusunan RKP didahului oleh musyawarah desa, tanpa adanya musyawarah dusun. Musyawarah dusun dilakukan pada saat penyusunan RPJMDesa setiap enam tahun setelah terilihnya Kepala Desa.

## **2. Tingkat partisipasi masyarakat di Desa Kesimantengah pada Perencanaan Penggunaan Dana Desa**

### **a. Kehadiran Peserta Musyawarah Desa**

Kehadiran peserta Musyawarah Desa sangat diperlukan karena kunci dari partisipasi masyarakat adalah kedatangan mereka. Eshkol dan Eshkol (2017)

mengungkapkan bahwa dalam suatu kegiatan yang melibatkan partisipasi, tim partisipan yang kuat secara profesional diperlukan dalam mendukung tim perencanaan, menyesuaikan alokasi sumber daya dan kepentingan profesional. Selain itu, sangat penting untuk menunjuk badan mediasi dalam proses partisipatif, dengan pelatihan profesional yang tepat dalam bidang perencanaan partisipatif. Dalam perencanaan Dana Desa ini, tim partisipan diisi oleh masyarakat yang diwakili oleh BPD, LPM, Ketua RT, Ketua RW, dan perwakilan dari organisasi masyarakat yang lain karena prioritas penggunaan Dana Desa ini adalah pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat. Tim partisipan ini cukup kuat secara profesional karena merekalah yang memang benar-benar memahami kondisi mereka dan desa mereka. Adapun badan mediasi dalam proses partisipasi dapat dipenuhi oleh adanya PLD Desa yang memang ditunjuk oleh pemerintah yang diatur dalam Undang-undang dan peraturan lainnya, untuk mengawal pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat.

Pada hasil penelitian juga ditemukan masyarakat yang memang tidak menuntut adanya acara musyawarah dusun yang tidak diselenggarakan di masing-masing dusun karena mereka merasa terwakili oleh Ketua RT maupun pihak lain yang hadir dalam acara musyawarah desa yang dilakukan setiap tahun. Hal ini karena mereka belum mempunyai kesadaran akan pentingnya partisipasi, seperti yang diungkapkan oleh Hansen dan Mäenpää (2008), bahwa masyarakat yang tidak ikut berpartisipasi menganggap keputusan atau hasil partisipasi yang akan mereka lakukan tidak memiliki pengaruh terhadapnya. Hal ini juga bisa disebabkan mereka belum menyadari pengaruh mereka atau efek keputusan yang mungkin ada pada mereka dalam kegiatan partisipasi tersebut. Hansen dan Mäenpää (2008) menambahkan bahwa dari sinilah perlu adanya keyakinan adanya partisipasi positif, yaitu partisipasi yang mensyaratkan bahwa pengaduan dan gagasan publik ditangani secara serius oleh pengambil keputusan dan memiliki dampak yang terlihat pada kebijakan yang diambil.

#### **b. Dengar Pendapat pada Musyawarah Desa**

Selain kehadiran peserta musyawarah desa, dengar pendapat pada proses musyawarah desa merupakan unsur penting dalam partisipasi. Menurut hasil penelitian, proses dengar pendapat pada acara musyawarah desa berlangsung secara aktif. Bahkan, menurut Kepala Desa, acara dengar pendapat menjurus pada terlalu tingginya keaktifan para peserta musyawarah desa. Akan tetapi, tingginya keaktifan para peserta belum bisa dikatakan

efektif dan efisien, jika apa yang dikemukakan peserta musyawarah tidak bisa menuju sasaran dari penggunaan Dana Desa sendiri. Di sinilah peran orang administrasi publik diperlukan, seperti yang disampaikan Belniak (2008) bahwa administrasi publik (pemerintah negara bagian dan teritorial dalam penelitiannya) dapat meningkatkan kredibilitasnya melalui efisiensi kerja yang lebih baik pada kegiatan dengar pendapat dan menghindari konflik. Apa yang bisa dilakukan oleh orang administrasi publik, antara lain siap untuk berkompromi, memperpanjang waktu pengambilan keputusan, mengalokasikan sumber daya untuk meningkatkan kontak dengan warga negara (termasuk mengumpulkan informasi, persiapan bahan promosi, dan persiapan alternatif).

Selain dari pihak masyarakat, pihak pemerintah yang mengajak masyarakat untuk berpartisipasi juga harus menyadari pentingnya proses partisipasi tersebut. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Hansen dan Mäenpää (2008) bahwa pihak yang berwenang harus menyadari bahwa konsultasi atau dengar pendapat tidak hanya merupakan peluang bagi masyarakat untuk terlibat dalam menentukan arah kebijakan, tetapi juga kesempatan bagi pihak yang berwenang untuk benar-benar menggunakan pendapat masyarakat untuk mengembangkan rencana yang lebih baik.

#### **c. Sosialisasi Dana Desa**

Sosialisasi merupakan penyampaian informasi tentang kebijakan yang akan diambil. Sosialisasi Dana Desa ini dilakukan oleh pemerintah Desa Kesimantengah dengan dua cara, yaitu mengadakan acara sosialisasi yang dihadiri pemerintah desa dan perwakilan masyarakat dan mengumumkan melalui lembar APBDes yang ditempel di tempat-tempat strategis. Sosialisasi merupakan tahapan penting karena dengan sosialisasi ini, masyarakat bisa mengetahui kebijakan pemerintah desa yang diambil. Seperti pada pernyataan Hansen dan Mäenpää (2008), bahwa transparansi dan akses terhadap informasi sangat penting untuk proses partisipatif yang berhasil.

#### **d. Organisasi Kemasyarakatan Sebagai Penampung Aspirasi Masyarakat**

Peran organisasi masyarakat sangat penting dalam penampung masyarakat yang lebih luas. Jika pada musyawarah desa masyarakat yang terlibat sangat terbatas, pada organisasi masyarakat seharusnya semua masyarakat dari seluruh lapisan bisa mengemukakan pendapat, saran, keluhan, dan

apresiasinya. Tentang organisasi masyarakat ini, Eshkol dan Eshkol (2017) mengungkapkan dalam penelitiannya bahwa kekecewaan dalam salah satu proyek yang mereka teliti adalah proses partisipasi akhirnya gagal dikarenakan ketidakmampuan organisasi masyarakat mendapatkan kepercayaan dari masyarakat.

Dalam penelitian ini organisasi masyarakat yang ada dan sesuai dengan teori tangga partisipasi yang nantinya akan digunakan adalah RT dan RW. Kinerja organisasi masyarakat ini sebenarnya bisadimaksimalkan dengan lebih memanfaatkan kegiatan-kegiatan dalam organisasi masyarakat tersebut. Kegiatan-kegiatan yang dimaksud adalah acara keagamaan, misalnya acara tahlilan, yasinan, dan sebagainya, juga acara kemasyarakatan, misalnya acara kerja bakti, “agustusan”, dan sebagainya. Dalam acara tersebut seharusnya diselipkan acara dengar pendapat dari masyarakat mengenai berbagai hal yang bisa didiskusikan bersama.

Untuk memperoleh pemahaman lebih dalam tentang tingkat partisipasi masyarakat di Desa Kesimatengah pada perencanaan Dana Desa, pembahasan berikut berupaya untuk memaparkan data hasil penelitian mengenai partisipasi masyarakat tersebut untuk dikaitkan dengan teori tangga partisipasi oleh Muluk (2007). Berbagai mekanisme partisipasi masyarakat Desa Kesimatengah pada perencanaan Dana Desa harus diposisikan ke masing-masing anak tangga partisipasi sehingga tingkat partisipasinya bisa dipahami dengan jelas.

Manipulasi merupakan anak tangga terendah dari tangga partisipasi oleh Muluk (2007). Anak tangga tersebut masuk pada jenjang non partisipasi. Anak tangga manipulasi ditandai dengan adanya sebuah kondisi yang seolah-olah terjadi mekanisme partisipasi, padahal warga tidak terlibat dalam segi apapun terhadap mekanisme partisipasi tersebut.

Anak tangga ini terjadi di Desa Kesimatengah, yaitu pada proses musyawarah dusun. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa proses musyawarah dusun tidak dilakukan. Hal ini dibuktikan dengan tidak ditemukannya berkas-berkas yang seharusnya dihasilkan setelah proses musyawarah dusun, yaitu daftar hadir, foto kegiatan, dan nutulensi rapat. Selain itu, menurut beberapa kesaksian narasumber juga dapat diketahui bahwa musyawarah dusun tidak dilakukan sebelum pelaksanaan musyawarah desa dengan beragam alasan.

### **3. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat pada Perencanaan Penggunaan Dana Desa**

Dari hasil wawancara diperoleh faktor pendukung partisipasi masyarakat dalam perencanaan dana desa di desa Kesimantengah, yaitu:

#### **a. Masyarakat Desa Kesimantengah hidup rukun**

Kesimantengah merupakan suatu desa, dan seperti biasa dalam suatu desa, masyarakatnya masih menjaga kerukunan. Di Desa Kesimantengah juga masih bisa dijumpai kerja bakti, misalnya kerja bakti membersihkan jalan atau kerja bakti membantu tetangga mendirikan rumah. Selain itu, rasa kekeluargaan di desa Kesimantengah masih sangat erat. Jika ada orang sakit, semua tetangga akan menjenguknya. Jika ada bayi lahir, semua warga akan ikut senang dan memberikan hadiah. Begitu pun jika ada orang meninggal, semua warga akan takziah. Karena rasa kerukunan dan kekeluargaan yang tinggi, masyarakat desa Kesimantengah tidak gampang terprovokasi oleh isu-isu yang ada di desa Kesimantengah. Terhadap adanya Dana Desa, masyarakat menyerahkan masalah ini sepenuhnya kepada pemerintahan desa tanpa ada protes atau sejenisnya. Sebenarnya, hal ini juga mengandung sisi negatif, yaitu masyarakat menjadi kurang berpartisipasi dalam mengelola Dana Desa dan masyarakat juga kesulitan belajar dalam bidang partisipasi masyarakat.

#### **b. Antusiasme masyarakat terhadap partisipasi cukup tinggi**

Hal ini berhubungan dengan adanya rasa kerukunan dan kekeluargaan antara masyarakat desa Kesimantengah. Mereka akan antusias menghadiri acara-acara di desa. Jika biasanya acara yang dihadiri masyarakat desa Kesimantengah berupa acara kemasyarakatan seperti acara tahlil, yasinan, atau sejenisnya, maka pada perencanaan Dana Desa ini mereka hadir pada acara musyawarah desa, dan perbedaan yang dirasakan oleh peserta musyawarah adalah di acara musyawarah desa ini terdapat suatu tahap dimana peserta bisa mengajukan pendapat tanpa dibarengi dengan mengertinya peserta musyawarah tentang apa yang sebenarnya bisa mereka lakukan, misalnya mengubah arah pembangunan yang lebih memihak rakyat kecil. Frisby dan Bowman (1996) dalam Manowong dan Ogunlana (2006) mencatat bahwa kurangnya pengetahuan peserta merupakan hambatan umum untuk

berpartisipasi. Oleh karena itu, saling pengertian dalam proses mendengar dan peran para peserta sangat penting untuk memastikan kesesuaian praktik yang sebenarnya.

**c. Peserta musyawarah desa aktif dalam menyampaikan pendapat**

Hal ini diakui oleh Kepala Desa yang memuji masyarakat Desa Kesimantengah dalam mengemukakan pendapat. Sebagian besar peserta musyawarah desa menggunakan haknya dalam mengemukakan pendapat, terlepas apakah pendapat tersebut bisa diterima atau tidak.

**d. Tokoh masyarakat memberi pengaruh yang positif terhadap partisipasi masyarakat**

Tokoh masyarakat di Desa Kesimantengah biasanya mengarah pada orang yang dituakan dan orang tersebut ikut andil dalam pembangunan desa. Pada hasil wawancara yang dilakukan tokoh masyarakat yang diulas adalah sosok Kepala Desa. Dari segi pendidikan, Kepala Desa mengenyam pendidikan yang terendah di dalam lingkup pemerintahan Desa Kesimantengah, yaitu hanya berpendidikan SMP, tetapi hal ini tidak menjadikan masyarakat memandang sebelah mata. Masyarakat sangat menghormati Kepala Desa karena andilnya di dalam pembangunan desa tersebut.

**e. Perangkat desa mempunyai kemauan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi**

Perangkat Desa Kesimantengah rata-rata berusia empat puluhan, dan awalnya para perangkat tidak mampu bekerja dengan laptop maupun komputer, tapi seiring berjalannya waktu, teknologi mau atau tidak mau semakin menguasai hajat hidup banyak orang. Segala kegiatan administrasi mulai dikomputerisasi. Dalam usia yang tak lagi muda, perangkat desa mau belajar dalam mengelola Dana Desa dengan komputer, yaitu membuat laporan dan menginput data dalam program. Selain itu, kemauan dalam belajar juga ditampakkan oleh sebagian besar masyarakat yang melanjutkan sekolah di program kejar Paket C, yang merupakan program penyeteraan dengan SMA. Dari enam orang yang bersekolah sampai SMP terdapat empat orang yang melanjutkan dengan ikut program Kejar Paket C.

#### **f. Kepala Desa menjaga komitmen dalam pelaksanaan program-program di dalam RKP**

Komitmen Kepala Desa sangat penting dalam penggunaan Dana Desa. Tidak jarang ada Kepala Desa sebagai penanggung jawab kegiatan yang tidak menjaga komitmennya dalam mengelola Dana Desa dengan memutuskan secara sepihak apakah suatu program akan dihentikan atau batal dilaksanakan. Hal ini tentunya bisa menimbulkan kasus tindak kriminal. Dengan demikian, masalah yang ditimbulkan pun akan semakin rumit jika dibandingkan dengan jika suatu program benar-benar dikerjakan di lapangan.

### **D. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan analisis pembahasan pada diskusi sebelumnya terdapat beberapa catatan yang dapat dicermati. Penelitian ini sudah berupaya menjawab rumusan masalah tentang tingkat partisipasi pada perencanaan Dana Desa dalam rangka pengentasan kemiskinan yang mengambil lokasi di desa Kesimantengah, Kecamatan Pacet, Kabupaten Mojokerto. dan catatan tersebut terangkum dalam tiga poin kesimpulan berikut.

1. Perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa Kesimantengah dilandasi oleh undang-undang No. 6 tahun 2014, PP nomor 60 tahun 2014 dengan perubahannya PP nomor 22 tahun 2015 dan PP nomor 8 tahun 2016, Peraturan Menteri Keuangan nomor 49/PMK.07/2016, Permendes nomor 16 tahun 2018, dan Perbup nomor 3 tahun 2018. Perencanaan penggunaan Dana Desa di Desa Kesimatengah meliputi musyawarah desa yang diikuti oleh unsur masyarakat, penyusunan RKP Desa oleh tim penyusun, Pengesahan RKP Desa oleh kepala desa, dan Sosialisasi Dana Desa yang tertuang pada APBDes, baik melalui forum maupun baliho yang diletakkan di tempat-tempat umum.
2. Tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan Dana Desa di desa Kesimantengah dapat dilihat dari kehadiran peserta musyawarah desa, dengar pendapat pada musyawarah desa, sosialisasi Dana Desa, dan organisasi kemasyarakatan sebagai penampung aspirasi masyarakat. Berdasarkan daftar hadir yang ada, sebagian besar peserta musyawarah desa hadir dalam acara tersebut. Kegiatan dengar pendapat dalam musyawarah desa tersebut berjalan dengan baik. Acara sosialisasi Dana Desa juga cukup memadai. Adapun organisasi kemasyarakatan, dalam hal ini RT dan RW, bekerja kurang

maksimal sehingga tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan Dana Desa di Desa Kesimantengah termasuk pada jenjang partisipasi sedang, yaitu ditandai dengan adanya keterlibatan masyarakat dalam suatu proses perencanaan. Dalam teori tangga partisipasi Muluk (2007), tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan Dana Desa sampai pada anak tangga ketiga, yaitu konsultasi, dari total enam anak tangga partisipasi (yaitu manipulasi, informasi, konsultasi, kemitraan, delegasi, dan kendali warga).

3. Faktor pendukung partisipasi masyarakat dalam perencanaan Dana Desa di desa Kesimantengah yaitu: masyarakat desa Kesimantengah hidup rukun; antusiasme masyarakat terhadap partisipasi cukup tinggi; peserta musyawarah desa aktif dalam menyampaikan pendapat; tokoh masyarakat memberi pengaruh yang positif terhadap partisipasi masyarakat; perangkat desa mempunyai kemauan dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi; dan Kepala Desa menjaga komitmen dalam pelaksanaan program-program didalam RKP. Adapun faktor penghambat partisipasi masyarakat dalam perencanaan dana desa di desa Kesimantengah, yaitu terlalu banyak usulan program dari peserta musyawarah desa; waktu pelaksanaan musyawarah desa hanya bisa dilakukan pada malam hari; jadwal musyawarah desa yang kadang tertunda; adanya ketidakpercayaan kepada salah satu pihak yang memegang kekuasaan; dan adanya kekurangan dalam penyerapan Dana Desa di tahun sebelumnya.

## E. Saran Kebijakan

Dari tiga poin kesimpulan yang telah dibahas sebelumnya, bisa direnungkan dan dicari solusi untuk perbaikan perencanaan Dana Desa ke depannya. Berikut beberapa saran berdasarkan kesimpulan tersebut.

1. Prosedur perencanaan harus dilaksanakan sesuai peraturan yang berlaku, khususnya pelaksanaan musyawarah dusun karena hal tersebut sangat membantu menjangkau aspirasi masyarakat. Keputusan yang diambil oleh Kepala Dusun pada penelitian ini sangat rawan terhadap manipulasi dalam proses partisipasi. Kegiatan musyawarah dusun ini juga dapat memberi pembelajaran pada masyarakat tentang partisipasi.
2. Tingkat partisipasi masyarakat pada perencanaan Dana Desa di Desa Kesimantengah bisa ditingkatkan lagi, yaitu dengan memanfaatkan kegiatan pada organisasi kemasyarakatan, dalam hal ini kegiatan yang ada di RT dan



RW, misalnya kegiatan keagamaan dan kegiatan kemasyarakatan untuk mendengarkan aspirasi masyarakat yang tidak sempat ditampung dalam musyawarah desa, khususnya masyarakat miskin. Dengan demikian, semua masyarakat bisa mengutarakan aspirasinya secara langsung kepada Ketua RT dan ketua RW yang bisa dibawa ke acara musyawarah desa. Berdasarkan tangga partisipasi Muluk (2007), dengan adanya peran organisasi kemasyarakatan yang baik, tingkat partisipasi bisa mencapai anak tangga partisipasi kemitraan, yaitu satu tingkat dari anak tangga konsultasi.

# 14

## **PENGARUH DIMENSI EKONOMI, SOSIAL, DAN LINGKUNGAN TERHADAP PERENCANAAN PEMBANGUNAN KAWASAN PESISIR BERKELANJUTAN DI KABUPATEN MALANG**

---

- ▶ Nama : **Yustina Wahyu Litasari**
- ▶ Unit Organisasi : Dinas Kelautan dan Perikanan Pemerintah Kabupaten Malang
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
- ▶ Negara Studi : Indonesia
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya

## ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah menggambarkan dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan di kawasan pesisir Kabupaten Malang, menggambarkan perencanaan pembangunan kawasan pesisir di Kabupaten Malang, dan menguji pengaruh ketiga dimensi tersebut pada perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang. Jenis penelitian ini adalah penelitian kuantitatif dengan metode survei kepada sejumlah aparatur perencana yang berperan dalam perencanaan pembangunan pesisir di Kabupaten Malang. Skala pengukuran yang digunakan adalah skala ordinal dengan rancangan *cross sectional survey*. Teknik analisis data menggunakan teknik analisis statistik deskriptif dan analisis regresi linear berganda.

Hasil penelitian melalui analisis statistik deskriptif menunjukkan bahwa dimensi ekonomi dilihat dari indikator kontribusi sektor kelautan dan perikanan terhadap PDRB adalah cukup, indikator ekspor produk perikanan masih sedikit, indikator keberadaan investasi yang tidak memadai. Dimensi sosial dilihat dari indikator tenaga kerja cukup banyak, fasilitas pendidikan cukup memadai, fasilitas kesehatan cukup memadai, pembinaan terhadap kelompok masyarakat cukup sering, peningkatan pengetahuan tentang lingkungan cukup sering dilakukan, dan keberadaan sarana telekomunikasi cukup memadai. Adapun dimensi lingkungan dilihat dari indikator keberadaan air bersih cukup memadai, kuantitas, dan kualitas kawasan konservasi atau habitat penting cukup memadai, kegiatan penanggulangan bencana alam yang cukup sering dilakukan, dan pengelolaan sampah di kawasan pesisir yang tidak memadai.

Gambaran perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang telah menunjukkan prinsip-prinsip keberlanjutan dilihat dari indikator keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan sosial, dan keberlanjutan lingkungan.

Hasil pengujian hipotesis melalui analisis regresi linear berganda menunjukkan bahwa secara parsial, dimensi ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang, sedangkan dimensi sosial dan lingkungan masing-masing berpengaruh secara signifikan terhadap perencanaan tersebut. Sekalipun demikian, dimensi, ekonomi, sosial, dan lingkungan secara bersama-sama berpengaruh terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang.

► **Kata Kunci:** Pembangunan Berkelanjutan, Dimensi Pembangunan Berkelanjutan, Perencanaan Pembangunan Pesisir

## ABSTRACT

The purpose of this study is to describe each of the dimensions mentioned above, both economic, social, and environmental dimensions in the coastal area of Malang Regency, describing coastal area development planning in Malang Regency, and testing the effect of these three dimensions on sustainable coastal area development planning in the Regency Poor. This type of research is a quantitative study with a survey method to a number of planners who play a role in coastal development planning in Malang Regency. The measurement scale used is an ordinal scale with a cross sectional survey design. Data analysis techniques used descriptive statistical analysis techniques and multiple linear regression analysis.

The results of the study through descriptive statistical analysis show that the economic dimension seen from the indicators of the contribution of the marine and fisheries sector to GDP is sufficient, indicators of fisheries product exports are still small, an indicator of inadequate investment presence. The social dimension seen from the indicators of labor quite a lot, educational facilities are adequate, health facilities are adequate, guidance to community groups is quite frequent, increasing knowledge about the environment is quite often done, and the existence of telecommunications facilities is quite adequate. The environmental dimension seen from the indicator of the existence of adequate clean water, the quantity and quality of conservation areas or important habitats are sufficient, natural disaster management activities are quite often carried out, and inadequate waste management.

The description of sustainable coastal area development planning in Malang Regency has shown the principles of sustainability seen from the indicators of economic sustainability, social sustainability, and environmental sustainability. The results of hypothesis testing through multiple linear regression analysis show that partially the economic dimension does not have a significant effect on sustainable coastal area development planning in Malang Regency, while the social and environmental dimensions each influence significantly on the planning. Nonetheless, the three dimensions of economic, social, and environmental factors together influence the planning of sustainable coastal area development in Malang Regency.

- ▶ **Keywords:** Sustainable Development, Dimension of Sustainable Development, Coastal

# **PENGARUH DIMENSI EKONOMI, SOSIAL, DAN LINGKUNGAN TERHADAP PERENCANAAN PEMBANGUNAN KAWASAN PESISIR BERKELANJUTAN DI KABUPATEN MALANG**

## **A. Latar Belakang**

Kabupaten Malang merupakan salah satu wilayah di Provinsi Jawa Timur yang memiliki kawasan pesisir di pantai selatan Pulau Jawa. Dari 33 kecamatan yang ada di Kabupaten Malang terdapat 6 kecamatan dengan 19 desa yang memiliki wilayah pesisir dengan panjang pantai sekitar 92.244 km (berdasarkan Profil Desa Pesisir Provinsi Jawa Timur Volume 2 – Selatan Jawa Timur, 2016). Komoditas andalan kawasan pesisir Kabupaten Malang dari sektor perikanan tangkap adalah ikan tuna dan cakalang yang merupakan ikan ekonomi tinggi atau ikan komoditas ekspor. Ditambah jenis-jenis ikan lain, seperti ikan ekor merah, layang, layur, lemadang, salem, tongkol, baby tuna, marlin, dan albakor. Keberadaan sumber daya ikan didukung oleh keberadaan fasilitas-fasilitas bidang kelautan dan perikanan, seperti perahu, alat tangkap, tempat pelelangan ikan (TPI), pelabuhan perikanan, pasar ikan, KUD Mina, *chilling room*, *cold storage*, kantor UPT P2SKP (Unit Pengelola Teknis Pelabuhan dan Pengelolaan Sumberdaya Kelautan dan Perikanan), dan UPT TPI (Unit Pelaksana Teknis Tempat Pelelangan Ikan). Sebagian besar fasilitas tersebut berada di kawasan pesisir Pantai Sendangbiru yang berada di Desa Tambakrejo Kecamatan Sumbermanjing Wetan.

Keberadaan potensi perikanan dan pesisir di kawasan Malang Selatan yang cukup besar belum didukung sepenuhnya oleh perhatian yang besar terhadap lingkungan. Hal ini ditunjukkan oleh kondisi mangrove yang dapat dilihat pada Tabel 1.1. Sekitar 34,97% dari luasan mangrove di Kabupaten Malang mengalami rusak berat dan 8,62% mengalami rusak ringan. Hal ini tentunya menjadi perhatian bersama bahwa aspek lingkungan perlu diseimbangkan dengan aspek ekonomi dan sosial dalam proses pembangunan. Meskipun telah tumbuh kelompok-

kelompok masyarakat yang peduli terhadap kelestarian mangrove, keberadaan dan kelestarian mangrove di bagian-bagian lain yang belum tersentuh oleh konservasi perlu terus diwaspadai. Selain itu, perkembangan pariwisata pesisir Malang Selatan juga perlu mendapat perhatian serius dari sisi keseimbangan antara pembangunan ekonomi, sosial, dan lingkungan. Kedatangan para wisatawan jelas membawa keuntungan secara ekonomi bagi masyarakat setempat. Diperlukan pengelolaan yang tidak hanya mengejar keuntungan ekonomi saja, tetapi juga memperhatikan aspek sosial dan lingkungan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan di kawasan pesisir Malang selatan.

Berdasarkan uraian di atas, perencanaan pembangunan kawasan pesisir sangat diperlukan dengan mendasarkan pada prinsip pembangunan yang berkelanjutan dengan tiga dimensi yang memengaruhinya, yaitu dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan harus dalam keadaan yang seimbang. Oleh karena itu, peneliti sangat tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul: “Pengaruh Dimensi Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan terhadap Perencanaan Pembangunan Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan di Kabupaten Malang”. Pengaruh ketiga dimensi pembangunan berkelanjutan tersebut akan diuji dengan analisis statistik terhadap data hasil survei yang dilakukan sehingga diketahui sejauh mana pengaruh dimensi-dimensi tersebut terhadap perencanaan pembangunan pesisir yang berkelanjutan. Data yang diperoleh dari analisis statistik tersebut berupa data kuantitatif dan dalam penelitian ini dilengkapi dan dikuatkan oleh data kualitatif yang diperoleh melalui metode pengumpulan data pendukung berupa dokumentasi, wawancara, dan observasi.

## **B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis**

Rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah gambaran dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan?
2. Bagaimanakah gambaran perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang?
3. Sejauh manakah pengaruh dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan?

Jenis penelitian ini adalah penelitian kuantitatif. Ahmad (2015: 48–49) menyebutkan bahwa penelitian kuantitatif berangkat dari teori menuju data dan berakhir pada penerimaan atau penolakan terhadap teori yang digunakan. Penelitian kuantitatif pada umumnya ingin mengetahui hubungan dua variabel atau lebih yang telah dijelaskan terlebih dahulu hakikatnya menurut teori yang dijadikan landasan. Desain penelitian kuantitatif meliputi penentuan pemilihan subjek sumber informasi dan data, teknik dan prosedur yang digunakan dalam pengumpulan data, penentuan variabel, hipotesis, dan pengujiannya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian survei. Menurut Singarimbun (1989: 3), penelitian survei merupakan metode penelitian yang mengambil sampel dari suatu populasi dan menggunakan kuesioner sebagai alat pengumpul data yang utama. Pada penelitian ini, metode survei dimaksudkan untuk penjelasan atau *explanatory*, yaitu untuk menjelaskan hubungan dari variabel dan menguji hipotesis yang telah ditetapkan.

Metode pengumpulan data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode angket atau kuesioner untuk memperoleh data kuantitatif. Untuk memperkuat data kuantitatif yang diperoleh, peneliti menggunakan metode pengumpulan data lain, yaitu metode observasi dan wawancara kepada responden atau orang lain yang memahami permasalahan penelitian dan dokumentasi untuk memperoleh data kualitatif yang memperkuat data kuantitatif yang diperoleh dari hasil analisis statistik. Dengan melakukan penggabungan teknik pengumpulan data ini, data yang diperoleh diharapkan memiliki validitas yang lebih kuat. Penggabungan metode pengumpulan data ini sebagaimana yang dilakukan oleh Ni Made Putri Pena (2015) dalam penelitiannya yang berjudul Pengaruh Sumber Daya, Data, Lingkungan, Ketidakpastian, Kerangka Organisasi, dan Koordinasi terhadap Perencanaan Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim di Kota Batu. Peneliti tersebut menggunakan beberapa metode pengumpulan data yang menghasilkan baik data kuantitatif maupun kualitatif dengan tujuan agar data kualitatif yang diperoleh dapat mendukung dan melengkapi data kuantitatif yang dihasilkan dari analisis statistik.

## C. Pembahasan Hasil Analisis

### 1. Pengaruh Dimensi Ekonomi terhadap Perencanaan Pembangunan Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan di Kabupaten Malang

Dimensi ekonomi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dimensi ekonomi yang berada di kawasan pesisir, yaitu aktivitas ekonomi yang terjadi di wilayah pesisir. Salah satu sektor yang penting di wilayah pesisir adalah sektor perikanan dengan sumber daya perikanan yang terdapat di dalamnya. Berdasarkan hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yusvianty (2010), dimensi ekonomi dalam penelitian ini meliputi kontribusi sektor perikanan terhadap PDRB, kegiatan ekspor, dan investasi yang ada di wilayah pesisir.

Fauzi (2005: 43) menyatakan bahwa kebutuhan ekonomi atau *economic driven* menjadi salah satu pemicu dominan pada terjadinya kerusakan lingkungan atau ekosistem. Aktivitas masyarakat yang tidak terkendali untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka dapat menimbulkan kekacauan pada pemanfaatan sumber daya pesisir, bahkan bisa sampai pada tingkat yang destruktif. Jadi, dalam perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang, diduga aktivitas ekonomi yang terjadi hanya untuk memenuhi kebutuhan dan tidak didasarkan pada pertimbangan kelestarian lingkungan. Lebih lanjut, disampaikan oleh Fauzi dan Oktavianus (2014), pembangunan selama ini lebih banyak menghasilkan perbaikan pada sisi ekonomi, tetapi memberikan tekanan pada lingkungan.

Pendekatan pembangunan seperti tersebut di atas, dinyatakan oleh Emil Salim (2010) sebagai model pembangunan yang konvensional, yaitu pembangunan yang berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi gagal dalam aspek sosial dan lingkungan karena meletakkan ekonomi pada pusat pertumbuhan dan menempatkan faktor sosial dan lingkungan pada posisi yang kurang penting. Mulai abad 21, model pembangunan konvensional tidak dapat diterima lagi karena menyebabkan kesenjangan yang semakin besar pada pendapatan masyarakat. Untuk itu, diperlukan model pembangunan yang berkelanjutan yang menghasilkan pertumbuhan yang seimbang dan bersama-sama, baik sisi ekonomi, sosial maupun lingkungan. Ekonomi menjadi tidak berkelanjutan ketika terjadi kerusakan sumber daya alam, kualitas pendidikan, dan kesehatan semakin menurun (Asefa, 2005: 3). Dengan kata lain, ekonomi menjadi tidak berkelanjutan ketika terjadi kerusakan atau penurunan dari variabel lingkungan dan sosial.



Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, peranan lapangan usaha pada kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan terhadap PDRB tahun 2012–2016 menunjukkan bahwa pada tahun 2012–2016 secara berurutan adalah 18,16%, 18,15%, 18,15%, 17,96%, dan 17,52%. Dari nilai persentase tersebut diketahui bahwa peranan tersebut mengalami penurunan selama tahun 2012–2016. Namun, pada sisi lain, peranan subkategori perikanan terhadap kategori tersebut mengalami peningkatan selama tahun 2012–2016. Peningkatan tersebut secara berurutan adalah 8,61%, 9,48%, 10,04%, 10,41%, 10,71% (Badan Pusat Statistik Kabupaten Malang, 2017).

Adapun hasil penelitian melalui kuesioner yang menggali persepsi para aparatur perencana yang terkait dalam perencanaan pembangunan pesisir Kabupaten Malang menyatakan bahwa kontribusi sektor perikanan terhadap PDRB berada pada kategori cukup atau pada nilai 3 dari skala 5. Dari hasil wawancara diketahui bahwa lemahnya sistem pendataan terhadap pelaku dan produk perikanan di kawasan pesisir menjadi salah satu penyebab belum maksimalnya nilai kontribusi sektor perikanan terhadap PDRB, sedangkan rendahnya nilai investasi dipengaruhi oleh kurangnya promosi dan dukungan infrastruktur yang memadai di kawasan pesisir Kabupaten Malang. Belum optimalnya ekspor produk perikanan karena belum ada pengusaha atau eksportir produk perikanan dari Kabupaten Malang disebabkan kendala perizinan dan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk kegiatan tersebut belum dimiliki oleh pengusaha dari Kabupaten Malang.

Dalam dokumen perencanaan kawasan pesisir, yaitu Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K) Provinsi Jawa Timur tahun 2018–2038 disampaikan terkait isu strategis pengelolaan kawasan pesisir di Kabupaten Malang yang berhubungan dengan dimensi ekonomi, yaitu pengembangan sarana prasarana ekonomi, pengembangan wisata bahari, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir. Indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian ini berupa kontribusi sektor perikanan terhadap PDRB, sedangkan investasi dan ekspor produk perikanan tidak dijelaskan secara eksplisit dalam dokumen perencanaan ini, kecuali dalam indikasi program disebutkan adanya program kajian investasi pada zona wisata, pengembangan jumlah armada nelayan, dan kapasitas skala usaha nelayan. Dimensi yang paling banyak dinyatakan dalam dokumen RZWP3K adalah dimensi lingkungan, terkait dengan konservasi, pencemaran dan degradasi lingkungan, mitigasi bencana dan adaptasi perubahan iklim, rencana alokasi ruang pesisir, dan peraturan dari pemanfaatan ruang tersebut.

## 2. Pengaruh Dimensi Sosial terhadap Perencanaan Pembangunan Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan di Kabupaten Malang

Dimensi sosial yang dimaksud dalam penelitian ini adalah dimensi sosial yang berada di kawasan pesisir, yaitu dimensi yang lebih menekankan pada kualitas daripada kuantitas. Sebagaimana hasil penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Yusvianty (2010) dan Fauzi dan Anna (2005), item dalam dimensi sosial dalam penelitian ini meliputi keberadaan tenaga kerja, pendidikan, kesehatan, kelompok masyarakat pesisir, pengetahuan tentang lingkungan, teknologi informasi dan komunikasi.

Salah satu item dalam penelitian ini adalah pendidikan. Dengan pendidikan, masyarakat menjadi mampu untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang dapat menghalangi terwujudnya pembangunan berkelanjutan. Dalam dokumen *Our Common Future* yang dihasilkan oleh komisi WCED (1987) dinyatakan bahwa pendidikan mampu mengatasi kepadatan penduduk yang berlebihan, meningkatkan toleransi dan empati, meningkatkan *social carrying capacity*, meningkatkan kemampuan untuk mengatasi kemiskinan dan meningkatkan pendapatan. Menurut Emil Salim (2010), pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia dapat mendorong terciptanya nilai-nilai pembangunan berkelanjutan yang berbeda dengan nilai-nilai pada pembangunan konvensional yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi saja.

Tito Conti (2017) dalam penelitiannya yang berjudul *Cultural and Ethical Obstacles on The Road to Sustainable Development in The Globalization Area* menemukan akar permasalahan mengapa sampai saat ini pembangunan berkelanjutan belum terwujud ,, yaitu pendidikan yang menjadi faktor kritis utama dalam pencapaian pembangunan, berkelanjutan. Pendidikan masyarakat dan juga pemangku kebijakan terlebih yang terkait pembangunan berkelanjutan atau pengetahuan lingkungan menjadi sesuatu yang penting untuk diutamakan dalam prioritas kegiatan demi mendukung terlaksananya pembangunan yang berkelanjutan. Fasilitas pendidikan di kawasan pesisir Kabupaten Malang telah cukup memadai. Pada tingkat kecamatan, kawasan pesisir Kabupaten Malang telah memiliki minimal satu sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas dan pada tingkat desa telah memiliki sekolah dasar lebih dari satu. Pendidikan diyakini mampu mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan dengan cara membuka wawasan atau

*mindset* masyarakat tentang pembangunan berkelanjutan dan seberapa penting konsep tersebut dilaksanakan.

Pengetahuan tentang lingkungan juga menjadi salah satu item dalam dimensi sosial. Kebanyakan masyarakat mendasarkan pemahaman mereka tentang lingkungan pada kepercayaan tradisional atau pada informasi yang diberikan oleh pengetahuan konvensional. Pemahaman tersebut sering tidak dapat menunjukkan cara-cara mengelola dan melindungi lingkungan dari kerusakan. Oleh karena itu, pengetahuan yang komprehensif harus diberikan agar wawasan tentang interaksi antara manusia dan sumber daya alam atau lingkungan dan pembangunan dapat dipahami dengan lebih baik. Pengetahuan atau pendidikan lingkungan ini dapat diberikan melalui pendidikan formal, pendidikan orang dewasa, pelatihan, televisi, dan metode nonformal lainnya seluas mungkin. Pembangunan berkelanjutan dapat terwujud apabila masyarakat telah memiliki wawasan yang tepat tentang makna berkelanjutan, yaitu wawasan bahwa segala aktivitas atau proses pembangunan yang dilakukan saat ini harus dapat dinikmati generasi saat ini tanpa mengganggu kebutuhan untuk generasi yang akan datang. Perubahan menuju masyarakat yang berwawasan ekologis memerlukan perubahan perilaku yang mendasar dalam masyarakat.

Kesehatan juga merupakan item dalam dimensi sosial ini, keberadaan fasilitas dan petugas kesehatan menjadi hal yang penting untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Perbaikan kondisi kesehatan masyarakat menjadi lebih baik memungkinkan mereka untuk menggunakan sumberdaya yang ada dengan lebih bijak agar dapat dimanfaatkan dalam jangka yang lebih panjang. Kesehatan yang baik adalah fondasi bagi kesejahteraan dan produktivitas manusia. Oleh karena itu aspek kesehatan sangat penting untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Di negara berkembang, masalah kesehatan terkait erat dengan kondisi lingkungan dan masalah pembangunan.

Dimensi sosial selain pendidikan, kesehatan, dan pengetahuan tentang lingkungan adalah teknologi informasi dan komunikasi. Teknologi ini tidak dapat ditransfer langsung, kecuali dengan menghubungkannya dengan proses sosial. Jadi, teknologi yang semakin berkembang saat ini, merupakan bagian dari dimensi sosial dalam konsep pembangunan berkelanjutan (WCED, 1987). Perkembangan ilmu dan teknologi juga dinyatakan sebagai faktor yang berpengaruh pada keberhasilan atau kegagalan perencanaan pembangunan daerah (Riyadi dan Bratakusumah, 2004).

### 3. Pengaruh Dimensi Lingkungan terhadap Perencanaan Pembangunan Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan di Kabupaten Malang

Dimensi lingkungan dalam penelitian ini adalah kondisi lingkungan yang ada di kawasan pesisir. Sebagaimana hasil penelitian terdahulu yang dilakukan Yusvianty (2010) dan Arifiani dan Mussadun (2016), item dalam dimensi lingkungan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi keberadaan air bersih kawasan konservasi dan habitat penting, penanggulangan bencana alam, dan pengelolaan sampah.

Salah satu item dalam dimensi lingkungan adalah pengelolaan sampah. Dengan semakin bertambahnya populasi masyarakat di kawasan pesisir, baik sebagai penduduk yang tinggal di kawasan pesisir maupun pendatang, semakin bertambah tingkat konsumsi serta aktivitas lainnya yang pada akhirnya akan menambah sampah atau limbah yang dihasilkan. Sampah atau limbah tersebut apabila tidak dilakukan pengelolaan akan menjadi permasalahan lingkungan karena dari sisi jumlah atau kuantitas sampah dan tingkat bahaya dari keberadaan sampah dapat mengganggu kesehatan manusia, mencemari lingkungan, dan mengganggu ekosistem. Dari hasil pendapat responden, sebagian besar menyatakan bahwa pengelolaan sampah di kawasan pesisir tidak memadai. Hal ini dapat diartikan bahwa masyarakat pesisir belum memiliki kesadaran yang cukup tinggi dalam hal pengelolaan sampah di kawasan pesisir. Begitu pula, dengan perhatian pemerintah yang masih kurang dalam hal pengelolaan sampah di pesisir.

Hal tersebut sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Arifiani dan Mussadun (2016) dalam penelitiannya yang berjudul “Studi Persepsi Masyarakat terhadap Tingkat Keberlanjutan Wilayah Pesisir Kecamatan Sarang” yang menyatakan bahwa harus ada kesadaran masyarakat pesisir untuk melakukan perubahan sikap, terutama dalam hal pengelolaan sampah dengan didukung upaya dari pemerintah untuk mengatasi sampah dan limbah yang ada di kawasan pesisir. Saat ini, sebagian besar pengelolaan sampah yang dilakukan pemerintah menggunakan pendekatan ujung pipa atau *end of pipe solution*, yaitu pendekatan yang menitikberatkan pengelolaan sampah ketika sampah telah dihasilkan, berupa pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan ke tempat pembuangan akhir sampah. Hal ini lebih pada tindakan kuratif ketika sampah telah dihasilkan daripada tindakan yang preventif.

Kawasan konservasi dan habitat penting di kawasan pesisir menjadi salah satu item dalam dimensi lingkungan. Menurut Nugroho dan Dahuri (2004), untuk mewujudkan pengelolaan kawasan pesisir yang berkelanjutan, karakteristik dari ekosistem yang ada di kawasan pesisir penting untuk diperhatikan. Misalnya pada ekosistem terumbu karang sebagai habitat penting di kawasan pesisir yang sangat tahan terhadap perubahan suhu dan salinitas, tetapi sangat rentan terhadap perubahan aliran air tawar dan tumpahan minyak. Kawasan mangrove juga menjadi habitat penting di pesisir. Selain bermanfaat bagi biota laut, mangrove juga bermanfaat bagi masyarakat pesisir, baik dari segi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Sebagian besar pendapat responden menyatakan bahwa keberadaan kawasan konservasi, kuantitas, dan kualitas dari mangrove adalah cukup memadai. Hal ini dikarenakan di kawasan pesisir selatan Kabupaten Malang terdapat kawasan konservasi, salah satunya Pulau Sempu, dan keberadaan mangrove di sepanjang pantai, yang meskipun sebagian mengalami rusak berat, mulai banyak tumbuh kelompok masyarakat yang peduli akan kelestarian habitat ini. Salah satu kawasan mangrove yang telah dikelola dengan konsep yang berwawasan lingkungan adalah *Clungup Mangrove Conservation* yang berada di Desa Tambakrejo Kecamatan Sumbermanjing Wetan.

Item lain dalam dimensi lingkungan adalah penanggulangan bencana. Penanggulangan bencana alam dapat dilakukan salah satunya dengan melakukan mitigasi bencana. Mitigasi merupakan serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana yang dilakukan sebelum terjadinya bencana. Dalam penelitian ini, bencana yang dimaksud adalah bencana alam yang berasal dari laut (tsunami, gelombang tinggi, badai, kenaikan permukaan laut, banjir, abrasi pantai) dan berakibat pada masyarakat di kawasan pesisir. Mitigasi dapat berupa kegiatan fisik, yaitu penyediaan sarana prasarana untuk mengurangi risiko bencana dan kegiatan non-fisik, yaitu peningkatan kemampuan masyarakat untuk menghadapi ancaman bencana.

Dalam penelitian ini, menurut pendapat sebagian besar responden, kegiatan fisik berupa keberadaan peringatan dini dan kegiatan nonfisik berupa penyuluhan tentang mitigasi bencana alam laut, dinilai cukup. Adapun keberadaan peralatan keselamatan dianggap kurang. Hal ini karena penyuluhan tentang mitigasi bencana alam menjadi salah satu kegiatan yang dilakukan Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Jawa Timur dan Dinas Perikanan Kabupaten Malang (sering bersamaan dengan pembinaan

nelayan), sedangkan bentuk kegiatan mitigasi secara fisik masih sangat minim dilaksanakan.

Secara legal/formal, upaya-upaya yang dilakukan untuk mengintegrasikan kaidah-kaidah lingkungan dalam perencanaan pembangunan adalah melalui kajian lingkungan hidup strategi (KLHS). KLHS telah ditetapkan sebagai instrumen pengelolaan lingkungan yang wajib dalam penyusunan dokumen perencanaan, termasuk perencanaan pembangunan pesisir. KLHS adalah proses pengintegrasian konsep keberlanjutan dalam pengambilan keputusan yang bersifat strategis. Makna strategis ini terutama dikarenakan kajian lingkungan dilakukan pada tahap awal dari proses perencanaan pembangunan dan memiliki kesempatan untuk memasukkan aspek lingkungan dalam proses perencanaan pada tahap yang sangat awal. Secara substansial, KLHS merupakan upaya yang sistematis dan logis dalam memberi landasan bagi terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan melalui proses pengambilan keputusan yang lebih berwawasan lingkungan. Peran KLHS dalam mewujudkan perencanaan pembangunan yang berkelanjutan sangat besar karena terintegrasinya kaidah lingkungan dalam perencanaan pembangunan dapat meningkatkan kualitas kebijakan pembangunan yang dihasilkan sehingga lebih menjamin terwujudnya pembangunan berkelanjutan (Asdak, 2012).

#### **4. Pengaruh Dimensi Ekonomi, sosial, dan lingkungan secara Bersama-sama terhadap Perencanaan Pembangunan Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan di Kabupaten Malang**

Selain aspek politik, aspek lain yang dapat berpengaruh pada tujuan pembangunan berkelanjutan, yaitu teknologi dan etik. Hal ini sebagaimana disampaikan Fauzi dan Anna (2005) yang menyampaikan lima indikator keberlanjutan, yaitu lingkungan, ekonomi, sosial, teknologi, dan etik. Semua indikator tersebut diperlukan sebagai prasyarat tercapainya pembangunan yang berkelanjutan. Demikian pula, dalam penelitian yang dilakukan oleh Kholil dan Dewi (2014) yang menambahkan beberapa indikator dalam analisis keberlanjutan selain ekonomi, sosial dan lingkungan, yaitu indikator budaya, hukum, kelembagaan, teknologi, dan infrastruktur.

Perencanaan pembangunan kawasan pesisir di Kabupaten Malang, salah satunya dapat dilihat dalam Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil (RZWP3K) Provinsi Jawa Timur Tahun 2018–2038 yang telah disahkan sebagai Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Provinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2018. Dalam Perda tersebut disampaikan bahwa yang dimaksud dengan wilayah pesisir adalah daerah peralihan antara ekosistem darat dan laut yang dipengaruhi oleh perubahan di darat dan laut. Disampaikan pula bahwa yang dimaksud dengan perencanaan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil adalah proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur kepentingan di dalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumberdaya pesisir dan pulau-pulau kecil yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam lingkungan wilayah atau daerah dalam jangka waktu tertentu.

## **5. Peran Administrasi Publik dalam Pembangunan Berkelanjutan**

Untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan, secara legal formal, pemerintah kabupaten tidak memiliki kewenangan dalam mengelola pesisir dan lautan, tetapi dari sisi keberadaan, penduduk pesisir tetap sebagai penduduk kabupaten/kota harus diperhatikan kesejahteraannya. Hal ini terjadi sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa pengelolaan pesisir mulai 0–12 mil menjadi kewenangan pemerintah provinsi, tetapi pembinaan terhadap nelayan kecil ataupun pembudi daya kecil yang ada di kawasan pesisir menjadi kewenangan pemerintah kabupaten. Hal ini menuntut kerja sama dan koordinasi yang kuat antara pemerintah provinsi dan kabupaten. RZWP3K sebagai rencana pengalokasian sumber daya yang ada di pesisir menjadi kewenangan pemerintah provinsi, tetapi tidak menutup kemungkinan bagi pemerintah kabupaten dan masyarakat pesisir untuk tetap memanfaatkan potensi yang ada di pesisir.

Pemanfaatan potensi pesisir oleh masyarakat dan pemerintah kabupaten disampaikan secara jelas dalam Peraturan Daerah Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2018 tentang RZWP3K Provinsi Jawa Timur. Pada Pasal 59 disampaikan bahwa “Masyarakat lokal dan tradisional dibebaskan dari izin lokasi dan izin pengelolaan sepanjang tidak melakukan kegiatan yang dilarang dan tidak melakukan kegiatan pada lokasi yang telah memiliki izin lokasi dan izin

pengelolaan. Adapun kriteria dari masyarakat lokal dan masyarakat tradisional ini adalah masyarakat yang melakukan kegiatan pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari yang menghasilkan produksi setara dengan rata-rata upah minimum yang berlaku di wilayah kabupaten tersebut”. Lebih lanjut, dilakukan pendataan terkait keberadaan masyarakat lokal dan masyarakat tradisional ini. Adapun pada Pasal 61 disampaikan bahwa “Pemerintah kabupaten/kota dapat melakukan pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir setelah mengajukan permohonan kepada Gubernur. Permohonan tersebut merupakan permohonan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan ruang dan sumber daya perairan pesisir dan pulau-pulau kecil.”

Dari kedua pasal tersebut jelas bahwa RZWP3K masih berpihak pada masyarakat kecil yang ada di pesisir dan juga pemerintah kabupaten/kota di wilayah pesisir dengan memberikan kemudahan dalam pemanfaatan sumber daya yang ada. Memang, masih harus dilakukan pendataan terhadap masyarakat lokal dan masyarakat tradisional, yang membutuhkan kerja keras pemerintah provinsi yang akan bekerja sama dengan pemerintah kabupaten/kota untuk mendapatkan data yang dimaksud secara objektif.

Baik pemerintah provinsi maupun kabupaten tentunya memiliki tujuan yang sama bagi penduduk di wilayah pesisir, yaitu memanfaatkan potensi yang ada dengan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan masyarakat pesisir secara berkelanjutan. Meskipun saat ini pengelolaan pesisir telah menjadi kewenangan provinsi, bukan berarti pemerintah kabupaten tidak bisa mengambil peran untuk mencapai tujuan menyejahterakan masyarakat. Dalam pasal 2 RZWP3K disebutkan bahwa pengaturan daratan pesisir dilaksanakan sesuai RT/RW Provinsi dan/atau Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) yang berlaku.

Pembangunan berkelanjutan merupakan konsep pembangunan yang baru sebagai koreksi atas konsep pembangunan konvensional yang hanya mengejar pertumbuhan dan terbukti gagal menyejahterakan seluruh masyarakat. Dalam pembangunan berkelanjutan, pemenuhan kebutuhan manusia menjadi tujuannya dengan tetap memperhatikan dan memelihara lingkungan hidup. Oleh karena itu, keseimbangan tiga dimensi dalam pembangunan berkelanjutan sangat diperlukan. Pendistribusian hasil-hasil pembangunan juga menjadi hal yang penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat secara berkeadilan.



Pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan apabila ada peran dari penyelenggara negara melalui administrasi publik. Peran tersebut sangatlah penting karena hanya dengan komitmen yang kuat dari penyelenggara pemerintahan dalam merumuskan, menjalankan, dan mengevaluasi kebijakan pembangunan, pembangunan berkelanjutan dapat diwujudkan. Bagaimana 'melarutkan' aspek lingkungan dalam pembangunan dapat dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan melalui kebijakan-kebijakan pembangunan yang diterapkan.

Hakikat pembangunan nasional yang berhasil mewujudkan kehidupan lebih baik bagi rakyatnya adalah pembangunan yang dilakukan oleh rakyat dan untuk rakyat. Usaha untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut harus melibatkan masyarakat dan hasilnya juga harus dapat dinikmati oleh masyarakat secara merata. Ketidakseimbangan kemampuan dan kesempatan dalam memanfaatkan peluang yang ada pada proses pembangunan menjadi tantangan yang dapat diatasi melalui upaya pemberdayaan masyarakat (*empowering*).

Tantangan lain dalam administrasi publik adalah patologi atau penyakit birokrasi. Menurut Heady (1995), sebagaimana dinyatakan oleh Ginanjar Kertasmita (nd) dalam tulisannya yang berjudul "Revitalisasi Administrasi Publik dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan", tantangan dalam administrasi publik, yaitu: *pertama*, administrasi publik bersifat elitis, otoriter, paternalistik, dan jauh dari masyarakat; *kedua*, kurangnya kualitas sumber daya manusia yang menyelenggarakan pembangunan; *ketiga*, belum berorientasi pada kepentingan masyarakat (*public interest*) dan terkadang masih berorientasi pada kepentingan pribadi (*personal interest*); keempat, kesenjangan antara apa yang dinyatakan dengan kenyataan; kelima, birokrasi belum bersifat demokratis, masih terlepas dari pengawasan masyarakat.

## D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang disajikan pada Bab V berkaitan dengan penelitian tentang "Pengaruh Dimensi Ekonomi, sosial, dan lingkungan terhadap Perencanaan Pembangunan Kawasan Pesisir yang Berkelanjutan di Kabupaten Malang" dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Gambaran variabel bebas dalam penelitian ini adalah:
  - a. Dimensi ekonomi pada kawasan pesisir dilihat dari kontribusi sektor perikanan terhadap PDRB adalah cukup, investasi kurang memadai dan keberadaan pengusaha ekspor yang masih sedikit.
  - b. Dimensi sosial pada kawasan pesisir dilihat dari indikator pendidikan, kesehatan, tenaga kerja, keberadaan komunitas atau kelompok masyarakat, pengetahuan tentang lingkungan, teknologi informasi dan komunikasi adalah cukup memadai.
  - c. Dimensi lingkungan pada kawasan pesisir dilihat dari keberadaan air bersih, keberadaan kawasan konservasi atau habitat penting adalah cukup memadai namun masih ada yang tidak memadai pada penanggulangan bencana alam khususnya ketersediaan perlengkapan keselamatan dan pengelolaan sampah di pesisir.
2. Gambaran perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang telah menunjukkan prinsip-prinsip keberlanjutan dilihat dari indikator keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan sosial dan keberlanjutan lingkungan.

Hasil pengujian hipotesis dalam penelitian ini menunjukkan bahwa:

- a. Dimensi ekonomi tidak berpengaruh signifikan terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang, yang ditunjukkan oleh koefisien yang bernilai negatif dan signifikansi lebih besar dari 0,050.
- b. Dimensi sosial berpengaruh positif dan signifikan terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang. Dimensi sosial berpengaruh signifikan dengan koefisien sebesar 0,466.
- c. Dimensi lingkungan berpengaruh positif dan signifikan terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang. Dimensi lingkungan berpengaruh signifikan dengan koefisien sebesar 0,539 dan menjadi variabel yang paling berpengaruh terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang dibandingkan dimensi sosial dan ekonomi.

- d. Dimensi ekonomi, sosial, dan lingkungan secara bersama-sama berpengaruh positif dan signifikan terhadap perencanaan pembangunan kawasan pesisir yang berkelanjutan di Kabupaten Malang dengan tingkat hubungan antarvariabel bebas yang kuat. Pengaruh ketiga variabel bebas secara bersama-sama terhadap variabel terikat sebesar 37,10%, sedangkan sisanya dipengaruhi oleh variabel lain di luar model regresi yang digunakan dalam penelitian.

## E. Saran Kebijakan

Saran-saran yang diajukan setelah mencermati hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, antara lain:

1. meningkatkan peluang investasi sektor kelautan dan perikanan serta menyusun kebijakan tentang kemudahan berinvestasi di Kabupaten Malang agar mendukung terciptanya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan;
2. meningkatkan kegiatan ekspor produk perikanan dari Kabupaten Malang, termasuk di dalamnya mendorong dan memfasilitasi pengusaha dari wilayah Kabupaten Malang agar mampu melakukan ekspor produk perikanan agar dapat mendukung terciptanya pembangunan ekonomi yang berkelanjutan;
3. meningkatkan sistem pengelolaan sampah di kawasan pesisir dengan menetapkan kelembagaan beserta tugas yang jelas dalam sistem pengelolaan sampah tersebut untuk mendukung terciptanya pembangunan yang berkelanjutan di kawasan pesisir.
4. Rekomendasi untuk penelitian selanjutnya tentang pembangunan berkelanjutan, yaitu:
  - a. perlunya menghitung tingkat keberlanjutan dari masing-masing dimensi pada pembangunan berkelanjutan kawasan pesisir, yang salah satunya dengan menggunakan metode Rappfish untuk menentukan tingkat keberlanjutan.
  - b. perlunya menggunakan dimensi pembangunan berkelanjutan selain dimensi yang digunakan sebagai variabel dalam penelitian ini karena masih ada pengaruh dari variabel lain diluar ketiga variabel yang digunakan dalam penelitian ini.

# 115

## **IMPLEMENTASI PROGRAM UPSUS PAJALE (UPAYA KHUSUS PADI JAGUNG KEDELAI) DALAM UPAYA SWASEMBADA PANGAN (STUDI PADA DINAS PERTANIAN KABUPATEN SUMBAWA)**

---

- ▶ Nama : Fanni Shafiani
- ▶ Unit Organisasi : BP3K Dinas Pertanian Pemerintah Kabupaten Sumbawa
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
- ▶ Negara Studi : Indonesia
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya

## ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini adalah bagaimana kebijakan pembangunan pertanian di Indonesia dengan jumlah penduduk terus meningkat, kebutuhan pemenuhan pangan juga terus meningkat, dimana negara berkembang mengalami kelebihan penduduk *marginal product* dengan upah di bawah produksi marginalnya. Sektor pertanian mampu menyerap tenaga kerja paling besar di Kabupaten Sumbawa, tetapi kelebihan jumlah penduduk mengancam ketahanan pangan (*security food*). Dalam pemenuhan kebutuhan pangan dapat dipenuhi dengan cara pemanfaatan sumber daya alam dengan pengembangan sumber daya manusia dan memasukan produk luar negeri atau lebih dikenal dengan impor. Saat ini untuk memenuhi kebutuhan pangan, pemerintah sering melakukan impor terhadap bahan pangan. Kabinet kerja dengan Nawa Cita ingin mewujudkan kemandirian pangan dan mengurangi ketergantungan terhadap impor bahan pangan, upaya yang dilakukan adalah dengan meningkatkan produksi dan produktivitas untuk mencapai swasembada dan swasembada berkelanjutan. Perwujudan pencapaian swasembada adalah peningkatan produksi dan produktivitas yang dilakukan dengan upaya khusus pada tiga komoditi pangan yaitu padi, jagung dan kedelai. Upaya khusus yang diluncurkan oleh kementerian Pertanian adalah program UPSUS PAJALE.

Menurut Grindle (1980) kebijakan indentik dengan program-program kegiatan. Adapun menurut Nugroho (2003), cara mengimplementasikan kebijakan dapat berupa program dan formulasi kebijakan devirat. Kabupaten Sumbawa wilayah memilik potensi pertanian yang besar dan sektor pertanian merupakan mata pencaharian utama bagi penduduk Sumbawa dan menjadi lokomotif pertumbuhan ekonomi daerah.

Penulisan Tesis dengan judul “Implementasi Program UPSUS PAJALE (Upaya Khusus Padi Jagung dan Kedelai) menuju swasembada (studi pada Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa) merupakan studi dengan kajian khusus terhadap implementasi program UPSUS PAJALE dengan model implementasi Grindle. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana Implementasi Program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa?; Bagaimana Kinerja Implementasi Program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa? Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan

menganalisis Implementasi Program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa; mendeskripsikan dan menganalisis kinerja Implementasi Program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif dengan teknik pengumpulan data dari wawancara, observasi dan studi, dan triangulasi data. Hasil temuan di lapangan menunjukkan, kepentingan yang dipengaruhi pada implementasi program UPSUS PAJALE adalah pemerintah, masyarakat petani, dan swasta dan ketiganya memiliki kepentingan yang saling mendukung. Tipe manfaat dapat dirasakan secara aktual dengan pupuk bersubsidi dan bantuan benih, derajat perubahan yang diinginkan adanya peningkatan kesejahteraan pada kelompok sasaran. Pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa merupakan letak pengambil keputusan dan aktor dalam implementasi program UPSUS PAJALE yang memudahkan koordinasi. Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa merupakan *leading sector* pelaksana program dengan karakteristik lembaga yang tidak rumit sehingga implementasi program UPSUS PAJALE menjadi mudah.

Hasil implementasi program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa memiliki *impact/dampak* pada peningkatan kesejahteraan petani yang dibuktikan dengan nilai tukar petani (NTP) mencapai 106,43 sehingga program UPSUS PAJALE lebih mudah diimplementasikan.

► **Kata Kunci:** Implementasi, UPSUS PAJALE

## ABSTRACT

Background of the research is how agricultural development policy in Indonesia with a population continues to increase, the need for food fulfillment also continues to increase, where developing countries experience excess marginal population products with wages below their marginal production. The agricultural sector is able to absorb the largest labor force in Sumbawa Regency, but the excess population threatens food security (security food). In fulfilling food needs can be fulfilled by using natural resources by developing human resources and entering foreign products, better known as imports. At this time to meet food needs the Government often imports food. The work cabinet with Nawa Cita to realize food independence, and reduce dependence on imported food, the efforts made are to increase production and productivity to achieve self-sufficiency and sustainable self-sufficiency. The realization of the achievement of self-sufficiency is an increase in production and productivity carried out with special efforts on three food commodities, namely rice, corn, and soybeans. A special effort launched by the Ministry of Agriculture is the UPSUS PAJALE program. According to Grindle (1980) an identical policy with program activities, according to Nugroho (2003) how to implement policies can be in the form of programs and formulation of deviate policies. The regency of Sumbawa district has a large agricultural potential, the agricultural sector is the main livelihood for the population of Sumbawa and is a locomotive for regional economic growth.

Thesis with the title "Implementation of the UPSUS PAJALE (Upaya Khusus Padi Jagung Kedelai) Program towards self-sufficiency (Studies at the Sumbawa District Agriculture Service) is a study with a special studies of the implementation of the UPSUS PAJALE program with the Grindle implementation model. The success of implementation is influenced by the content of policy (content of policy) and the implementation environment (context of implementation). Formulation of the problem in this study: How is the Implementation of the UPSUS PAJALE Program in Sumbawa District?; How performance of the UPSUS PAJALE Program Implementation in Sumbawa District? The purpose of this study is to describe and analyze the Implementation of the UPSUS PAJALE Program in Sumbawa Regency; describe and analyze the performance of the UPSUS PAJALE Program Implementation in Sumbawa Regency.

The research method used is a qualitative method with a descriptive approach. With the technique of collecting data from interviews, observation and study and triangulation of document data. The findings in the field indicate

the interests that are influenced by the implementation of the UPSUS PAJALE program are the government, farmers and private communities and all three have mutually supportive interests. The type of benefits can be felt actually with subsidized fertilizers and seed assistance, the desired degree of change in improving the welfare of the target group. The regional government in this case the Sumbawa District Agricultural Service is the location of decision makers and actors in the implementation of the PAJALE UPSUS program that facilitates coordination. Sumbawa District Agriculture Service is a program leading sector with uncomplicated characteristics so that the implementation of the UPSUS PAJALE program is easy.

The results of the implementation of the UPSUS PAJALE program in Sumbawa Regency have an impact/impact on improving farmers 'welfare as evidenced by the farmers' exchange rate (NTP) reaching 106.43, so the UPSUS PAJALE program is easier to implement.

► **Keywords:** Implementation, UPSUS PAJALE



# **IMPLEMENTASI PROGRAM UPSUS PAJALE (UPAYA KHUSUS PADI JAGUNG KEDELAI) DALAM UPAYA SWASEMBADA PANGAN (STUDI PADA DINAS PERTANIAN KABUPATEN SUMBAWA)**

## **A. Latar Belakang**

Kabupaten Sumbawa memiliki potensi pertanian yang besar khususnya jagung, realisasi areal jagung di Kabupaten Sumbawa terdapat luasan sebanyak 75.407 ha., Dompu 34.042 ha., Lombok Timur sebanyak 23.925 ha. Kabupaten Sumbawa memiliki potensi terbesar dibandingkan Kabupaten/Kota lainnya yang di NTB. Kementerian pertanian memfokuskan Sumbawa sebagai lumbung pangan nasional karena jagung menjadi komoditas strategis setelah padi. Isu-isu strategis dalam RPJMD Kabupaten Sumbawa 2016–2021 yang terkait dengan pembangunan subsektor pertanian tanaman pangan, yaitu sektor pertanian masih merupakan penyumbang terbesar dalam perekonomian daerah, yaitu 63,31% dan diikuti oleh sektor peternakan 17,57%, dan sektor perikanan sebesar 14,66%. Padi dan jagung merupakan potensi terbesar Sumbawa, yaitu padi produksi 482.171 ton dan jagung produksi 236.685 ton. Kedua komoditi tersebut berpotensi sebagai bahan mentah industri tepung beras dan tepung jagung serta industri pakan ternak. Pada tahun 2015 dan 2017, Kabupaten Sumbawa mampu mengeksport jagung hingga keluar negeri, yaitu Philipina.

Presiden sebagai puncak pimpinan tertinggi pemerintahan, kepala daerah tingkat provinsi pada tingkat Provinsi gubernur, dan bupati sebagai kepala daerah tingkat kabupaten saling berkoordinasi dalam pelaksanaan program nasional. Untuk menjalankan tugasnya secara baik, para pejabat pelaksana di setiap daerah harus mampu memahami latar belakang setiap program pemerintah dan sejauh mana agar program tersebut dapat terlaksana. Grindle (1980: 12) mengatakan orang-orang yang mungkin terlibat dalam pelaksanaan program tertentu mencakup perencana tingkat nasional, politisi nasional, regional, dan lokal, ekonomi, kelompok elite, terutama pada tingkat lokal, kelompok penerima dan

implementator pada tingkat yang lebih rendah. Para aktor ini mungkin terlibat secara intens atau marjinal dalam implementasinya.

Bagaimana program UPSUS PAJALE dapat mencapai swasembada pangan berkelanjutan sebagaimana yang telah dicita-citakan. Menurut Nugroho (2003: 158–159) agar implementasi kebijakan dapat mencapai tujuannya, ada dua cara dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan devirat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Grindle (1980) menyimpulkan aktor politik dan administrasi perlu memobilisasi kekuatan yang cukup untuk melaksanakan desain kebijakan dan kemampuan mereka untuk melakukannya bergantung pada pengaruh dan kecenderungan orang lain di lingkungan politik, juga karena konten beberapa kebijakan atau program itu sulit untuk diterapkan.

Marilee S. Grindle berpendapat tipe manfaat yang diperoleh oleh masyarakat dapat dibedakan menjadi 2, yaitu manfaat secara aktual/*tangled* dirasakan dan tidak dirasakan langsung. Tipe manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran (*target group*), maksudnya dalam suatu kebijakan harus memiliki tipe yang sesuai dengan keadaan sekitarnya agar kebijakan tersebut memiliki manfaat untuk target yang menjalankan kebijakan. Merilee S. Grindle menyebutkan dampak / manfaat dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi, yaitu (1) pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat. Lebih jauh lagi, kebijakan dapat mempunyai akibat yang diharapkan atau yang tidak diharapkan, atau bahkan keduanya; (2) kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain; atau dapat disebut juga dengan eksternalitas atau *spillover effect*; (3) kebijakan dapat mempunyai pengaruh pada masa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini; (4) kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung atau yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota komunitas tersebut. Oleh karena itu, peneliti ingin mengetahui cara implementasi program berjalan sesuai tujuan awal yang dicita-citakan untuk menjawab permasalahan yang dihadapi oleh petani sebagai *beneficiaries* sesuai harapan dan yang telah direncanakan.

Dari uraian di atas, peneliti tertarik melakukan riset pada program UPSUS PAJALE (Upaya Khusus Padi Jagung Kedelai), terutama di Kabupaten Sumbawa yang memiliki potensi sektor pertanian. Judul penelitian ini adalah Implementasi Program Upsus Pajale (Upaya Khusus Padi Jagung Kedelai) dalam Upaya Swasembada Pangan (Studi di Kabupaten Sumbawa).

## B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan uraian latar belakang sebelumnya berikut perumusan masalah pada penelitian Implementasi Program UPSUS PAJALE dalam upaya swasembada pangan di Kabupaten Sumbawa.

1. Bagaimana Implementasi Program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa?
2. Bagaimana Kinerja Implementasi Program UPSUS PAJALE di Kabupaten Sumbawa?

Penelitian ini tentang Implementasi Program UPSUS PAJALE (Upaya Khusus Padi Jagung Kedelai). Jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Penggunaan pendekatan kualitatif ini diharapkan dapat menafsirkan fenomena yang terjadi dan jika dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada, memberikan gambaran atau uraian suatu keadaan se jelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek penelitian.

Menurut Moleong (2014: 6), penelitian yang dimaksud untuk memahami fenomena tentang hal-hal yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, secara holistik, dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Melalui metode kualitatif, peneliti dapat menggambarkan upaya Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa dalam mengimplementasikan program UPSUS PAJALE berdasarkan Rencana Kerja Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa.

Pendekatan kualitatif, yaitu perubahan-perubahan yang tidak dapat dinyatakan dalam angka-angka statistik. Jadi, data kualitatif adalah data berupa kata kalimat, gambar, skema yang belum diangkakan. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bukan dalam skala rasio, melainkan dalam bentuk skala yang lebih, yaitu skala nominal, ordinal, ataupun interval yang kesemuanya dapat dikategorikan, sehingga jelas apa yang disamakan dan dibedakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian (Pasolong, 2012:70). Menurut Simanjuntak dan Sosrodihardjo (2014), penelitian kualitatif dapat mengobservasi situasi, baik saat wawancara di dalam ruangan maupun pada saat di luar ruangan diperhatikan. Peneliti sebagai instrumen suatu riset.

## C. Pembahasan Hasil Analisis

Peningkatan produksi dan produktivitas masih menjadi prioritas pada padi, jagung, dan kedelai yang difokuskan pada intensifikasi pertanian, pengelolaan air melalui insfrastruktur penunjang pembangunan pertanian, seperti jaringan irigasi dan pengembangan alsintan untuk mempercepat pengolahan lahan pertanian. Hasil bahan pokok kebutuhan masyarakat berupa padi/beras, jagung dan untuk penyediaan karbohidrat di Kabupaten Sumbawa melampaui kebutuhan konsumsi penduduk. Pada tabel 5.24 tentang ketersediaan beras tahun 2015, 2016, dan 2017 di Kabupaten Sumbawa. Sebagian besar masyarakat petani menjual produk pertanian, terutama padi, jagung kedelai ke luar daerah melalui pengusaha swasta dan pedagang pengumpul. Dengan diraihnya pin emas peningkatan produksi padi dan jagung, Kabupaten Sumbawa menunjukkan keseriusannya pada pembangunan pertanian. Pencapaian luas tambah tanam (LTT) yang menjadi target penetapan indikator produksi dan produktivitas dapat dicapai sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2017.

Pembangunan pertanian pada hakikatnya adalah rangkaian upaya untuk memfasilitasi, melayani, mendorong berkembangnya sistem agribisnis yang berdaya saing, berkerakyatan, berkelanjutan, dan tersedentralisasi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sejalan dengan RESTRA (Rencana Strategis) Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa arah kebijakan sektor pertanian terkait peningkatan produksi dan luas panen komoditi tanaman pangan utama, yaitu padi, jagung, dan kedelai yang dilakukan secara terukur dan sistematis berdasarkan potensi dan kondisi pembangunan pertanian sesuai kebutuhan daerah dan masyarakat dalam kurun waktu lima tahun ke depan. Rumusan strategi kebijakan SKPD dalam lima tahun mendatang merupakan tugas dan fungsi Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa yang disusun berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 74 Tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi, dan tata kerja Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa yang sesuai dengan tujuan dan sasaran RPJMD 2016–2021 sebagai acuan kebijakan dan arah pembangunan dan dibuktikan dengan pencapaian target luas tambah tanam (LTT) sebagai indikator dari peningkatan produksi dan produktivitas. Pencapaian tersebut produksi dan produktivitas terutama jagung, menjadikan Kabupaten Sumbawa sebagai salah

satu lumbung nasional, sebagaimana disampaikan oleh Menteri Pertanian pada saat kunjungan ke Kabupaten Sumbawa untuk meresmikan ekspor jagung ke negara Philipina langsung dari pelabuhan Sumbawa. Meskipun belum adanya peraturan Bupati yang menguatkan program UPSUS PAJALE dan belum adanya dukungan anggaran pendampingan terhadap implementasi program UPSUS PAJALE, saat ini jagung menjadi ikon dari Kabupaten Sumbawa. Selanjutnya, dukungan pemerintah daerah pada program UPSUS PAJALE melalui gerakan integrasi jagung sapi (GEMAJIPI) menjadi kebanggaan masyarakat petani di Kabupaten Sumbawa sebagai kawasan penghasil jagung.

Peningkatan produksi kesejahteraan petani dengan NTP > 100, seperti dijelaskan Rianse (2009) yang membandingkan kedua perkembangan harga tersebut ke dalam salah satu parameter/ukuran, yaitu NTP, dapat diketahui dari peningkatan pengeluaran untuk kebutuhan petani dari hasil produksinya, atau sebaliknya kenaikan harga panen dapat menambah pendapatan petani yang pada gilirannya meningkatkan kesejahteraan. Dengan perkataan lain, NTP menunjukkan daya tukar (*term of trade*) dari produk pertanian dengan barang dan jasa konsumsi, dengan nilai di atas 100 atau 106,43, seperti pada tabel 5. 25 yang menunjukkan peningkatan kesejahteraan petani di Kabupaten Sumbawa.

Nugroho (2014: 87) membagi kebijakan publik menjadi dua mazhab, yaitu kontinentalis dan anglo saxon. Menurut Nugroho, Indonesia berada pada mashab kontinentalis. Kebijakan pada kontinentalis lebih identik dengan hukum, sedangkan anglo saxon dengan kebijakan publik. Pada model kontinentalis kebijakan publik menjadi domain tunggal negara dan menjadi monopoli negara, sedangkan rakyat hanya menjadi periferal atau di pinggir sehingga partisipasi dalam kebijakan publik adalah fakta yang bisa menjadi hak rakyat, tetapi bukan kewajiban pemerintah agar keberadaan partisipasi publik tersebut hadir. Program UPSUS PAJALE merupakan kebijakan publik yang bersifat *top down*, terlihat dari pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat, dan partisipasinya yang lebih berbentuk mobilisasi. Model implementasi Grindle merupakan model implementasi *top down* yang dapat digunakan untuk menganalisis kebijakan publik. Sebelum membuat kebijakan, pejabat pemerintah, pejabat politik, dan tim pembuat kebijakan harus turun menghimpun gagasan, aspirasi, kebutuhan, solusi, keresahan rakyat, kemudian menyusunnya sebagai agenda kebijakan.

Grindle (1980) berpendapat perbedaan antara kebijakan dan program menyiratkan bahwa implementasi kebijakan adalah fungsi dari implementasi program dan bergantung pada hasilnya, sebagai proses implementasi kebijakan dengan kegiatan merekam fakta, melakukan penyelidikan lebih jauh untuk

mendapatkan jawaban dan analisis program aksi konkret yang telah dirancang sebagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang lebih luas.

## D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, implementasi program UPSUS PAJALE yang dilaksanakan di Kabupaten Sumbawa telah terimplementasi dengan baik, Hal ini dapat diterangkan melalui beberapa hal berikut.

1. Implementasi program UPSUS PAJALE di Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa.
  - a. Isi Kebijakan (*Content of Policy*)
    - 1) Kepentingan yang memengaruhi, pada implementasi program UPSUS PAJALE, yaitu kepentingan pemerintah dalam hal ini Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa, kelompok sasaran, yaitu masyarakat, petani, dan swasta. Kepentingan pemerintah adalah untuk meningkatkan produksi dan produktivitas komoditas padi, jagung, dan kedelai, meningkatkan kesejahteraan petani, dan mencapai swasembada dan swasembada berkelanjutan, sedangkan kelompok sasaran berkepentingan untuk mendapatkan sarana dan prasarana yang mudah, meningkatkan pendapatan keluarga, dan meningkatkan kesejahteraan hidup. Pihak swasta berkepentingan pada penyediaan sarana dan prasarana usaha tani, menyerap dan mitra pengadaan bahan pokok. Implementasi program UPSUS PAJALE lebih mudah karena kepentingannya sejalan.
    - 2) Dari aspek tipe manfaat dari berbagai kegiatan di program UPSUS PAJALE, sebagian besar tidak secara aktual dirasakan manfaatnya. Ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya. Contohnya kegiatan SRI tidak sepenuhnya sesuai pedoman umum, tetapi tujuannya sama, yaitu meningkatkan produksi dan produktivitas, dan beberapa kegiatan rehabilitasi adanya kendala ketersediaan air. Kegiatan bantuan pupuk bersubsidi dan bantuan benih unggul secara langsung dirasakan manfaatnya. Bantuan ini merupakan faktor utama dalam usaha tani yang berpengaruh pada biaya produksi yang dikeluarkan petani, dengan adanya bantuan pupuk bersubsidi dan bantuan benih unggul manfaatnya dirasakan langsung membuat program UPSUS PAJALE mudah untuk diimplementasikan.

- 3) Derajat perubahan yang diinginkan, yaitu implementasi program UPSUS PAJALE diharapkan membawa perubahan dalam kesejahteraan petani atau kelompok sasaran. Perubahan kesejahteraan ini dapat diukur dari nilai tukar petani (NTP). Nilai tukar petani (NTP) Kabupaten Sumbawa pada tahun 2015 adalah 106,43 yang berarti petani mengalami surplus dan harga produksi naik yang lebih besar dari kenaikan harga konsumsi yang menunjukkan pendapatan petani lebih besar dari pengeluarannya.
- 4) Kementerian pertanian melalui BPTP NTB yang menentukan target luas tambah tanam (LTT), dan Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa sebagai letak pengambil keputusan utama kebijakan pertanian yang ada di wilayah Kabupaten Sumbawa. Lingkup yang sempit ini memudahkan implementasi kebijakan karena tidak terlalu banyak koordinasi yang harus dilakukan.
- 5) Pelaksana program. Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa merupakan *leading sector* dari kebijakan urusan pertanian sebagai fungsi penyelenggaraan urusan dalam bidang pertanian. Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa akan meneruskan tugas pada pejabat yang berada di bawahnya. Pelaksana teknis lapangan dilakukan oleh PPL, KUPT, POPT dan pihak lain yang terlibat sebagai pelaksana program.
- 6) Dari aspek sumber daya, sumber daya yang dilibatkan adalah sumber daya manusia (*human resources*) dan sumber daya bukan manusia (*non-human resources*). Sumber daya manusia terbagi atas sumber daya aparatur pemerintah dan sumber daya masyarakat pertanian. Sumber daya bukan manusia sumber daya sosial kelembagaan masyarakat, yaitu falsafah budaya masyarakat Sumbawa yang memiliki motto "*saling senenge*", "*saling setotang*", "*sabalong samalewa*" yang artinya saling mengingatkan, saling menghargai, "*lenge rasa*", membuat menjadi baik dan seimbang menjadi modal sosial masyarakat Sumbawa dalam implementasi program UPSUS PAJALE.

b. Konteks Implementasi (*Context of Policy*)

- 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat. Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa merupakan aktor yang memiliki kepentingan. Aktor lain yang memiliki kepentingan terhadap

implementasi program, yaitu partai politik, tetapi kepentingan ini masih sejalan dan memiliki tujuan yang sama.

- 2) Karakteristik lembaga dan penguasa. Dinas Pertanian Kabupaten Sumbawa memiliki karakteristik lembaga yang tidak rumit, dilihat dari kompleksitas, formalisasi, sentralisasi dan kordinasi/komunikasi yang mendukung terlaksananya program UPSUS PAJALE.
  - 3) Kepatuhan dan daya tanggap, secara umum pelaksana dan kelompok sasaran sudah memiliki kepatuhan dan daya tanggap yang baik terhadap implementasi program UPSUS PAJALE, kegiatan SRI kelompok sasaran memiliki keterbatasan kemampuan keterampilan dan sumber daya pengairan, sehingga kegiatan SRI masih pada tahap adopsi dan tidak sempurna dalam pelaksanaannya. Ditemukannya pemberian gratifikasi pada saat penentuan CPCL kegiatan rehabilitasi Jaringan Irigasi Tersier (RJIT).
2. Kinerja implementasi program UPSUS PAJALE. Pencapaian target luas tambah tanam (LTT) yang telah ditetapkan menyebabkan ada peningkatan produksi dan produktivitas komoditi padi jagung dan kedelai. Hal ini karena jagung merupakan komoditi andalan Kabupaten Sumbawa yang terlihat pada peningkatan yang signifikan. Hal ini dibuktikan dengan penambahan luas tanam dan produksi di Kabupaten Sumbawa dibandingkan dua komoditi lainnya, yaitu padi dan kedelai. Peningkatan produksi dan produktivitas berpengaruh pada ketersediaan pangan di Kabupaten Sumbawa. Ketersediaan beras mengalami surplus dan Kabupaten Sumbawa mampu mengespor jagung ke negara Filipina yang diartikan Kabupaten Sumbawa telah mencapai swasembada. Kesejahteraan masyarakat petani di Kabupaten Sumbawa meningkat seiring dengan peningkatan produksi dan produktivitas komoditi padi, jagung, dan kedelai. Nilai tukar petani (NTP) 106, 45 atau lebih dari 100 membuktikan adanya peningkatan daya beli petani yang berarti peningkatan kesejahteraan petani.

## E. Saran Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis peneliti, peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut.

1. Pendampingan intensif kepada kelompok sasaran diperlukan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan sesuai dengan petunjuk teknis kegiatan;



2. Imbauan kepada kelompok sasaran untuk tidak melakukan gratifikasi kepada pelaksana kebijakan (implementator).
3. Perlunya peningkatan kemampuan petani dari segi keterampilan, kemampuan, dan cara pandang ke depan sehingga pemerintah tidak hanya memberi umpan, tetapi memberi kail. Kebijakan merupakan strategi untuk mencapai tujuan. Kebijakan tidak hanya memperkuat negara, tetapi juga tidak melemahkan rakyatnya. Ini artinya program kebijakan tidak menjadikan masyarakat bergantung pada pemerintah, sedangkan program kebijakan harus membuat masyarakat memiliki daya saing.
4. Distribusi hasil panen, terutama beras premium, lebih terbuka lagi sehingga dapat meningkatkan minat petani dan pengamanan terhadap harga jual.
5. Perlindungan terhadap harga produk pertanian agar meningkatnya produksi menyebabkan turunnya harga.
6. Perlunya penelitian lanjutan dengan metode kuantitatif untuk mengukur implementasi program UPSUS PAJALE.

# 16

## **PERENCANAAN CORE CAPABILITY PEGAWAI MELALUI KNOWLEDGE MANAGEMENT DALAM RANGKA MENGHADAPI ERA KOMPETITIF (STUDI DI PUSAT KONSERVASI TUMBUHAN KEBUN RAYA-LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA)**

---

- ▶ Nama : **Novia Putri Andriani Mahar Dheny**
- ▶ Unit Organisasi : Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya  
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
- ▶ Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
- ▶ Negara Studi : Indonesia
- ▶ Universitas : Universitas Brawijaya

## ABSTRAK

Latar belakang penelitian ini didasarkan pada berlakunya Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara yang menuntut pegawai berubah dari *comfort zone* menjadi *competitive zone*, dan hal tersebut berpengaruh pada pengembangan karir pegawai. Kondisi PKT Kebun Raya-LIPI yang memiliki SDM di tingkat pendidikan dan usia produktif yang cukup rendah, sehingga membutuhkan perencanaan untuk mengelola kemampuan pegawai. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis rencana *core capability* pegawai melalui proses *knowledge management* yang dihubungkan dengan adanya era kompetitif seperti sekarang. Penelitian ini menggunakan melalui pendekatan kualitatif dengan metode perencanaan efektif dari perencanaan strategis dan perencanaan sumber daya manusia.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja telah disusun oleh PKT Kebun Raya-LIPI dengan menyesuaikan kondisi kebutuhan organisasi. Namun, Informasi Jabatan tentang keterampilan dan pengetahuan pegawai masih bersifat umum. Identifikasi *core capability* yang difokuskan melalui dimensi *skill* dan *knowledge* dilakukan melalui *knowledge creating activities* yang terdiri atas pemecahan masalah bersama, integrasi alat dan metodologi baru, eksperimen dan penyusunan prototipe, dan penyerapan pengetahuan dari luar organisasi telah dilakukan sehingga membentuk kemampuan inti, khususnya untuk pegawai jabatan fungsional. Perencanaan *core capability* dalam menuju era kompetitif dilakukan agar pengembangan SDM tetap berjalan yang akan berdampak pada kemajuan karir pegawai. Melalui proses identifikasi tujuan organisasi, penilaian internal dan eksternal SDM, peramalan kebutuhan SDM, serta perencanaan strategi pengembangan SDM dilakukan untuk melakukan perencanaan kemampuan inti pegawai tersebut.

Proses *knowledge creating activities* yang mengidentifikasi *core capability* sudah dilaksanakan di PKT Kebun Raya-LIPI. Namun, dalam rangka pengembangannya perlu dilakukan analisis kesenjangan kompetensi maupun kesenjangan kinerja. Proses *knowledge creating activities* juga perlu dikembangkan terus-menerus karena merupakan suatu siklus agar mendapatkan kemampuan yang menjadi *intangible resources* bagi organisasi. Selain itu, anggaran untuk pengembangan SDM harus dianggarkan karena sesuai dengan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen ASN bahwa setiap instansi wajib untuk membuat rencana dan anggaran yang harus disiapkan dalam pengembangan kompetensi.

► **Kata Kunci:** Core Capability, Perencanaan SDM, Knowledge Management

## ABSTRACT

The background of this research is based on the enactment of the Law concerning the State Civil Apparatus which demands that employees change from comfort zones to competitive zones which affects the career development of employees. The conditions of the Center for Plant Conservation Botanic Gardens that have employee with level of education and productive age are quite low, so that it requires planning to manage employee capabilities. The purpose of the research is to analyze plan of employee core capability through the knowledge management process that is associated with the existence of a competitive era like now. This study uses a qualitative approach with effective planning methods from strategic planning and human resource planning.

The results of this study indicate that Job Analysis and Analysis of Workloads have been prepared by Center for Plant Conservation Botanic Gardens by adjusting the conditions of organizational needs. But, Job Information about employee skills and knowledge is still general. Identification of core capability that is focused through the dimensions of skill and knowledge is carried out through knowledge creating activities consisting of joint problem solving, integration of new tools and methodologies, experimentation and prototype preparation, and absorption of knowledge from outside the organization so as to form core capabilities especially for functional office employees . Planning of core capability in the direction of the competitive era is done so that human resources development continues to run which will have an impact on employee career progress. Through the process of identifying organizational goals, internal and external human resources assessments, forecasting human resources needs, and planning human resources development strategies are carried out to plan the core capabilities of these employees.

The process of knowledge creating activities that identifies core capability has been carried out in Center for Plant Conservation Botanic Gardens. However, in the context of its development it is necessary to carry out competency gap analysis and performance gaps. The process of knowledge creating activities also needs to be developed continuously because it is a cycle in order to obtain capabilities that become intangible resources for the organization. In addition, the budget for human resources development must be planned because it is in accordance with the Government Regulation on State Civil Apparatus Management that each agency is obliged to make a plan including the budget must also be prepared in developing competencies.

- ▶ **Keywords:** Core Capability, Human Resources Planning, Knowledge Management

# **PERENCANAAN CORE CAPABILITY PEGAWAI MELALUI KNOWLEDGE MANAGEMENT DALAM RANGKA MENGHADAPI ERA KOMPETITIF (STUDI DI PUSAT KONSERVASI TUMBUHAN KEBUN RAYA-LEMBAGA ILMU PENGETAHUAN INDONESIA)**

## **A. Latar Belakang**

Dalam perencanaan Sumber Daya Manusia, proses peramalan tidak terlepas dari salah satu hal yang perlu dilakukan dalam sebuah organisasi. Proses peramalan ini umumnya dilakukan oleh instansi pemerintahan di Indonesia melalui analisis kebutuhan pegawai melalui Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja untuk menentukan syarat jabatan dan berapa beban kerja yang harus dikerjakan. Moekijat (1995: 58) mengemukakan bahwa analisis jabatan memberikan informasi tentang syarat-syarat tenaga kerja secara kualitatif, jenis-jenis jabatan, dan karyawan yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas. Lebih lanjut, analisis beban kerja menurut Komaruddin (1996: 235), adalah proses untuk menetapkan jumlah jam kerja orang yang digunakan atau dibutuhkan untuk merampungkan suatu pekerjaan dalam waktu tertentu.

Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya yang selanjutnya disebut PKT Kebun Raya adalah satuan kerja pada tingkat Eselon II yang berada di bawah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Kondisi organisasi dapat dilihat dari sumber daya yang dimiliki. Salah satu kekuatan dari sumber daya yang dimiliki, yaitu pegawai dari organisasi tersebut. Jumlah SDM satuan kerja PKT Kebun Raya sebanyak 266 pegawai (SIMPEG LIPI per Januari 2018) dengan jumlah kekuatan SDM di tingkat pendidikan masih cukup kurang.

Pengembangan kompetensi yang dilakukan di PKT Kebun Raya meliputi pendidikan dan pelatihan. Pendidikan yang dilakukan melalui tugas belajar dan izin belajar. Pegawai dengan penugasan belajar sebagian besar didominasi oleh jabatan fungsional (JF) peneliti, pegawai JF lain dan jabatan administrasi jarang

yang mendapatkan penugasan belajar. Penugasan belajar sebelumnya adalah bentuk *reward* dari instansi kepada pegawai yang telah memiliki kinerja bernilai baik. Namun, sejak UU ASN terbit, disebutkan dalam Pasal 203 (3) bahwa pengembangan kompetensi merupakan hak dan kesempatan yang sama dari setiap ASN untuk mengembangkan karir mereka. Pengelolaan pengembangan kompetensi yang salah satunya melalui penugasan belajar belum dilakukan maksimal, contohnya bagaimana pengetahuan atau ilmu yang telah didapatkan dapat dilakukan transfer *knowledge* kepada pegawai lain. Organisasi juga perlu menganalisis proses *assisting* (membantu rekan) dan *tutoring* (mengajarkan) baik dari pegawai yang memiliki kemampuan lebih kepada pegawai yang masih kurang kemampuannya.

Adanya kondisi pegawai yang telah dijelaskan di atas dihadapkan pada tuntutan reformasi kepegawaian dalam era kompetitif maka penelitian ini berfokus pada analisis kemampuan pegawai. Sebuah organisasi memang tidak terlepas dari peran manajerial, sumber daya fisik, dan budaya atau *value* yang ada di dalamnya. Namun, penelitian ini menjadikan objek sumber daya manusia yang ada dalam organisasi untuk diteliti. Untuk memperkecil fokus dari penelitian, konsep *core capability* yang diambil adalah *knowledge* dan *skill* dari pegawai. Barton (1995) juga mengungkapkan bahwa salah satu dimensi penting yang memengaruhi adanya *core capability* adalah dimensi yang kedua, yaitu *knowledge* dan *skill*. Objek penelitian adalah pegawai yang menduduki jabatan fungsional. Hal ini dikarenakan jabatan fungsional merupakan jabatan mandiri yang sudah memiliki peran inti bagi PKT Kebun Raya-LIPI.

PKT Kebun Raya-LIPI telah memiliki dokumen analisis jabatan dan dokumen analisis beban kerja. *Core capability* yang difokuskan pada dimensi keterampilan dan pengetahuan harus dicermati terlebih dahulu apakah sebelumnya proses peramalan yang ditunjukkan dalam analisis jabatan dan analisis beban kerja yang ada di PKT Kebun Raya-LIPI telah mencakup dua hal tersebut. Hal tersebut dianggap penting dalam penelitian ini karena proses perencanaan *core capability* yang akan dilakukan berdasarkan data pendukung yang sudah dibuat oleh satuan kerja mencakup aspek pengetahuan dan keterampilan pegawai dalam suatu jabatan. Adanya kemampuan pegawai seharusnya sudah tertuang dalam analisis yang dilakukan organisasi sebelumnya.

PKT Kebun Raya-LIPI sebagai salah satu satuan kerja di tingkat lingkungan Lembaga Negara dan salah satu satuan kerja yang memiliki Zona Integritas yang ditetapkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

Birokrasi pada tahun 2015, dalam rangka profesionalisme sesuai era kompetitif harus melakukan penerapan manajemen ASN. PKT Kebun Raya selain memiliki fungsi sebagai lembaga penelitian, juga berfungsi sebagai pendidikan dan wisata. Visi PKT Kebun Raya adalah “Menjadi salah satu Kebun Raya terbaik di dunia dalam bidang konservasi dan penelitian tumbuhan tropika, pendidikan lingkungan, dan pariwisata”. Dalam mewujudkan visi tersebut sebuah organisasi harus memiliki kemampuan inti pegawai dan dikelola dengan baik. Selain itu, dengan adanya beragam kondisi eksisting pegawai di PKT Kebun Raya LIPI, sebuah organisasi harus lebih memfokuskan titik kemampuan dari keseluruhan untuk mewakili organisasi tersebut agar visi dan misi dapat tercapai. PKT Kebun Raya-LIPI perlu menganalisis cara agar kemampuan yang berisi *knowledge* dan *skill* pegawai dapat dikembangkan pada semua lini pegawai.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini diberi judul “Perencanaan *Core Capability* Pegawai Melalui *Knowledge Management* dalam Menghadapi Era Kompetitif (Studi di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya-LIPI)”.

## **B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis**

Berdasarkan penjelasan latar belakang tersebut, rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya-LIPI tentang kebutuhan *core capability* pegawai?
2. Apa sajakah *core capability* pegawai yang ada di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya-LIPI?
3. Bagaimanakah perencanaan *core capability* pegawai dalam menghadapi era kompetitif di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya-LIPI?

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif. Penelitian dengan cara kualitatif dilakukan agar peneliti menemukan langsung data dan fakta yang ada di lapangan, kemudian menghubungkan dengan teori yang sudah berkembang. Seperti yang diungkapkan oleh Alwasilah (2002) bahwa penelitian dengan pendekatan kualitatif berupaya mengembangkan ranah penelitian dengan terus-menerus memperluas pertanyaan penelitian, bahkan memunculkan pemikiran dan hipotesis baru, serta isu baru bagi penelitian terkait dan penelitian selanjutnya. Sesuai dengan fokus yang diteliti berkaitan dengan sumber daya manusia bahwa banyak yang harus dicari secara langsung dan berkembang.

Metode deskriptif juga dipilih agar mendapatkan penggambaran secara mendalam proses yang diteliti karena sifat penelitian kualitatif yang tidak berusaha menguji hipotesis. Sekalipun demikian, penelitian ini tidak memiliki asumsi awal yang menjadi permasalahan penelitian. Penelitian kualitatif dengan penjabaran deskriptif disajikan berupa narasi cerita, jawaban informan, serta dokumen-dokumen berupa foto atau yang lainnya. Idrus dalam bukunya *Metode Penelitian Ilmu Sosial* (2009) menyatakan bahwa data penelitian kualitatif memiliki sifat yang lebih banyak melacak dan non-angka maka sebenarnya data penelitian kualitatif itu sangat banyak dan juga sangat kompleks.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menganalisis dan mengetahui gambaran perencanaan tentang *core capability* pegawai dalam menghadapi era kompetitif. Namun, sebelum dilakukan perencanaan *core capability*, analisis jabatan dan analisis beban kerja juga dijadikan fokus penelitian karena merupakan bagian dari kemampuan pegawai. Setelah analisis data selesai, hasilnya disajikan secara deskriptif. Proses penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif. Karena penelitian kualitatif mencoba memahami fenomena yang sebenar-benarnya, analisa deduktif dimulai dengan penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus. Penelitian ini tidak hanya bertujuan memberikan gambaran tentang fakta-fakta yang ada yang diperoleh di lapangan maupun dari studi kepustakaan.

Lokasi penelitian dilakukan di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya LIPI. Alasan pengambilan lokasi penelitian pada instansi tersebut karena memiliki keragaman pegawai, baik dari tingkat pendidikan dan karakteristik lainnya. Kemampuan pengembangan SDM juga belum terkelola secara maksimal. Pengembangan kemampuan yang telah dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan. Hal ini menjadi tantangan bagi instansi Kementerian maupun Lembaga dalam rangka menuju era kompetitif dengan sistem merit dan *professional system* diharapkan memiliki sumber daya yang mampu bersaing.

Situs penelitian ini adalah tempat-tempat khusus yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data penelitian, baik melalui wawancara, observasi, dan data terkait penelitian. Tempat-tempat yang dimaksud, antara lain ruangan kantor pejabat sebagai penanggung jawab dalam perencanaan kepegawaian, ruangan tim perencanaan, monitoring, dan evaluasi, serta lingkungan di sekitar lingkungan PKT Kebun Raya LIPI, seperti kebun koleksi, laboratorium, perpustakaan, dan lain-lain.



## C. Pembahasan Hasil Analisis

### 1. Identifikasi Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja tentang Core Capability Pegawai di PKT Kebun Raya-LIPI

PKT Kebun Raya LIPI dengan kondisi pegawai yang memiliki 9 jabatan fungsional, 10 jabatan pelaksana yang disesuaikan dari LIPI, dan 19 jabatan pelaksana lain dalam bidang perkebunrayaan yang memiliki analisis jabatan tersendiri. Hasil analisis jabatan pada lingkungan LIPI berbentuk Informasi Faktor Jabatan. Sembilan jabatan fungsional yang terdiri atas peneliti, teknisi litkayasa, perencana, pustakawan, analis kepegawaian, arsiparis, pranata humas, pengelola barang/jasa, dan pranata komputer. Syarat jabatan berupa keterampilan dan pengetahuan yang harus dimiliki oleh tiap-tiap jabatan fungsional terdapat dalam tabel 5.1. Hal tersebut sesuai dengan Peraturan Kepala BKN Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Analisis Jabatan yang menyatakan bahwa salah satu syarat jabatan terdapat unsur keterampilan dan pengetahuan yang harus dimiliki.

Uraian yang dikemukakan pada analisis jabatan menurut wawancara dengan Plh. Kepala Subbagian Kepegawaian sudah diatur dalam aturan yang dikeluarkan instansi pembina masing-masing jabatan fungsional yang terdapat dalam Tabel Aturan Hukum Tentang Kompetensi Jabatan Fungsional (Tabel 5.2). Uraian yang disebutkan pada pengetahuan dan keterampilan yang harus dipenuhi oleh masing-masing jabatan merupakan panduan secara umum syarat jabatan yang harus dipenuhi. Untuk itu, diperlukan pengembangan dalam rangka meningkatkan kompetensi pegawai. Pengembangan tersebut mutlak dilakukan sesuai dengan pendapat Siagian (2014:182) yang menyatakan bahwa pengembangan sumber daya manusia, selain menghadapi tuntutan tugas sekarang, juga untuk menjawab tantangan di masa depan. Oleh karena itu, pengembangan sumber daya manusia mutlak untuk dilakukan. Satuan kerja PKT Kebun raya-LIPI secara mutlak harus melakukan pengembangan untuk meningkatkan keterampilan dan pengetahuan dengan cara menyusun rencana kemampuan pegawai. Pada Pasal 162 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 dinyatakan bahwa pengembangan kompetensi merupakan salah satu dari manajemen karir PNS yang dilakukan dengan sistem merit. Secara tertulis, maksud aturan tersebut, yaitu pengembangan kompetensi merupakan cikal bakal untuk meningkatkan karir PNS, tetapi harus didasarkan pada sistem merit yaitu kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.

Analisis jabatan yang dijadikan pedoman untuk melakukan jabatan tertentu merupakan kebutuhan organisasi dalam manajemen kepegawaian.

Berdasarkan wawancara dengan pejabat pembina kepegawaian di PKT Kebun Raya-LIPI ternyata ada beberapa pegawai yang sebelumnya diformasikan untuk masuk dalam jabatan fungsional peneliti, tetapi seiring berjalannya waktu, mereka lebih banyak berhubungan dengan dunia pendidikan lingkungan ataupun kerja sama dan informasi. Pada akhirnya, beberapa pegawai tersebut tidak menduduki jabatan fungsional peneliti sesuai dengan formasi, tetapi menduduki jabatan fungsional lain seperti pranata humas dan perencana. Hal tersebut menjadikan evaluasi dalam manajemen kepegawaian satuan kerja. Penyebab hal tersebut bisa terjadi karena manajerial memberikan bobot pekerjaan yang sifatnya tidak mengarah sesuai dengan syarat jabatan yang seharusnya dilakukan. Terlebih, dengan peran manajerial yang menggiring untuk menjauhi jabatan yang seharusnya didudukinya, tanpa disadari pegawai tersebut juga memiliki kompetensi lebih mengarah ke jabatan lain.

Hal ini sebenarnya bisa menjadikan pengurangan yang disebut Barton (1996) sebagai *core rigidities* (kekakuan inti) organisasi karena secara tidak langsung membentuk kompetensi sendiri bagi pegawai. Namun, di samping itu, juga menjadikan organisasi, yaitu PKT Kebun Raya-LIPI mengalami kerugian karena ada beberapa jabatan yang tidak dapat dipenuhi. Hal tersebut seharusnya menjadi evaluasi bagi PKT Kebun Raya-LIPI dalam rekrutmen selanjutnya agar pegawai benar-benar sesuai kebutuhan dan bobot pekerjaan yang diberikan oleh manajerial mengarah pada *job description* yang tertuang pada analisis jabatan masing-masing. Moekijat (1995: 58) menyebutkan 4 kategori waktu yang digunakan untuk menyelesaikan pekerjaan. Dua di antaranya adalah waktu yang digunakan untuk melakukan kegiatan yang langsung berhubungan dengan produksi (waktu lingkaran) dan waktu yang digunakan untuk melakukan kegiatan yang tidak langsung berhubungan dengan produksi (bukan lingkaran). Hal ini perlu dipahami oleh manajerial dan juga pegawai masing-masing agar pegawai tidak diberikan bobot pekerjaan di luar lingkaran tugasnya sehingga pegawai tersebut merasa nyaman dan beralih untuk tidak melakukan pekerjaan sesuai *job* deskripsinya.

Dalam memasuki era kompetitif yang mulai digalakkan pemerintah melalui beberapa perubahan, beberapa Kementerian/Lembaga membuat aturan tentang jabatan inpassing maupun aturan tentang uji kompetensi sesuai dengan instansi jabatan yang dibina masing-masing. Oleh karena itu,

perhitungan yang mulai dilakukan untuk mengetahui perkiraan pegawai jabatan pelaksana menuju *competitive zone* agar melakukan *inpassing* atau uji kompetensi dalam rangka memperbanyak dan memfungsikan untuk masuk dalam jabatan fungsional. Hal tersebut sesuai dengan harapan dari RPJM ketiga 2015–2019 bahwa pembangunan ASN diharapkan dapat menjadi *Smart ASN*. Selain itu, era kompetitif diharapkan dapat mengurangi kekakuan inti dari organisasi khususnya PKT Kebun Raya-LIPI dengan adanya pegawai jabatan pelaksana yang melakukan *inpassing* ke jabatan fungsional. Namun, manajemen kepegawaian yang ada di PKT Kebun Raya-LIPI harus melihat adanya aspek sarat nilai (*valude laden*), bukan bebas nilai (*value free*) dengan mempertimbangkan aspek merit. Pegawai jabatan pelaksana yang diramalkan untuk dapat memasuki jabatan fungsional melalui perhitungan analisis beban kerja setidaknya memiliki *ability*, *background*, dan integritas untuk menduduki jabatan fungsional.

Kesimpulan dari penjelasan di atas adalah analisis jabatan dan analisis beban kerja yang telah disusun tidak bisa dijadikan pedoman selama periode yang telah direncanakan. Pada Peraturan Kepala BKN baik nomor 19 dan nomor 21 tahun 2011 tentang pedoman Anjab dan ABK juga tidak disebutkan periode untuk menentukan beban kerja yang harus dihitung oleh organisasi. Berdasarkan wawancara, ada juga beberapa pegawai yang seharusnya menduduki formasi A, tetapi tidak sesuai dengan kemampuannya dan akhirnya menduduki formasi B. Hal tersebut dapat mengurangi *core rigidities* karena dapat memunculkan kemampuan pegawai dan juga berdampak pada satuan kerja dengan tidak terpenuhinya kebutuhan organisasi. Faktor eksternal seperti adanya peraturan baru mengenai manajemen kepegawaian juga menyebabkan reformasi kepegawaian pada tingkat satuan kerja. Perencanaan ulang dilakukan karena adanya hal tersebut. PKT Kebun Raya LIPI melakukan beberapa pertimbangan untuk menyusun kebutuhan pegawai, di samping beban kerja berdasarkan tupoksi satuan kerja, kemampuan, pengetahuan, dan keinginan pegawai tersebut untuk menduduki jabatan fungsional tersebut diperhitungkan. Namun, hal tersebut juga harus sesuai dengan analisis jabatan yang akan didudukinya, seperti yang dinyatakan oleh Irawan, Motik, dan Sakti (1997: 63) bahwa hasil dari analisis jabatan meliputi uraian jabatan (*job description*) dan syarat jabatan (*job specification*). Oleh karena itu, syarat jabatan mutlak harus dipenuhi apabila pegawai ingin menduduki jabatan tersebut.

## 2. Identifikasi Core Capability Pegawai dengan Dimensi Knowledge dan Skill Melalui Knowledge Creating Activities

Barton yang pertama kali mengusung *core capability* (1992:111) menggeser dari konsep *core competence* (Prahalad dan Hamel, 1990) dan *core skill* (McKevitt, 1970an) yang sebelumnya. Kemampuan inti yang berarti sesuatu yang dikembangkan oleh organisasi menunjukkan keunggulan yang kompetitif dari suatu kepemilikan organisasi yang berbeda dengan lainnya untuk menghadapi perkembangan di masa depan. Di samping itu, percepatan arah reformasi birokrasi ditandai dengan adanya pemerintah menerbitkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Tujuannya adalah mewujudkan tata kelola aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan mempertanggungjawabkan kinerjanya, serta menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara. Konsep *core capability* ini menjadi menarik bagi sistem manajemen ASN yang baru digalakkan karena dengan *core capability*, pegawai bisa menjadikan kekuatan dari organisasi agar tetap *sustain* dalam pembangunan nasional.

PKT Kebun Raya-LIPI merupakan lembaga yang memiliki fungsi konservasi tumbuhan *ex situ* dan penelitian tumbuhan juga memiliki fungsi sebagai tempat pendidikan, wisata, dan jasa lingkungan. Hal inilah yang menjadikan kebun raya berbeda dengan lembaga lainnya. Kebun Raya di Indonesia yang berada di bawah Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia ada empat, tetapi untuk PKT Kebun Raya LIPI sendiri, yang membedakan adalah fokus untuk tumbuhan dataran rendah basah. Melalui *knowledge creating activities* (Barton, 1995), aktivitas inilah yang dapat membasmi patologi berupa kekakuan inti organisasi. Beberapa bentuk aktivitas manajemen pengetahuan dilakukan oleh PKT Kebun Raya LIPI.

Penulis memfokuskan untuk mengidentifikasi *core capability* melalui dimensi pengetahuan dan keahlian pegawai, khususnya pegawai pada 9 jabatan fungsional yang sudah memiliki *core* tersendiri dalam menjalankan tugas dan fungsi kebun raya. Dimensi *skill* dan *knowledge* dipilih karena merupakan tingkatan kedua yang sulit diubah dan mencari ciri khas organisasi (Barton, 2008: 123). Hal ini sejalan dengan pemikiran Drucker (1999) yang

menyatakan bahwa pengetahuan yang berkembang dari pekerja (*knowledge worker*) bukan lagi dalam bentuk *money capital* atau sumber daya alam, melainkan memiliki nilai dari pengetahuan yang dimiliki mereka sendiri. *Knowledge creating activities* yang dimaksud meliputi hal berikut.

Penjelasan identifikasi *core capability* yang dibentuk atau dipelihara melalui *knowledge management*, sebagaimana digambarkan oleh Barton pada bukunya *Wellsprings of Knowledge* sebagai suatu siklus. Namun, jika dilihat dari yang telah dilakukan penulis pada penelitian ini bahwa *core capability* tidak selalu didapatkan melalui empat aktivitas, yaitu pemecahan masalah bersama, integrasi alat dan metodologi baru, penyusunan eksperimen, dan penyerapan pengetahuan dari luar organisasi. Beberapa aktivitas dapat didapatkan melalui beberapa atau satu unsur dari *knowledge creating activities* yang dikemukakan oleh Barton. Seperti yang dipaparkan di atas bahwa aktivitas yang terjadi di PKT Kebun Raya-LIPI tidak selalu melalui semua aktivitas. Aktivitas yang dilakukan ternyata hanya bentuk salah satu dari implementasi manajemen kreasi pengetahuan saja.

Selain itu, *knowledge creating activities* merupakan aktivitas untuk mengidentifikasi serta memelihara *core capability* sehingga dapat disimpulkan setelah *core capability* terbentuk melalui *knowledge creating activities*, selanjutnya *knowledge creating activities* akan membentuk *core capability*. Namun, Barton (1995) tidak menjelaskan sampai kapan *core capability* yang dibentuk melalui *knowledge creating activities* digunakan menjadi *core capability* dalam suatu organisasi. Hal ini karena kemampuan yang terbentuk akan mengalami perubahan yang dinamis mengikuti waktu dan era yang ada. Misalnya pada aktivitas implementasi dan integrasi alat, suatu alat akan dianggap menjadi tidak bernilai lagi apabila tidak dapat digunakan untuk mengembangkan suatu pengetahuan atau keterampilan yang ada.

Berbeda dengan konsep *core skill* yang dikemukakan oleh Mc Kevitt (1998) bahwa *core skill* yang didapatkan merupakan adopsi dari sektor privat ke dalam sektor publik. Konsep ini dipengaruhi adanya faktor lingkungan, yaitu bidang kesehatan, pendidikan, keamanan, ketertiban, dan kesejahteraan (*the street level public organization*). Adapun konsep dari Barton tentang *core capability* merupakan bentukan dari proses yang dinamakan *knowledge creating activities* atau manajemen kreasi pengetahuan. Aktivitas ini dilakukan di dalam organisasi tanpa melihat kondisi faktor lingkungan. Karena konsep *core capability* adalah cara mendapatkan kemampuan inti dari sebuah organisasi yang ternyata dianggap berbeda dari organisasi lainnya.

Kemudian, konsep *core competence* yang diusung oleh Hamel dan Prahalad pada tahun 1990 merupakan pengetahuan kolektif organisasi tentang cara mengkoordinasikan beragam keterampilan dan mengintegrasikan teknologi yang dimiliki organisasi. *Core capability* (Barton, 1995) mengonsepan lebih mengerucut, tetapi lengkap. Hal ini karena konsep *core capability* dilihat dari segi 4 dimensi, yaitu pengetahuan dan keterampilan, sistem manajerial, sistem fisik, dan *value* yang terdapat pada organisasi. Dimensi-dimensi tersebut merupakan integrasi dari keseluruhan sumber daya yang dimiliki organisasi secara lengkap. Oleh karena itu, identifikasi kemampuan inti yang telah dilakukan oleh peneliti di atas didapatkan melalui *knowledge creating activities* dalam dimensi keterampilan dan pengetahuan dihadapkan pada pembentukan kemampuan inti yang dimiliki oleh PKT Kebun Raya-LIPI sehingga dapat mengurangi adanya kekakuan inti organisasi.

### **3. Perencanaan Core Capability Pegawai dalam Menghadapi Era Kompetitif di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya-LIPI**

Perencanaan merupakan hal utama yang dilakukan dalam manajemen organisasi. Faludi (1973: 7) membedakan teori merencana (*theory of planning*) dan teori dalam perencanaan (*theory in planning*) yang tidak dapat dipisahkan sehingga diharapkan membentuk kolaborasi yang disebut perencanaan efektif. *Theory of planning* dalam penelitian ini menggunakan perencanaan strategis oleh Bryson (2004: 13) yang mengartikan perencanaan strategis sebagai upaya untuk memandu apa yang dikerjakan dengan mengkaji isu strategis organisasi. Apalagi isu era kompetitif dengan adanya UU ASN merupakan permasalahan yang harus segera ditindaklanjuti karena adanya reformasi birokrasi.

Di samping itu, *theory in planning* dalam penelitian ini menggunakan perencanaan sumber daya manusia oleh Mathis dan Jackson (2002) bahwa perencanaan sumber daya manusia memberikan petunjuk masa depan, menentukan tenaga kerja, dan menentukan pengembangan yang perlu dilakukan.

Pengembangan *skill* dan *knowledge* yang dibutuhkan pegawai bisa dilakukan dengan dua cara, yaitu pendidikan dan pelatihan. Grindle (1997: 22) menyatakan *capacity building* dapat dibagi menjadi dimensi pengembangan SDM dengan fokus personel yang profesional dan kemampuan teknis, serta

tipe kegiatan seperti *training*, praktik kerja, dan lain-lain. Pendidikan formal ditempuh melalui tugas belajar dan izin belajar pegawai. Kemudian, pelatihan dapat berbentuk pelatihan tatap muka di ruangan (pelatihan klasikal) dan pelatihan nonklasikal. Pelatihan tatap muka, seperti yang biasa dilakukan, bisa dilakukan dalam tahap pelatihan manajerial, fungsional, dan sosial kultural. Namun, ada juga pelatihan yang dapat dilakukan dalam instansi sendiri. Barton (1995) menyatakan bahwa penyerapan pengetahuan yang paling ampuh adalah penerapan yang dapat meminimalkan biaya. Strategi pelatihan internal seperti pelatihan dari peneliti untuk teknisi litkayasa yang memiliki keterkaitan tugas dapat diperbanyak agar *sharing knowledge* dapat berkembang dalam organisasi.

Pengembangan kemampuan pegawai juga dapat dilakukan melalui *knowledge management* karena pada dasarnya pengetahuan pegawai *intangible* merupakan aset dari suatu organisasi. Hal ini sejalan dengan pemikiran Dalkir (2011:5) yang menyatakan bahwa kemampuan yang saat ini berkembang melalui *intangible resources* (aset yang tidak berwujud) mengharapkan organisasi harus mampu mengupayakan dan memberdayakan aset tersebut sebagai kemampuan. Azmy (2015) dalam penelitiannya juga menyimpulkan bahwa peningkatan kompetensi dapat dilakukan dengan menyediakan proses transfer pengetahuan antar anggota organisasi bahwa kunci kesuksesan dalam hal ini adalah komitmen dan komunikasi. Komitmen dalam berbudaya kerja didapatkan dari dukungan penuh dari unsur pimpinan (Efendi, 2015). *Knowledge creating activities* yang dikemukakan oleh Barton (1995) merupakan aktivitas yang sebenarnya tidak disadari oleh organisasi yang merupakan *treatment* untuk mendapatkan *core capability* berupa kemampuan dan pengetahuan pegawai. *Core capability* dan *knowledge creating activities* merupakan siklus yang terus berputar dan dapat digunakan terus menerus. Demikian pula, untuk PKT Kebun Raya-LIPI yang memiliki SDM kebanyakan rendah dapat mengelola kemampuan mereka agar selalu dapat berkembang.

Proses manajemen kreasi pengetahuan yang telah diimplementasikan di PKT Kebun Raya-LIPI ternyata tidak berupa aktivitas yang dilakukan dalam 4 tahapan tersebut, tetapi hanya pada 1 siklus untuk setiap kegiatan. Namun, aktivitas yang telah dilakukan masih memerlukan *treatment* agar *core ridigites* dapat dikurangi. Kebanyakan aktivitas yang dilakukan masih berupa rutinitas sehingga perlu inovasi untuk terus diperbaharui. Selain itu, pengembangan melalui *knowledge management* masih banyak dilakukan

oleh pejabat fungsional. Oleh karena itu, peran manajerial dianggap penting sebagai dukungan *top down* agar proses tersebut dapat dinikmati oleh semua lini pegawai.

Strategi yang dapat diterapkan untuk mengembangkan *core capability* (kemampuan inti), diperkenalkan Nonaka dan Takeuchi (1995) bahwa konversi pengetahuan model SECI dilandasi oleh dua dimensi, yaitu epistemologikal dan ontologikal. Dimensi ontologi berkaitan dengan keberadaan suatu pengetahuan (*the nature of reality*) yang diletakkan pada individu, kelompok, organisasi, dan antarorganisasi. Adapun dimensi epistemologi berkaitan dengan teori suatu pengetahuan yang dikaitkan dengan *tacit* dan *explicit knowledge*. Interaksi dari kedua dimensi tersebut kemudian diperbesar oleh Nonaka dan Takeuchi (1995:57) melalui SECI (*Socialization, Externalization, Combination, dan Internalization*).

Dilihat dari kondisi yang telah dilakukan oleh PKT Kebun Raya-LIPI dalam pengelolaan pengetahuan melalui *knowledge creating activities* di atas, SECI dapat menjadi strategi dalam proses memperbesar *tacit* dan *explicit* area pengetahuan di PKT Kebun Raya-LIPI. Hal ini karena proses SECI bergerak dari tingkatan *middle-up-down management* (Nonaka dan Takeuchi, 1995:130), bahwa di PKT Kebun Raya-LIPI, pegawai berada pada tataran dari eselon 3 (bidang/bagian) dan eselon 4 (subbidang/subbagian) membawahi semua lini pegawai. termasuk jabatan pelaksana.

## D. Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun dan hasil penelitian dan pembahasan, peneliti menarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Analisis Jabatan, khususnya untuk jabatan fungsional pegawai tentang kemampuan dan pengetahuan sebagai syarat jabatan yang harus dipenuhi oleh tiap-tiap jabatan fungsional terdapat pada Informasi faktor jabatan fungsional tertentu yang disesuaikan oleh aturan tentang standar kompetensi jabatan yang dikeluarkan oleh tiap-tiap pembina jabatan fungsional. Namun, syarat jabatan berupa kemampuan dan pengetahuan pegawai yang ada pada Informasi faktor jabatan fungsional tertentu masih bersifat umum sehingga memerlukan pengembangan keterampilan dan pengetahuan. Hasil penelitian menunjukkan di PKT Kebun Raya-LIPI memperlihatkan adanya beberapa pegawai yang seharusnya menduduki jabatan fungsional peneliti, tetapi



menduduki jabatan fungsional lain, seperti pranata humas dan perencana. Hal tersebut karena tingkat manajerial yang terlalu memberikan bobot pekerjaan yang tidak sesuai dengan analisis jabatannya. Hal ini menunjukkan adanya pengurangan *core rigidities* karena memunculkan kompetensi baru dan menyebabkan tantangan bagi organisasi karena tidak terpenuhinya pegawai pada suatu jabatan fungsional.

Pada sisi lain, Analisis Beban Kerja PKT Kebun Raya-LIPI sudah pernah disusun dan berada pada dokumen penataan dan penyusunan kebutuhan pegawai Tahun 2015–2019. Namun, penataan kebutuhan pegawai tidak sejalan dengan adanya penerimaan Calon Pegawai Negeri Sipil bahwa Kemenpan RB menyetujui formasi yang kebanyakan dari jabatan fungsional peneliti. Pada tahun 2017, seiring berlakunya Peraturan Pemerintah tentang Manajemen ASN menuju era kompetitif, penataan dan penyusunan ulang kebutuhan pegawai dilakukan dan hasilnya berbeda dengan penyusunan kebutuhan pegawai yang telah dihitung pada tahun 2014. Hal tersebut karena adanya kebutuhan satuan kerja. Dalam kesempatan ini, PKT Kebun Raya-LIPI melakukan peramalan agar pejabat pelaksana yang dianggap memiliki *ability, background*, serta integritas untuk menduduki jabatan fungsional diramalkan untuk menduduki jabatan yang lebih kompetitif. Namun, dalam perkembangannya, *inpassing* jabatan harus menunggu berlakunya peraturan dari instansi pembina masing-masing jabatan.

2. Analisis *core capability* pegawai pada jabatan fungsional di PKT Kebun Raya LIPI (peneliti, teknisi litkayasa, pranata humas, arsiparis, pustakawan, perencana, analis kepegawaian, pranata komputer) didapatkan melalui proses *knowledge creating activities*, yaitu pemecahan masalah bersama, integrasi alat, dan metodologi baru (dapat dilihat pada tabel 5.9), eksperimen dan penyusunan prototipe (dapat dilihat pada tabel 5.10), serta penyerapan pengetahuan dari luar organisasi (dapat dilihat pada tabel 5.11). Konsep *knowledge creating activities* menjadi salah satu strategi di PKT Kebun Raya-LIPI untuk mendapatkan dan mengembangkan kemampuan yang telah dimiliki oleh pegawai jabatan fungsional sebelumnya berdasarkan syarat jabatan pada analisis jabatan.

Namun, implementasi *knowledge creating activities* masih memiliki beberapa kelemahan yang dapat menjadi *core rigidities*. Aktivitas pemecahan masalah bersama belum dilakukan oleh semua lini pegawai, termasuk pejabat pelaksana, karena hanya terbatas diikuti oleh pejabat fungsional. Dalam integrasi alat dan penyusunan eksperimen, bentuk produk yang dihasilkan

masih perlu diadakan inovasi agar organisasi dapat terus berkembang, misalnya pada proses aklimatisasi tumbuhan tidak hanya tumbuhan anggrek dan kantong semar. Kemudian, penyerapan pengetahuan juga hendaknya dimaksimalkan dengan pelatihan internal agar penghematan biaya dan proses *transfer knowledge* dapat terjadi melalui internal organisasi.

3. Perencanaan *core capability* pegawai di PKT Kebun Raya LIPI dapat dilihat melalui tahapan-tahapan sebagai berikut.
  - a. Identifikasi tujuan organisasi: pada tataran implementatif, lembaga diwujudkan dalam tujuan strategis satuan kerja yang salah satunya merujuk pada penguatan kompetensi inti dalam bidang penelitian dan penyiapan bahan-bahan hasil penelitian. Namun, tidak menutup kemungkinan kemampuan dari pegawai lain dalam rangka mendukung tujuan strategis tersebut. Sementara itu, pada PK (Perjanjian Kinerja) PKT Kebun Raya-LIPI yang merujuk pada Rencana Strategis LIPI, pengembangan SDM menjadi target poin tersendiri untuk dapat dilakukan setiap tahun.
  - b. Penilaian terhadap lingkungan internal SDM organisasi: penilaian yang dilakukan adalah salah satu dari sumber daya organisasi, yaitu Sumber Daya Manusia (SDM). Strategi (*process*) yang telah dilaksanakan dalam rangka pengembangan SDM berupa pendidikan dan pelatihan. Kinerja (*output*) dari strategi yang telah dilaksanakan berupa evaluasi pelatihan internal yang terdokumentasikan pada dokumen ISO 9001: 2015 Subbagian Kepegawaian. Namun, dalam pelaksanaannya, evaluasi pelatihan internal belum dijalankan secara maksimal. Selain itu, penganggaran untuk pengembangan SDM belum memiliki porsi tersendiri dari anggaran satuan kerja. Pada PKT Kebun Raya-LIPI hanya ada anggaran khusus bagi Diklat Teknis dan Manajemen Perkebunrayaan.

Penilaian terhadap lingkungan eksternal SDM organisasi: pada Bab V dari PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN disebutkan mengenai Pengembangan Karier, Pengembangan Kompetensi, dan Sistem Informasi Manajemen Karier. Dalam rangka mencapai karier setiap Aparatur Sipil Negara bertujuan meningkatkan kompetensi dan kinerja ASN. Dalam rangka peningkatan kompetensi yang dimaksud dilakukan dari 3 bidang kompetensi, yaitu kompetensi teknis, kompetensi manajerial.

- d. Meramalkan kebutuhan SDM: pada tahun 2017 PKT Kebun Raya LIPI telah melakukan pemetaan kebutuhan pegawai, khususnya untuk jabatan fungsional. *Training need analysis* juga disusun untuk menentukan kebutuhan pelatihan pegawai, tetapi penyusunan kebutuhan dan rencana pengembangan kompetensi belum sesuai dengan PP tentang Manajemen ASN Pasal 207 (1).
- e. Merumuskan strategi pengembangan SDM: profil pegawai yang ada pada Sistem Informasi Kepegawaian LIPI harus selalu diperbaharui. Hal tersebut untuk menentukan kesenjangan kompetensi (*competency gap*) yang disesuaikan dengan syarat kompetensi pada tiap-tiap jabatan fungsional. Analisis jabatan fungsional yang ada dapat dijadikan pedoman untuk melakukan pengembangan. Selain itu, analisis kesenjangan kinerja juga diperlukan melalui penilaian Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan penilaian hukuman disiplin pegawai. Pengembangan SDM sendiri dapat melalui pendidikan dan pelatihan baik dalam tataran manajerial, fungsional, maupun sosial kultural. *Knowledge creating activities* yang sudah membentuk *core capability* pegawai juga terus dikembangkan karena merupakan siklus dalam mengelola kemampuan pegawai. Dukungan peran manajerial dan aktivitas yang memerlukan inovasi diperlukan agar *knowledge creating activities* dapat terus berkembang.

## E. Saran Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis mengenai perencanaan *core capability* pegawai melalui *knowledge management* di Pusat Konservasi Tumbuhan Kebun Raya-LIPI, peneliti dapat memberikan saran sebagai berikut.

1. Analisis jabatan yang berisi dengan syarat jabatan berupa pengetahuan dan keterampilan masih bersifat umum memerlukan strategi agar pengetahuan dan keterampilan dapat berkembang. Pegawai yang seharusnya menduduki jabatan fungsional tidak terlalu dibebani dengan pekerjaan di luar *job description* agar pengetahuan dan keterampilan dapat dikembangkan secara maksimal oleh pegawai. Selain itu, analisis beban kerja khusus jabatan fungsional yang telah disusun dapat dijadikan pedoman untuk pelaksanaan *inpassing* jabatan bagi jabatan pelaksana dengan tetap memperhatikan syarat jabatan sesuai dengan aturan masing-masing dari instansi pembina jabatan fungsional.

2. *Core capability* melalui *knowledge creating activities* harus tetap dikembangkan dalam satuan kerja. Karena *knowledge creating activities* merupakan suatu siklus agar kemampuan dari sumber daya organisasi tetap berkembang apalagi dengan kondisi sistem pemerintahan seiring berlakunya PP tentang Manajemen ASN yang menuntut pegawai untuk memasuki *competitive zone*. Namun, diperlukan dukungan dari peran manajerial agar memperkuat komitmen dari organisasi.
3. Dalam merencanakan dan mengembangkan kemampuan maupun kompetensi pegawai, penganggaran untuk hal tersebut perlu diperhatikan. Hal ini sesuai dengan PP Manajemen ASN Pasal 203 (5) bahwa PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) wajib menetapkan kebutuhan, termasuk anggaran untuk mengembangkan kompetensi. Sesuai dengan pasal 162 dalam PP Nomor 11 Tahun 2017 strategi pengembangan kemampuan pegawai harus didasarkan pada sistem merit dengan memperhatikan analisis profil pegawai, kesenjangan kompetensi, dan kesenjangan kinerja. Selain itu, proses *knowledge management* harus terus dilakukan dalam mengembangkan pengetahuan yang bersifat tangible dan *intangible resource* pada semua lini pegawai melalui *middle-up-down* management dengan melibatkan kepala subbidang dan subbagian yang menjadi atasan langsung. Konversi pengetahuan ini dapat dikembangkan melalui proses SECI, yaitu (*Socialization, Externalization, Combination, dan Internalization*).



# DIREKTORI MINI TESIS-DISERTASI

## PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

# ADMINISTRASI PUBLIK II

Para karya siswa ASN yang mendapatkan beasiswa pascasarjana dari Pusbindiklatren Bappenas setiap tahunnya menghasilkan beragam penelitian dalam bentuk tesis dan disertasi yang sangat bermanfaat sebagai khazanah pengetahuan dan informasi di bidang perencanaan pembangunan.

Guna menyebarkan hasil penelitian tersebut, Pusbindiklatren Bappenas berupaya untuk menerbitkan ulang tesis dan disertasi tersebut dalam bentuk ringkasan (anotasi) yang disebut Direktori Mini Tesis-Disertasi.

Direktori Mini Tesis-Disertasi ini terdiri dari 10 (sepuluh) buku yang terbagi ke dalam 8 (delapan) tema besar, yaitu Administrasi Publik, Ekonomi Pembangunan, Perencanaan Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Perencanaan Wilayah dan Kota, Sistem dan Teknik Transportasi, Ilmu Lingkungan, Ekonomi Terapan, dan Studi Pembangunan dan Perencanaan Wilayah

Serial buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan berkontribusi positif terhadap peningkatan kompetensi sumber daya manusia aparatur pemerintah yang bertugas pada bidang perencanaan pembangunan baik di pemerintah pusat maupun di pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten.

---

Serial buku ini dapat diakses secara daring melalui

[www.pusbindiklatren.bappenas.go.id](http://www.pusbindiklatren.bappenas.go.id)