

# DIREKTORI MINI TESIS 2021

ADMINISTRASI PUBLIK – ILMU EKONOMI –  
SISTEM DAN TEKNIK TRANSPORTASI

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE  
DEVELOPMENT IV

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

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

DIREKTORI  
**MINI TESIS**  
2021

**ADMINISTRASI PUBLIK - ILMU EKONOMI-  
SISTEM TEKNIK TRANSPORTASI**

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE  
DEVELOPMENT IV

**JILID 1**



# DIREKTORI MINI TESIS 2021

**ADMINISTRASI PUBLIK - ILMU EKONOMI-  
SISTEM TEKNIK TRANSPORTASI**

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE  
DEVELOPMENT IV

**JILID 1**

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

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



# DIREKTORI MINI TESIS 2021

## ADMINISTRASI PUBLIK - ILMU EKONOMI - SISTEM DAN TEKNIK TRANSPORTASI

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

©2021 oleh Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas

Dilarang menggandakan dan/atau menggandakan semua dan/atau bagian dari buku ini tanpa izin dari Pencipta atau Pemegang Hak Cipta.

---

Penanggung Jawab : Kepala Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas  
Editor : Dr. Guspika, M.B.A.; Wignyo Adiyoso, S.Sos., M.A., Ph.D.; Ali Muharam, S.I.P., M.S.E., M.A.; Rita Miranda, S.Sos., M.P.A.; Wiky Witarni, S.Sos., M.A.; Epik Finilih  
Kontributor : Nuki Irawan Adi Saputro, Nur Widyantoro, A'lia, Binar Dyah Radiananti, Failasophia Karima, Ratna Ayu Maruti, Annisa Eri Prasetyowati, Widhi Wulandari, Dini Asshaliyah Sagala, Djemi Djami Ishak, Delia Annisa, Rafly Parenta Bano, Dian Nur Phawestri, Intan Dana Lestari, Bayu Hariyanto, Artha Sampuara Sitorus, Hartien Aprilia Salwini, Rini Afriningsih, Triani Octavia, Fariha Riska Yumita  
Desainer Kover : Den Binikna  
Desainer Isi : Shinta Damayanti

---

Cetakan pertama, September 2021

ISBN Jilid Lengkap: 978-623-5698-00-7  
SBN Jilid 1: 978-623-5698-01-4

Diterbitkan oleh:

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

Jalan Proklamasi Nomor 70, Jakarta Pusat 10320

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	ix
01 PELEMBAGAAN NILAI-NILAI PROPHETIC PARENTING DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN (Studi Kasus Yayasan An Nuur Cahaya Umat Kabupaten Sleman) Nuki Irawan Adi Saputro .....	1
02 EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN IMPOR GARAM DI INDONESIA Nur Widyantoro .....	10
03 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL DI KABUPATEN MUSI RAWAS UTARA A'lalia .....	26
04 DIPLOMASI DIGITAL DALAM IMPLEMENTASI SAFE TRAVEL DI KEMENTERIAN LUAR NEGERI Binar Dyah Radiananti .....	34
05 PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PENYUSUNAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH (Studi tentang Konsistensi antara Perencanaan dan Penganggaran dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Pemerintah Kota Pangkalpinang untuk Tahun Anggaran 2018-2020) Failasophia Karima .....	46
06 MODEL KEBIJAKAN PUBLIK YANG MENGARUSUTAMAKAN KEBAHAGIAAN WARGA Ratna Ayu Maruti .....	57
07 EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BEBAS VISA KUNJUNGAN (Studi Tentang Pencapaian Target 20 Juta Wisatawan Mancanegara) Annisa Eri Prasetyowati .....	72

08	FACTORS INFLUENCING THE LEVEL OF WOMEN'S PARTICIPATION IN VILLAGE DEVELOPMENT PLANNING UNDER INDONESIAN VILLAGE LAW: A MULTIPLE CASE STUDY IN SLEMAN REGENCY, SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA PROVINCE Widhi Wulandari .....	85
09	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGURANGAN RESIKO BENCANA DI KOTA JAYAPURA Dini Asshaliyah Sagala .....	98
10	PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PELAKSANAAN PERATURAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN NOMOR 83 TAHUN 2016 TENTANG PERHUTANAN SOSIAL (Studi Kegiatan Hutan Kemasyarakatan pada Kelompok Tani Hutan Desa Paberamanera, Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur) Djemi Djami Ishak .....	112
11	EVALUASI PELAKSANAAN PENGARUSUTAMAAN GENDER PADA PROGRAM KAMPUNG KELUARGA BERENCANA KOTA BUKITTINGGI Delia Annisa .....	124
12	INTENSI FERTILITAS PENERIMA MANFAAT PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH) Rafly Parenta Bano .....	136
13	ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI KEMISKINAN ANAK PEREMPUAN DARI ORANG TUA TUNGGAL PEREMPUAN ANTARGENERASI TAHUN 1997—2014 Dian Nur Phawestri .....	150
14	HUBUNGAN PERKEMBANGAN SEKTOR KEUANGAN, PERTUMBUHAN EKONOMI, DAN DEGRADASI LINGKUNGAN PADA EMERGING MARKETS DI NEGARA-NEGARA ASIA Intan Dana Lestari .....	161
15	ENERGY EFFICIENCY: THE MANUFACTURING SECTOR IN INDONESIA Bayu Hariyanto .....	175

16	ANALISIS STATUS KEMISKINAN RUMAH TANGGA DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU Artha Sampuara Sitorus .....	186
17	TRANSFORMASI STRUKTUR PEREKONOMIAN DAN PENGARUHNYA PADA DEGRADASI LINGKUNGAN DI INDONESIA Hartien Aprilia Salwini .....	196
18	ANALISIS PENENTUAN PRIORITAS PROGRAM PENANGANAN JALAN PROVINSI (Studi Kasus: Jalan Provinsi di Provinsi Kalimantan Barat) Rini Afriningsih .....	211
19	PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR TERMINAL PENUMPANG PADA PELABUHAN INTERNASIONAL BANDAR BINTAN TELANI (BBT) DALAM MENDUKUNG PARIWISATA PULAU BINTAN Triani Octavia .....	227
20	ANALISIS HAMBATAN PENGGUNAAN ANGKUTAN UMUM UNTUK PERJALANAN SEKOLAH Fariha Riska Yumita .....	238



# Kata Pengantar

Sesuai dengan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. 4 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian PPN/Bappenas, bahwa salah satu tugas dan fungsi Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana (Pusbindiklatren), Kementerian PPN/Bappenas adalah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan perencanaan pembangunan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan dan menjaga kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kompeten di bidang perencanaan pembangunan, baik di instansi perencanaan pusat maupun daerah. Merujuk pada tujuan tersebut maka Pusbindiklatren berupaya memfasilitasi para pegawai Kementerian PPN/Bappenas serta perencana di instansi pusat dan daerah melalui program beasiswa pendidikan jenjang S-2 dan S-3 serta beasiswa pelatihan di bidang perencanaan pembangunan.

Setiap tahunnya program beasiswa pendidikan dan pelatihan ini diselenggarakan secara rutin oleh Pusbindiklatren sehingga telah menghasilkan banyak lulusan, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Setiap lulusan tentunya diharuskan menghasilkan sebuah keluaran yang merupakan hasil penelitian, baik berupa tesis maupun disertasi. Hasil penelitian ini akan sangat baik jika dapat disebarluaskan secara nasional kepada seluruh para perencana pembangunan. Harapannya, hasil penelitian tersebut dapat memberikan masukan dan manfaat dalam pengembangan perencanaan pembangunan nasional. Mengingat manfaat yang dapat diperoleh dengan tersebar luasnya tesis dan disertasi tersebut maka Pusbindiklatren memandang perlu untuk menerbitkannya dalam bentuk sebuah buku direktori.

Tidak semua hasil tesis dan disertasi dapat Pusbindiklatren terbitkan dalam buku direktori. Pusbindiklatren melakukan seleksi terhadap tesis dan disertasi yang memenuhi kriteria untuk diterbitkan dalam buku direktori. Tesis dan disertasi yang diterbitkan harus memenuhi kriteria kebermanfaatannya yang luas, cakupan topik penelitian yang spesifik dan terarah pada salah satu kajian di bidang perencanaan, jangkauan pemanfaatan hasil penelitiannya luas dan dapat digunakan di berbagai wilayah, memiliki kebaruan dan terkini, serta mudah diimplementasikan dengan risiko yang minimal.

Pada tahun 2021 ini, Pusbindiklatren menerbitkan tiga jilid buku Direktori Mini Tesis dengan bidang kajian yang berbeda-beda pada setiap bukunya. Buku jilid pertama berisi kumpulan tesis di bidang kajian Administrasi Publik, Ilmu Ekonomi, serta Sistem dan Teknik Transportasi. Buku jilid kedua berisi kumpulan tesis di bidang kajian Ilmu Ekonomi, Ilmu Lingkungan, dan Manajemen Pembangunan Daerah. Sementara buku jilid ketiga berisi kumpulan tesis di bidang kajian Ilmu Administrasi, Perencanaan Wilayah Kota, Pembangunan Wilayah Kota, dan Studi Pembangunan.

Semoga kehadiran buku ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif terhadap peningkatan kompetensi sumber daya manusia aparatur pemerintah yang bertugas pada bidang perencanaan pembangunan, baik di pemerintah pusat maupun daerah, dalam melaksanakan reformasi birokrasi di instansi masing-masing.

Jakarta, September 2021

**Kepala Pusbindiklatren  
Kementerian PPN/Bappenas**



# 01

## **PELEMBAGAAN NILAI-NILAI *PROPHETIC PARENTING* DALAM PENYELENGGARAAN PELAYANAN PUBLIK BIDANG PENDIDIKAN (Studi Kasus Yayasan An Nuur Cahaya Umat Kabupaten Sleman)**

Nama : Nuki Irawan Adi Saputro  
Instansi : Dinas Pemberdayaan Perempuan dan  
Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk,  
dan Keluarga Berencana Kabupaten Sleman  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Perguruan Tinggi : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

**Y**ayasan An Nuur Cahaya Umat merupakan organisasi yang bergerak dalam layanan pendidikan yang berdasarkan pada nilai-nilai islami. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana mekanisme keberhasilan proses internalisasi nilai prophetic parenting dalam perilaku kerja organisasi. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Pengumpulan data menggunakan metode wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Informan penelitian terdiri dari pendiri organisasi, kepala lembaga pendidikan, dan tenaga pendidik. Hasil dari penelitian ini, yaitu pertama, proses internalisasi tata nilai ke dalam perilaku kerja organisasi melalui tahap awareness, understanding, assessment, acceptance, dan implementation. Kedua, keberhasilan tahap internalisasi tersebut dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan, komunikasi, kesesuaian nilai, serta kepuasan kerja. Ketiga, faktor kepuasan kerja pada akhirnya menumbuhkan employee engagement. Sebagian besar anggota organisasi mencapai tahap implementasi karena memiliki sifat zuhud, tawakal, ikhlas, sabar, dan syukur sebagai nilai individu. Rasa keterikatan dengan organisasi ditandai dengan rasa nyaman dalam bekerja dan kesediaan bertahan di dalam organisasi.

**Kata Kunci:** budaya organisasi, internalisasi, prophetic parenting, employee engagement.

## Abstract

**A**n Nuur Cahaya Umat Foundation is an organization engaged in educational services based on islamic values. This study aims to determine how the success mechanism of the process of internalizing prophetic parenting value in organizational work behavior. The method in this research used a qualitative description of the shape of a case study. The data is collected through in-depth interview, observation, and documentation. Research informants are founder, headmaster and teacher. The results of the research are: firstly, the process of internalizing values into organizational work behavior through the stages of awareness, understanding, assessment, acceptance, and implementation. Secondly, the success of the internalization stage is forced by factors of leadership, communication, value appropriateness, and job satisfaction. Thirdly, the job satisfaction factor is building the employee engagement. Most members of the organization reach the implementation stage because they have zuhud, tawakal, sincere, patient and gratitude as individual values. Engaged to the organization is characterized by a sense of comfort at work and a willingness to stand within organization.

*Keywords:* organizational culture, internalization, prophetic parenting, employee engagement

## A. Latar Belakang Permasalahan

Tulisan ini mendeskripsikan proses pelebagaan dan internalisasi tata nilai baru dalam perilaku kerja organisasi. Yayasan An Nuur Cahaya Umat mengalami perubahan tata nilai dari holistik-integratif menjadi prophetic parenting yang diterapkan pada seluruh lembaga pendidikan di bawahnya. Holistik-integratif merupakan sebuah tata nilai yang diterapkan sejak tahun 2006 pada PAUD Terpadu yang meliputi Taman Pengasuhan Anak, Kelompok Bermain dan Taman Kanak-kanak. Prophetic parenting sebagai tata nilai, baru diterapkan pada tahun 2017 yang meliputi PAUD Terpadu dan madrasah ibtidaiah.

Berdasarkan pengertian holistik-integratif dan prophetic parenting, terdapat persamaan di antara keduanya, yaitu bertujuan untuk memperoleh sumber daya manusia unggul yang berakhlak mulia. Selain itu, kedua metode tersebut juga sama-sama menyeimbangkan perkembangan anak secara fisik dan secara psikis. Adanya perbedaan aspek-aspek tersebut mendorong perubahan tata nilai pada Yayasan An Nuur Cahaya Umat. Faktor pertama pendorong perubahan tata nilai organisasi adalah keterbatasan sasaran program. Faktor pendorong perubahan tata nilai yang kedua adalah kegagalan implementasi dalam perilaku kerja organisasi. Praktik penerapan nilai holistik-integratif di Yayasan An Nuur Cahaya Umat memiliki kecenderungan lebih fokus pada stimulus tumbuh kembang anak melalui gizi dan kesehatan. Hal ini tercermin dari perilaku kerja SDM yang masih sebatas mendukung anak-anak tumbuh sehat secara fisik. Penerapan nilai holistik-integratif juga berdampak pada perilaku di luar organisasi. Para tenaga pendidik selaku orang tua di rumah masih belum sepenuhnya memahami peranannya dalam mendidik dan mengasuh anak dengan baik. Sekretaris yayasan masih menjumpai perilaku tenaga pendidik yang masih menggunakan nada tinggi dalam berbicara, serta belum bersikap lemah lembut terhadap anak ketika berada di rumah. Perilaku ini menjadi perhatian sekretaris yayasan karena terkait dengan kelugasan sebagai tenaga pendidik.

Faktor ketiga pendorong perubahan tata nilai organisasi adalah kebutuhan terhadap tata nilai yang sesuai dengan nilai dasar organisasi. Yayasan An Nuur Cahaya Umat menjadikan nilai islami sebagai ruh dalam pendirian organisasi. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh lingkungan tempat organisasi ini lahir dan berkembang. Tujuan utama didirikannya organisasi ini adalah untuk mewujudkan terbentuknya akhlakul karimah bagi pengguna layanan. Organisasi memerlukan sebuah tata nilai yang mampu mencerminkan nilai-nilai islami dalam perilaku kerja. Nilai islami sebagai kekuatan organisasi dalam menjawab kebutuhan masyarakat terhadap pendidikan karakter.

Nilai-nilai prophetic parenting sebagai budaya organisasi tentu saja perlu diinternalisasikan dalam perilaku kerja organisasi. Proses pelebagaan budaya organisasi merupakan upaya mengajarkan sebuah tata nilai kepada anggota

organisasi. Tujuan proses tersebut adalah agar sebuah nilai dapat dipahami, dipatuhi, serta dijalankan oleh anggota organisasi. Budaya organisasi yang baik tentu saja mudah dipahami sehingga dapat diterapkan dalam perilaku kerja organisasi. Proses internalisasi tata nilai dapat dikatakan berhasil ketika anggota organisasi telah mampu menjiwai dan menerapkan nilai tersebut dalam perilaku kerja.

Proses perubahan tata nilai hingga dapat diterapkan dalam perilaku kerja pada umumnya membutuhkan waktu yang relatif lama, namun Yayasan An Nuur Cahaya Umat beranggapan bahwa perilaku kerja organisasi telah berhasil melakukan transisi dari nilai holistik-integratif menjadi nilai prophetic parenting dalam waktu yang relatif singkat.

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

Yayasan An Nuur Cahaya Umat pada saat ini menjalankan prophetic parenting sebagai budaya organisasi dan diterapkan pada seluruh lembaga pendidikan di bawahnya. Organisasi ini mengalami perubahan tata nilai dari holistik-integratif menjadi prophetic parenting pada tahun 2017. Evaluasi internal terkait penerapan nilai-nilai prophetic parenting telah dilaksanakan pada awal tahun 2020. Rekomendasi utama dari hasil evaluasi perilaku kerja berdasarkan nilai-nilai prophetic parenting justru lebih menitikberatkan pada peningkatan kondisi fisik lembaga pendidikan. Secara tidak langsung organisasi menganggap bahwa proses internalisasi tata nilai baru berjalan lancar dan mampu diterapkan dalam perilaku kerja organisasi dengan baik. Sementara pada sisi lain terdapat problema dalam proses internalisasi yang berpotensi mendorong resistensi perubahan penerapan tata nilai baru berupa perbedaan tingkat pendidikan, kebiasaan perilaku kerja, kebutuhan waktu transisi, serta kelemahan penghargaan finansial terhadap anggota organisasi. Oleh karena itu, penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut: Bagaimana mekanisme keberhasilan internalisasi tata nilai baru pada perilaku kerja organisasi?

Jenis penelitian ini bersifat kualitatif deskriptif dengan metode studi kasus. Penelitian kualitatif ini untuk memperoleh gambaran tentang mekanisme internalisasi tata nilai pada sebuah organisasi. Hasil penelitian disampaikan secara deskriptif berupa kata-kata tertulis yang bersumber dari subjek penelitian (Moleong, 2002). Pendekatan studi kasus digunakan berkaitan dengan fokus penelitian pada sebuah kasus yaitu internalisasi tata nilai pada sebuah organisasi yang akan digali secara mendalam (Cresswell, 2015). Oleh karena itu melalui penelitian kualitatif dengan menggunakan studi kasus, penelitian dilakukan untuk menemukan gambaran secara utuh tentang keberhasilan Yayasan An Nuur Cahaya Umat dalam menginternalisasikan tata nilai ke dalam perilaku kerja organisasi. Peneliti akan menggali tahap yang dilalui dalam proses internalisasi,

faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses internalisasi tata nilai, serta dampak yang timbul dari internalisasi.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Mekanisme Internalisasi Tata Nilai Organisasi**

Keberhasilan internalisasi sebuah tata nilai dipengaruhi oleh tahap yang dilalui dalam sebuah organisasi. Tahap internalisasi tata nilai yang dimaksud diawali dari proses kesadaran (*awareness*), pemahaman (*understanding*), penilaian (*assessment*), penerimaan (*acceptance*), hingga penerapan (*implementation*). Tahap tersebut menunjukkan bahwa internalisasi sebuah tata nilai dapat berhasil ketika berjalan sesuai dengan prosesnya. Ketika terdapat sebuah proses yang terlewat atau tidak tuntas, maka dapat berpengaruh terhadap keberhasilan internalisasi tata nilai organisasi.

Mekanisme internalisasi nilai *prophetic parenting* diawali dari tahap *awareness*. Proses membangun kesadaran (*awareness*) terhadap sebuah tata nilai di Yayasan An Nuur Cahaya Umat dilakukan dengan melihat internal organisasi. Proses membangun kesadaran dilakukan dengan merumuskan budaya organisasi baru untuk menggantikan nilai *holistik-integratif*. Perumusan budaya organisasi dilakukan melalui proses komunikasi melibatkan sekretaris yayasan bersama dengan para kepala lembaga pendidikan. Organisasi lahir dan berkembang pada lingkungan islami sehingga program, kegiatan, serta perilaku kerja organisasi lekat dengan napas islami. Nilai-nilai islami menjadi ruh pendirian organisasi dikarenakan yayasan ini lahir dan berkembang pada lembaga keagamaan. Nilai-nilai islami juga menjadi dasar perilaku kerja dalam rangka menanamkan akhlakul karimah kepada para peserta didik.

Penentuan *prophetic parenting* sebagai budaya organisasi dilakukan dengan melihat internal organisasi. Program dan kegiatan yang telah dilaksanakan dikemas kembali melalui pertemuan bersama sekretaris yayasan dengan para kepala lembaga pendidikan. Yayasan An Nuur Cahaya Umat menyadari sebagai lembaga pendidikan yang lekat dengan nilai-nilai Islami. Berdasarkan hasil wawancara terhadap sekretaris yayasan pada tanggal 20 Juni 2020 di bawah ini menunjukkan dasar filosofi penentuan nilai-nilai *prophetic parenting* sebagai budaya organisasi. Organisasi merujuk kepada sosok nabi yang memiliki cerminan akhlak sempurna sebagai seorang manusia, baik ucapan, perbuatan maupun sifat-sifat yang melekat padanya. Pernyataan di bawah ini menunjukkan bahwa dasar filosofi penentuan budaya organisasi dilandasi oleh sifat yang melekat pada diri nabi yaitu berakhlak mulia, serta dilandasi dengan sifat *zuhud*, *tawakal*, *ikhlas*, *sabar*, dan *syukur* sehingga kebbddderadaannya senantiasa bermanfaat bagi orang lain.

## 2. Faktor yang Berpengaruh pada Proses Internalisasi

Perbedaan tingkat pendidikan anggota organisasi, kebiasaan perilaku kerja dengan tata nilai lama, serta masa transisi yang relatif singkat merupakan faktor yang berpotensi terhadap resistensi perubahan tata nilai organisasi. Keberadaan fakta keterbatasan penghargaan finansial dari organisasi juga berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap motivasi dan kinerja anggota organisasi. Keberadaan faktor-faktor tersebut berpotensi terhadap kegagalan internalisasi tata nilai prophetic parenting dalam perilaku kerja organisasi. Yayasan An Nuur Cahaya Umat berhasil melakukan transisi tata nilai dari holistik-integratif menjadi prophetic parenting. Adapun faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan organisasi dalam menginternalisasikan tata nilai baru ke dalam perilaku kerja organisasi, antara lain

- a. kepemimpinan organisasi mampu menjaga stabilitas sistem;
- b. komunikasi organisasi berjalan efektif; dan
- c. kesesuaian nilai organisasi dengan nilai individu.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan peneliti, diperoleh hasil bahwa perilaku kerja SDM anggota organisasi di Yayasan An Nuur Cahaya Umat dapat menunjukkan hubungan dan keterikatan yang erat secara kognitif, fisik, dan emosional antara seseorang dengan perannya dalam sebuah pekerjaan. Hal ini sesuai dengan pendapat Kahn dalam Albert (2010) tentang aspek-aspek employee engagement. Aspek kognitif ditunjukkan dengan penerimaan nilai organisasi oleh SDM dan diterapkan dalam perilaku kerja. Hal ini dilatarbelakangi adanya pemikiran logis bahwa nilai individunya sama dengan nilai organisasinya. Kesesuaian nilai menumbuhkan keyakinan SDM terhadap organisasinya. Kesesuaian nilai tersebut berdampak pada fokus SDM untuk bersama-sama mencapai tujuan organisasi. Aspek fisik ditunjukkan dengan SDM yang tetap bersedia bergabung meskipun mengetahui tantangan penghargaan finansial organisasi, serta bersedia bertahan dengan menerima dan menerapkan budaya organisasi dalam perilaku kerja. Lingkungan kerja yang nyaman di tengah keterbatasan penghargaan finansial ternyata mampu membentuk SDM untuk tetap bersedia mencurahkan segenap energi dan kemampuannya dalam bekerja dengan penuh tanggung jawab. Aspek emosi ditunjukkan melalui salah satu contoh kebiasaan SDM yang mendoakan peserta didik dalam ritual ibadah pribadinya. Mendoakan peserta didik merupakan pendekatan spiritual yang diyakini mampu menghasilkan hubungan emosional antara tenaga pendidik dengan peserta didik. SDM juga meyakini bahwa pekerjaan yang dilakukannya bernilai ibadah, sehingga dengan menjalankan pekerjaannya dengan baik dan bertanggung jawab maka pekerjaannya adalah dalam rangka menggapai rida Allah SWT.

Ikatan emosional antara SDM dengan organisasi juga dapat ditunjukkan dengan sikap positif yang dirasakan oleh SDM, antara lain perasaan nyaman terhadap pekerjaan yang dilakukan, perasaan nyaman ketika berada dekat dengan rekan kerja, serta nyaman terhadap suasana lingkungan kerja, sehingga muncul keengganan untuk meninggalkan organisasi. Materi berupa nominal gaji bukan merupakan orientasi dalam bekerja, sehingga kenyataan bahwa gaji yang diperoleh masih di bawah UMR dimaknai berbeda oleh SDM. Kepuasan kerja juga didukung dengan tingkat kesejahteraan psikologis yang tinggi. Hal ini ditunjukkan dengan individu memiliki hubungan yang baik dengan lingkungannya, memiliki kepercayaan diri yang baik, terjalinnya hubungan personal yang baik dengan seluruh anggota organisasi, dan menunjukkan bahwa individu memiliki tujuan pribadi dan tujuan dalam pekerjaannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka faktor kepuasan kerja mendorong sikap positif individu terhadap organisasi. Kepuasan kerja mendorong pandangan bahwa bekerja di dalam organisasi merupakan kondisi yang menyenangkan dan pekerjaan yang dilakukan adalah sesuatu yang menyenangkan. Berdasarkan cara pandang dan sikap positif terhadap organisasi, maka individu akan mendukung keberadaan organisasi. Hal inilah yang menyebabkan anggota organisasi mendukung kebijakan perubahan tata nilai organisasi, sehingga pada akhirnya internalisasi tata nilai ke dalam perilaku kerja organisasi berhasil dilakukan dengan baik. Faktor kepuasan kerja pada akhirnya mendorong munculnya *employee engagement*. Hal ini dikuatkan dengan komitmen anggota organisasi untuk bertahan di tengah segala keterbatasan organisasi.

## **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil temuan, analisis dan interpretasi dari data yang diperoleh peneliti, maka diperoleh beberapa kesimpulan. Pertama, proses internalisasi tata nilai ke dalam perilaku kerja organisasi pada Yayasan An Nuur Cahaya Umat dilakukan melalui tahap *awareness*, *understanding*, *assessment*, *acceptance*, dan *implementation*. Kedua, keberhasilan tahap internalisasi tersebut dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan organisasi yang mampu menjaga stabilitas sistem, komunikasi organisasi berjalan efektif, kesesuaian nilai organisasi dengan nilai individu, serta kepuasan kerja. Ketiga, yaitu faktor kepuasan kerja anggota organisasi menumbuhkan *employee engagement*.

Kesadaran terhadap nilai-nilai *prophetic parenting* sebagai tata nilai organisasi dibangun melalui komunikasi antara sekretaris yayasan dengan orang-orang kunci organisasi, yaitu para kepala lembaga pendidikan. Tata nilai organisasi diajarkan melalui pelatihan dan forum resmi secara berulang-ulang menggunakan komunikasi formal. Pengawasan perilaku kerja sehari-hari

cenderung menggunakan komunikasi informal untuk mencairkan hubungan hierarkis organisasi. Kombinasi kedua bentuk komunikasi tersebut dalam rangka menumbuhkan pemahaman anggota organisasi serta menjaga keberadaan nilai organisasi. Anggota organisasi menilai bahwa nilai individunya sesuai dengan nilai organisasi, sehingga bersedia menerima tata nilai organisasi.

Aspek-aspek prophetic parenting yang diterapkan dalam perilaku kerja organisasi, yaitu memberikan keteladanan, pemberian pengarahan di waktu yang tepat, bersikap adil terhadap anak, menunaikan hak anak, membantu anak untuk berbakti dan mengerjakan ketaatan, serta sikap tidak suka marah dan mencela. Sifat zuhud, tawakal, ikhlas, sabar, dan syukur yang melekat pada perilaku kerja menjadi kunci keharmonisan hubungan antara organisasi dengan anggotanya. Tanpa hadirnya sifat-sifat tersebut dalam setiap individu, maka sulit bagi anggota organisasi untuk bersedia bergabung dan bertahan, mengingat penghargaan material masih minim di tengah kewajiban menerapkan nilai organisasi dalam perilaku kerja.

Yayasan An Nuur Cahaya Umat memberikan perlakuan yang baik terhadap anggota organisasinya, yaitu menciptakan lingkungan kerja nyaman didukung dengan komunikasi dan interaksi sosial yang sehat serta dilingkupi oleh nilai-nilai islami. Keberadaan rekan kerja yang saling mendukung dan bersedia bekerjasama baik di dalam maupun di luar organisasi menumbuhkan rasa persaudaraan dan kekerabatan yang erat. Perlakuan yang baik terhadap anggota organisasi melahirkan kesejahteraan psikologis pada diri setiap individu, sehingga menumbuhkan kepuasan kerja. Faktor kepuasan kerja anggota organisasi pada akhirnya menumbuhkan employee engagement.

## **E. Saran Kebijakan**

Keberadaan Ustazah Nur Cholimah merupakan sosok sentral bagi Yayasan An Nuur Cahaya Umat. Ustazah Nur Cholimah merupakan pendiri organisasi dan pada saat ini berkedudukan sebagai sekretaris yayasan. Peran sentral dalam organisasi yaitu terlibat aktif dalam perumusan budaya organisasi serta bertanggung jawab terhadap manajemen SDM organisasi. Pada proses internalisasi tata nilai organisasi, Ustazah Nur Cholimah juga berperan sebagai pemrakarsa dan bertanggung jawab sebagai sumber nilai-nilai inti budaya organisasi. Peran sentral tersebut di satu sisi berdampak positif terhadap proses internalisasi budaya organisasi yang berjalan secara runtut dan sempurna. Sisi positif tersebut disebabkan karena anggota organisasi memperoleh informasi dari satu sudut sehingga tidak terjadi bias informasi. Peneliti memperkirakan ketergantungan anggota organisasi terhadap sosok sentral dapat mengganggu stabilitas sistem organisasi ketika sosok tersebut digantikan atau tidak ada lagi

berada di dalam organisasi. Hal ini dikarenakan tidak mudah menggantikan figur seseorang yang dianggap sebagai orang tua dan mampu mengayomi orang-orang di sekitarnya. Oleh karena itu, untuk dapat menjaga budaya organisasi agar selalu melekat dan dijiwai oleh anggota organisasi, maka peneliti menyarankan agar organisasi melakukan pengkaderan internal, sehingga dapat menghasilkan SDM yang nantinya mampu berperan sebagai sumber nilai-nilai inti budaya organisasi.

Peneliti juga melihat perlunya Yayasan An Nuur Cahaya Umat mempublikasikan prophetic parenting sebagai identitas organisasi dengan cara dicantumkan pada setiap papan nama lembaga pendidikan. Hal ini penting sebagai informasi awal bagi calon pengguna layanan untuk mengetahui nilai yang diterapkan dalam metode pendidikan. Selain itu juga sebagai langkah untuk mewujudkan identitas yang dapat membedakan dengan organisasi sejenis lainnya melalui simbol material.

Saran akademis bagi penelitian berikutnya yaitu agar dilakukan penelitian terhadap dampak penerapan nilai-nilai prophetic parenting terhadap pengguna layanan pendidikan di Yayasan An Nuur Cahaya Umat. Peneliti melihat bahwa nilai-nilai prophetic parenting yang dibawa dalam perilaku kerja organisasi juga distimuluskan terhadap peserta didik, sehingga hal tersebut menarik untuk diteliti. Tujuannya untuk mengetahui apakah terjadi gap antara organisasi dengan pengguna layanan. Orang tua/wali siswa selama ini baru mengetahui Yayasan An Nuur Cahaya Umat menerapkan nilai-nilai prophetic parenting dalam praktik belajar mengajar setelah anak-anaknya bergabung, sehingga hal ini dapat menjadi potensi terjadinya perbedaan nilai individu peserta didik dengan nilai organisasi. Potensi perbedaan inilah yang dapat memunculkan gap antara organisasi dengan pengguna layanan.



# 02

## EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN IMPOR GARAM DI INDONESIA

Nama : Nur Widyantoro  
Instansi : Sekretariat Badan Riset dan Sumber Daya  
Manusia  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi atas permasalahan kebijakan pemerintah dalam melakukan impor garam di Indonesia. Penelitian ini membahas ekonomi politik kebijakan garam di Indonesia. Penelitian ini melihat adanya kepentingan ekonomi politik yang dibawa oleh pemangku kepentingan dalam kebijakan impor garam di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah memaparkan aktor dan kepentingan yang dibawanya serta mendeskripsikan dinamika ekonomi politik dalam kebijakan impor garam di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, dengan pengumpulan data menggunakan teknik observasi, wawancara, dan telaah dokumen. Berdasarkan hasil penelitian bahwa masing-masing aktor/stakeholder berupaya mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam kebijakan impor garam di Indonesia. Aktor/stakeholder yang teridentifikasi, antara lain aktor inside yang terdiri dari Kementerian Perekonomian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Perindustrian, dan Kementerian Kelautan dan Perikanan dan aktor outside yang terdiri dari petambak garam, swasta, BUMN, dan LSM. Masing-masing aktor/stakeholder membawa kepentingannya dan berupaya untuk mempengaruhi kebijakan impor garam. Perubahan-perubahan peraturan terkait kebijakan garam menunjukkan adanya tarik ulur kepentingan. Pemerintah yang memiliki kewenangan dalam menentukan kebijakan impor garam berusaha mengakomodir kepentingan aktor/stakeholder yang dikeluarkan dalam bentuk regulasi. Adanya kepentingan ekonomi dari aktor outside dapat mendorong segelintir aktor untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dari kebijakan impor garam.

Penelitian ini memberikan saran kepada pemerintah agar memperbaiki kebijakan impor garam agar dapat mengakomodir kepentingan masing-masing aktor. Pemerintah perlu meningkatkan daya saing petambak garam rakyat agar mampu bersaing dengan garam impor dan pengusaha mendapat kepastian ketersediaan bahan baku garam untuk keberlangsungan industrinya. Kebijakan terkait pergaraman perlu melibatkan seluruh aktor/stakeholder agar dapat mengakomodir kepentingan para aktor/stakeholder sehingga kebijakan dapat berjalan sesuai dengan tujuan dan perencanaan pemerintah.

**Kata Kunci:** kebijakan, kepentingan ekonomi, impor garam.

## **Abstract**

*The background of this research is the problematic policy of salt import faced by the Indonesian Government. This study discusses the political economy of salt import policy in Indonesia. This study looks into the political economy interests of stakeholders which influenced the import of salt in Indonesia. The purpose of this study is to describe the actors and their interests as well as explaining the dynamics of the political economy in the salt import policy in Indonesia. This research is a qualitative study, using data collected through observation, interviews, and document review techniques. The study concludes that each actor/stakeholder tries to influence government policy in salt import in Indonesia. The study has identified two actors; the internal actors chiefly Ministry of Economic Affairs, Ministry of Trades, Ministry of Industry and Ministry of Marine Affairs and Fisheries and the outside actors consisting of salt farmers, the private sector, State Own-Enterprise (BUMN), and NGOs. Each actor/stakeholder has their own interests and tries to influence the salt import policy. Changes in regulation regarding salt import clearly indicate this conflicted interest among stakeholders. To accommodate the diverse interests of the actors/stakeholders, the government as the management authority of salt import issues series of regulations. The economic interests of the outside actors can motivate a handful of actors to obtain the maximum benefit from the salt import policy.*

*This research provides advice to the Government to improve salt import policies to accommodate the interests of each actor. The government needs to improve the competitiveness of salt farmers so that they can compete with imported salt and to warranty the availability of raw salt materials for the sustainability of industry. Salt policy needs to involve all actors/stakeholders in order to accommodate their interests to achieve the government's objectives and planning regarding salt.*

*Keywords: policy, economic interest, salt import.*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Komoditas pergaraman yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, yang menjadi kewenangan KKP meliputi seluruh jenis garam, baik garam konsumsi maupun garam industri. Namun, adanya PP Nomor 9 Tahun 2018, terindikasi mereduksi kewenangan KKP yang hanya dapat memberikan rekomendasi kuota impor garam untuk konsumsi, sedangkan rekomendasi kuota impor garam industri menjadi kewenangan Kementerian Perindustrian. Terbitnya PP ini memang diambil untuk mengakhiri krisis garam industri yang terjadi pada tahun 2018 (Kompas, 2018).

Pada dasarnya, kebijakan dalam tata kelola pergaraman yang telah ditetapkan merupakan kewenangan pemerintah. Menurut Dede Mariana (2015) menyatakan bahwa teori-teori kebijakan yang berkembang selama dekade 1950—1980-an memandang proses kebijakan mulai dari formulasi hingga evaluasi dipandang secara linear layaknya proses yang mekanis, dimana proses kebijakan merupakan kewenangan internal pemerintah. Namun, kebijakan yang diambil tanpa melibatkan kepentingan pihak terkait terutama masyarakat akan dapat menimbulkan permasalahan lain. Masyarakat merupakan pemangku kepentingan yang akan merasakan dampak dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Menurut Islamy (2010), keberhasilan suatu kebijakan negara apabila dapat dilaksanakan secara efektif dan memberikan dampak positif bagi masyarakat. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan akan lebih efektif apabila dalam proses perumusan kebijakan melibatkan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dipandang perlu untuk meningkatkan kualitas dan legitimasi keputusan pemerintahan dalam pengambilan kebijakan pelayanan publik (Marian Barnes, 2003).

Kebijakan impor garam yang dilakukan oleh pemerintah dianggap belum melibatkan petambak garam, sehingga untuk menyampaikan aspirasinya petambak garam melakukan unjuk rasa. Bahkan, aksi unjuk rasa para petambak garam yang merupakan warga Desa Pandan, Kecamatan Galis, Kabupaten Pamekasan, Madura, dilakukan dengan cara memblokir jalan dengan menabur garam rakyat dan membakar ban bekas (CNN Indonesia, 2019). Menurut petambak garam, Achmad Syafii, kebijakan PT. Garam, yang merupakan BUMN, dianggap kebijakan mereka merugikan petambak garam dan hanya menguntungkan pihak luar.

Jeritan petambak garam tidak hanya dialami oleh warga pamekasan, namun juga petambak garam di daerah lain. Menurut Waji Fatah Fadhilah, seorang petambak garam di Kecamatan Krangkeng, Indramayu, Jawa Barat, mengalami nasib yang sama terkait hasil produksinya, karena garam sebanyak 500 ton hasil panen perdananya masih mangkrak di gudang. Belum ada garam yang dibeli oleh pemerintah, industri, maupun PT Garam. Sekretaris Jenderal

Persatuan Petambak Garam Indonesia, mengatakan persoalan tersebut banyak dialami oleh rekan-rekannya sesama petambak garam. Bahkan di Kecamatan Krangkeng saja, ada belasan ribu ton garam petambak yang belum keluar gudang. Masih banyaknya stok garam yang tertahan di gudang, menurut Waji, merupakan kondisi terparah yang dialami mereka dalam beberapa tahun terakhir. Selain itu, harga garam anjlok hingga ke angka Rp300,00—350,00 per kilogram untuk garam Cirebon dan Indramayu (Tempo, 2019). Menurut Menteri Kelautan dan Perikanan Susi Pudjiastuti, jebloknya harga garam petani ini penyebabnya adalah impor garam yang terlalu banyak dan bocor ke pasar garam konsumsi.

Banyaknya persoalan yang dialami petambak garam mengindikasikan kebijakan impor garam ini tidak mendapat input dari petambak garam. Keterlibatan petambak garam merupakan hal yang tidak perlu diperdebatkan mengingat partisipasi masyarakat telah diberi ruang dalam UU Nomor 7 Tahun 2016. Dengan demikian, diperlukan sebuah model yang menggabungkan keahlian teknis dan pengambilan keputusan yang rasional dengan nilai dan preferensi publik (Stern, 1991). Sementara itu, model keterlibatan masyarakat dalam proses pengendalian impor garam telah diatur dalam ayat (1) Pasal 72 UU Nomor 7 Tahun 2016, yang menyatakan bahwa partisipasi dapat dilakukan secara perseorangan dan/atau berkelompok. Namun, ada kontroversi mengenai struktur dan prosedur yang diinginkan untuk partisipasi dan peran serta otoritas publik untuk mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan (Fiorino, 1989 dalam Ortwin Renn, 1993), yang menyebabkan peraturan turunan yang mengatur partisipasi masyarakat dalam perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam hingga saat ini belum ditetapkan.

Adanya berbagai permasalahan di atas mengindikasikan bahwa kebijakan impor garam tidak jelas untuk siapa kepentingannya. Urgensi dari penelitian ini untuk mengetahui sejauh mana pengaruh ekonomi politik terkait kebijakan publik mengenai impor garam di Indonesia, yaitu dengan mendeteksi stakeholder yang berperan dibalik kebijakan impor garam di Indonesia serta kepentingan yang dibawanya, juga dinamika ekonomi politik yang mewarnai kebijakan impor garam di Indonesia.

Melihat fenomena yang terjadi dalam kebijakan impor garam, penulis merasa perlu adanya sebuah penelitian tesis dengan judul, “Ekonomi Politik dalam Kebijakan Impor Garam di Indonesia”.

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

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah pokok penelitian ini adalah bagaimana dinamika ekonomi politik dalam kebijakan impor garam di Indonesia.

Fokus dari penelitian ini adalah untuk memperjelas ruang lingkup pembahasan dari penelitian ini, sehingga terhindar dari pengumpulan data yang umum dan luas atau kurang relevan dengan tujuan penelitian. Jangkauan untuk penelitian ini adalah tahun 2014 hingga tahun 2019. Rentang waktu ini dipilih seiring dengan era pemerintahan baru dengan Presiden RI Joko Widodo periode pertama yang mempunyai tujuan untuk mencapai swasembada garam. Selain itu, pada rentang waktu tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 3 tahun 2014 tentang Perindustrian serta adanya kebijakan pemerintah terkait perlindungan petambak garam sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2016. Selain itu, ada peningkatan yang signifikan dari jumlah produksi garam nasional seiring dengan berjalannya program pemberdayaan petambak garam (PUGAR) dari Kementerian Kelautan dan Perikanan.

### **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Dalam kebijakan impor garam, aktor *outside* mempunyai kepentingan ekonomi untuk memperoleh keuntungan. Dalam teori ekonomi klasik, yang dilakukan oleh pengusaha dan importir garam tidak dimaknai secara negatif, karena mereka dapat memperoleh keuntungan dari aktivitas ekonomi yang legal (sah). Kegiatan ekonomi yang dilakukan bahkan bisa berarti positif karena dapat memacu kegiatan ekonomi secara simultan. Namun kecenderungannya, pendekatan ilmu ekonomi politik melihat perilaku pemburu rente dari sudut pandang yang negatif. Konsep ekonomi yang melihat bahwa setiap orang berupaya untuk mendapatkan keuntungan ekonomi yang sebesar-besarnya. Praktik pemburu rente dilakukan untuk memperoleh keuntungan. Bahkan para pemburu rente melakukan segala upaya dengan sumber daya yang mereka miliki untuk mengubah kebijakan ekonomi agar dapat memberikan keuntungan bagi para pemburu rente (Little, 2002). Oleh karena itu, penulis perlu menggambarkan apa yang menjadi kepentingan ekonomi aktor *outside* dalam kebijakan impor garam.

Kebijakan untuk impor garam telah lama dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Jumlah garam yang diimpor pun tidak sedikit dan cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2018, jumlah impor garam mencapai 2,8 Juta ton dengan nilai USD 90,65 juta atau setara Rp1,4 triliun (kurs Rp15.000,00). Jumlah ini meningkat dibandingkan sebelum tahun 2017 yang mencapai USD 83,59 juta. Pada tahun 2019 per bulan September, pemerintah telah melakukan realisasi impor garam mencapai 2,1 juta ton dengan nilai USD 67,21 Juta atau setara Rp1 triliun. Nilai ini masih bisa meningkat apabila pemerintah merealisasikan sisa kuota impornya yang pada tahun 2019 pemerintah telah menentukan kuota sebesar 2,8 juta ton. Besarnya nilai dari impor garam tersebut tentunya menjadi daya tarik bagi para pengusaha, khususnya importir.

Berdasarkan jumlah dan nilai garam impor, kisaran harga garam impor hanya Rp400,0/kg. Garam impor ini kemudian diolah berdasarkan standar kebutuhan industri untuk kemudian dijual kembali ke industri yang membutuhkan. Berdasarkan informasi dari Kementerian Kelautan dan Perikanan, didapatkan harga garam sebagai berikut.

Tabel 1 Harga Garam Tahun 2019

No.	Jenis	Kualitas	Harga	Keterangan
1.	Bahan baku impor (Australia)	>97%	USD 30 per ton	Harga sampai gudang
			Rp. 400 per kg	
2.	Bahan baku lokal (rakyat)	88-94%	Rp. 300-400 per kg	Harga sampai gudang
3.	Diolah menjadi garam konsumsi (beriodium)	>94%	Rp. 2.500 per kg	Harga di Unichem
			Rp. 10.000 per kg	Harga dikonsumsi
4.	Diolah untuk aneka pangan	>98%	Rp. 8.000 per kg	Untuk PT Indofood
5.	Bahan untuk industri kulit	>90%	Rp. 2.600 per kg	Harga di jogja (garam dari rembang)
6.	Bahan penolong untuk PDAM	>96%	Rp. 2.000 per kg	Di Lombok Barat
7.	Garam Proanalisis	>99%	Rp. 500.000 - 800.000 per kg	PT.KDS

Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa harga garam mempunyai variasi yang berbeda tergantung dengan kebutuhan. Harga bahan baku impor yang hanya Rp400,00 per kg dijual oleh importir dengan harga industri yang cukup tinggi, sehingga importir akan memperoleh keuntungan dari selisih harganya. Pada bahan baku garam untuk kebutuhan industri aneka pangan yang harganya mencapai Rp8.000,00 per kg, sedangkan kebutuhan garam untuk industri aneka pangan pada tahun 2019 sebanyak 637 ribu ton maka importir akan memperoleh keuntungan sekitar Rp4,8 triliun. Keuntungan importir akan semakin besar mengingat jumlah kuota impor garam pada tahun 2019 mencapai 2,8 juta ton. Porsi terbesar penyerapan bahan baku garam berasal dari industri yang membutuhkan Chlor Alkali Plat (CAP), seperti industri kertas, kaca, dan tekstil dengan kebutuhan garam CAP pada tahun 2019 mencapai 2,1 juta ton. Artinya, importir mempunyai potensi keuntungan dari selisih harga garam mencapai Rp15 triliun. Namun, petambak garam yang ada di Indonesia tidak dapat menikmati potensi tersebut mengingat garam lokal hanya untuk memenuhi kebutuhan garam konsumsi.

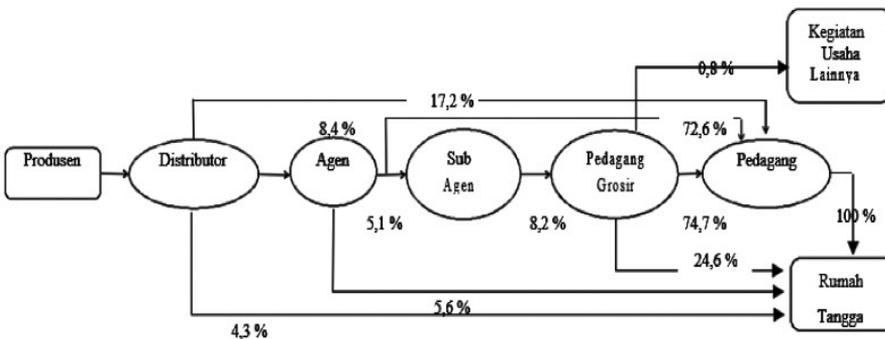
Pada tahun 2019, kebutuhan garam yang mengandung yodium untuk kebutuhan konsumsi rumah tangga mencapai 317 ribu ton. Harga garam yang diproduksi oleh PT Unichem mencapai Rp2.500,00 per kg. Padahal, harga garam di tingkat konsumen mencapai Rp10.000,00 per kg. Sayangnya, tingginya harga garam konsumsi tidak dinikmati juga oleh petambak garam. Harga garam ditingkat petambak garam lokal hanya Rp300,00—400,00 per kg. Harga garam ini tidak jauh berbeda dengan harga garam impor.

Jatuhnya harga garam ini menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan disebabkan masih merembesnya garam impor ke pasar konsumsi. Padahal sejak tahun 2017, Indonesia sudah tidak melakukan impor garam konsumsi. Kebutuhan garam konsumsi hanya berasal dari garam petambak lokal. Adanya garam impor yang merembes secara ilegal menyebabkan garam lokal tidak mampu bersaing dengan garam lokal baik dari segi kualitas maupun harga. Kondisi ini juga dibenarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Putusan Perkara Nomor 09/KPPU-I/2018 mengenai adanya garam impor yang secara ilegal merembes ke pasar konsumsi.

Rendahnya harga bahan baku dari petambak garam, seharusnya dapat menekan harga jual garam konsumsi. Namun, tingginya harga garam konsumsi di tingkat konsumen terjadi karena masih panjangnya pola distribusi garam yang ada di pasar pergaraman Indonesia. Secara umum pola distribusi terjadi di setiap provinsi di Indonesia. Meskipun demikian, tiap-tiap daerah memiliki pola distribusi yang berbeda-beda bergantung dengan jumlah produksi garam yang dihasilkan di wilayah tersebut serta kebutuhan garam.

Salah satunya adalah Provinsi D.I. Aceh yang merupakan salah satu provinsi penghasil garam. Pada tahun 2013, produksi garam di Aceh sekitar 6.014 ton. Berdasarkan data POLDIS 2014, produsen garam di Aceh menjual garam hanya ke wilayah sendiri (100%). Lembaga yang terlibat dalam pola distribusi komoditas garam di Provinsi Aceh meliputi distributor, agen, subagen, pedagang grosir, pedagang eceran, dan konsumen akhir yang berupa rumah tangga dan kegiatan usaha lainnya.

**Gambar 1.** Pola Distribusi Perdagangan Garam di Provinsi D.I. Aceh



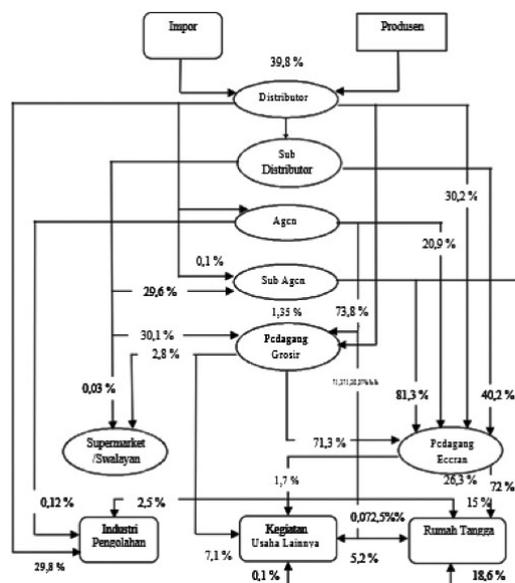
Sumber: Badan Pusat Statistik (2015)

Menurut survei BPS (2015), Proinsi D.I. Aceh tidak melakukan impor garam dalam proses produksi garam, dimana bahan baku pembuatan garam diperoleh dari wilayah Aceh sendiri dan dari wilayah Sumatera Utara khususnya Kota Medan yang dipasok dari daerah lain melalui Pelabuhan Belawan.

Dibandingkan dengan pola distribusi garam nasional, pola distribusi perdagangan garam di Aceh relatif memiliki rantai yang cukup panjang untuk mencapai konsumen akhir. Pendistribusian garam ke konsumen akhir dikuasai oleh dua elemen rantai pasok, yaitu pedagang grosir dan pedagan eceran. Sementara rantai pemasok dari distributor ke konsumen jumlahnya sangat kecil, hanya 4,3%. Sehingga harga garam yang disalurkan ke konsumen akan mengikuti harga jual dari pedagang eceran dan pedagang grosir. Para pedagang garam mengambil keuntungan rata-rata sebesar 16,90 persen (BPS).

Sementara itu, di Provinsi Jawa Timur, yang merupakan produsen garam terbesar di Indonesia dengan persentase terhadap total produksi nasional sebesar 47% (2003), karakteristik pola distribusi di wilayah tersebut sangat mempresentasikan kegiatan pola distribusi garam secara nasional. Hal ini terlihat dari kompleksnya penyaluran garam dari produsen hingga konsumen akhir yang melibatkan berbagai elemen rantai pasok. Selain itu, bahan baku yang diperoleh produsen selain dari produksi dalam negeri, juga diperoleh dari garam yang di impor langsung. Di tingkat konsumen akhir, garam tidak hanya disalurkan ke konsumen rumah tangga namun juga ke kegiatan usaha lainnya dan ke industri pengolahan garam.

**Gambar 2.** Pola Distribusi Perdagangan Garam di Provinsi Jawa Timur



Sumber: Badan Pusat Statistik (2015)

Berdasarkan gambar di atas, pola distribusi perdagangan garam di Jawa Timur dapat dilihat bahwa perdagangan garam sangat dikuasai oleh distributor dan subdistributor. Seluruh garam yang dikuasai oleh distributor, sebanyak 29,8% diperuntukkan untuk industri pengolahan, sementara sisanya diberikan kepada subdistributor dan pedagang eceran. Kedua elemen rantai inilah garam disalurkan kepada konsumen rumah tangga dan ke kegiatan usaha lainnya. Jika dilihat lebih rinci lagi, pedagang grosir dan pedagang eceran memegang peranan penting dalam pendistribusian garam kepada konsumen akhir khususnya rumah tangga. Kedua elemen ini yang paling banyak menguasai garam untuk konsumen akhir sehingga harga garam akan sangat ditentukan oleh kedua lembaga tersebut. Oleh karena itu, pedagang besar dan pedagang eceran memperoleh margin keuntungan yang besar. Berdasarkan data BPS (2015), pedagang besar mengambil keuntungan rata-rata sebesar 52,48%, sementara pedagang eceran memperoleh keuntungan sebesar 15,36% sehingga secara rata-rata pedagang garam di Jawa Timur memperoleh margin keuntungan sebesar 52,4%. Untuk melihat margin keuntungan setiap provinsi dan secara nasional dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2. Rasio Margin Keuntungan yang Diperoleh Setiap Provinsi Secara Nasional

No.	Provinsi	Rasio Margin Keuntungan (%)		PB+PE
		Pedagang Besar (PB)	Pedagang Eceran (PE)	
1	D.I Aceh	16,79	33,33	16,90
2	Sumatra Utara	13,03	12,78	13,03
3	Sumatra Barat	23,89	26,28	23,89
4	Riau	12,32	34,08	17,83
5	Jambi	16,79	33,33	16,90
6	Sumatra Selatan	24,49	20,63	24,49
7	Bengkulu	13,84	27,54	14,95
8	Lampung	7,77	13,92	8,88
9	Kep. Bangka Belitung	37,79	25,74	37,54
10	Kep. Riau	12,02	12,97	12,03
11	D.K.I Jakarta	14,79	18,84	16,55
12	Jawa Barat	15,78	8,68	13,63
13	Jawa Tengah	14,79	16,61	15,21
14	D.I Yogyakarta	12,11	15,2	14,06
15	Jawa Timur	52,48	15,36	52,38
16	Banten	8,29	14,61	8,73

17	Bali	22,01	28,3	22,17
18	Nusa Tenggara Barat	78,5	22,56	77,52
19	Nusa Tenggara Timur	5,38	26,55	6,65
20	Kalimantan Barat	14,19	13,36	14,19
21	Kalimantan Tengah	54	35,45	53,88
22	Kalimantan Selatan	5,85	4,96	5,84
23	Kalimantan Timur	9,38	190,15	171,68
24	Kalimantan Utara	33,79	9,05	33,46
25	Sulawesi Utara	1,46	12,94	1,59
26	Sulawesi Tengah	9,46	6,42	8,74
27	Sulawesi Selatan	257,01	63,71	239,86
28	Sulawesi Tenggara	12,23	8,75	12,22
29	Gorontalo	12,17	26,82	12,56
30	Sulawesi Barat	10,16	45,39	16,42
31	Maluku	0	21,41	21,41
32	Maluku Utara	15,26	27,64	16,04
33	Papua Barat	32,14	53,11	37,37
34	Papua	38,56	22,3	35,53
	<b>Nasional</b>	<b>24,8</b>	<b>18,98</b>	<b>23,74</b>

Berdasarkan survei yang dilakukan BPS (2015), dapat diperoleh informasi bahwa marjin keuntungan yang diperoleh lembaga usaha yang dikategorikan pedagang besar (PB) garam dengan rasio marjin sebesar 24,8% yang artinya bahwa pedagang besar garam secara nasional di Indonesia, rata-rata mengambil keuntungan sebesar 24,8%, sedangkan pedagang eceran (PE) garam mengambil keuntungan dengan rasio 18,98%. Jika digabung, PB garam dan PE garam secara nasional mengambil marjin keuntungan dari perdagangan garam sebesar 23,74%. Dari Tabel 2 di atas, memperlihatkan bahwa pedagang besar dan pedagang eceran garam mengambil marjin keuntungan yang berbeda-beda di setiap provinsi. Pedagang besar yang paling besar mengambil marjin keuntungan berada di provinsi Sulawesi Selatan dengan ratio 257,01%, sedangkan pedagang eceran yang paling besar mengambil marjin keuntungan berada di Provinsi Kalimantan Timur dengan rasio sebesar 190,15%.

Dari data di atas dapat dilihat bahwa pedagang besar dan pedagang eceran dalam rantai distribusi garam memperoleh banyak keuntungan dari penjualan garam. Data tersebut baru menghitung keuntungan 2 rantai pemasok, padahal masih ada rantai yang lain dalam distribusi garam Indonesia, seperti distributordan agen. Harga garam yang diterima oleh masyarakat akan semakin mahal mengingat setiap rantai juga mengharapkan memperoleh keuntungan.

Menurut Ahmad (2011), memperoleh keuntungan dari aktivitas ekonomi tidak selalu dimaknai sebagai hal yang negatif. Artinya aktivitas ekonomi yang dilakukan oleh importir, distributor, agen, pedagang yang ada dalam rantai distribusi garam merupakan hal yang positif karena dapat memacu kegiatan ekonomi yang secara simultan. Kebijakan impor garam di Indonesia telah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berarti bahwa dari aktivitas ekonomi yang dilakukan tersebut kemudian memperoleh keuntungan adalah legal.

Importir dan rantai pemasok dalam distribusi garam telah menikmati besarnya keuntungan dalam perdagangan garam selama bertahun-tahun. Ketika pemerintah semakin banyak mengeluarkan kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan petambak garam (UU No. 7 Tahun 2016) dengan memperbaiki kebijakan impor garam melalui perbaikan tata niaga garam serta mengurangi impor garam maka akan mendorong mereka melakukan upaya agar kepentingannya (impor garam) tetap dilakukan. Kelompok-kelompok ini, menurut Clark (2009) termasuk pemburu rente baik kelompok bisnis maupun perorangan yang akan menggunakan sumber dayanya untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 menjadi dasar hukum pengusaha untuk dapat melakukan kembali impor garam. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan kebijakan pemerintah untuk mengakhiri polemik kewenangan rekomendasi impor garam antara KKP dan Kemenperin. Menurut salah satu Pejabat KKP, Peraturan Pemerintah tersebut diterbitkan dalam waktu singkat sekitar 3 hari. Pengesahan Peraturan Pemerintah yang terkesan terburu-buru dan tidak melibatkan seluruh stakeholder mengindikasikan ada “sesuatu”. Peraturan Pemerintah tersebut dianggap berlawanan dengan upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan petambak garam. Hal ini diungkapkan juga oleh Clark (seperti dikutip Ahmad, 2009) bahwa pemburu rente akan menggunakan kekuasaan pemerintah untuk menghambat atau peningkatan permintaan sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuannya. Para pemburu rente ini memperoleh keuntungan dari impor garam dengan memanfaatkan regulasi sehingga aktivitas ekonomi yang mereka lakukan merupakan sesuatu yang legal.

Pemerintah melakukan berbagai upaya untuk memperbaiki tata niaga garam salah satunya dengan memberikan wewenang kepada PT Garam untuk melakukan impor garam konsumsi. Pada saat PT Garam pertama kali melakukan impor garam untuk konsumsi, Direktur PT Garam dilaporkan ke pihak kepolisian atas dugaan kasus korupsi karena dianggap ada kerugian negara. Padahal jumlah impor garam yang diimpor hanya 75 ribu ton. Jumlah ini masih jauh dari jumlah impor garam yang selama ini dilakukan terutama untuk

kebutuhan industri. Menteri Susi menduga bahwa Direktur PT Garam dikerjai pihak kartel. Mereka berupaya mengganggu pemerintah untuk memperbaiki tata niaga garam, karena mereka mempunyai kepentingan ekonomi yang ingin dipertahankan dalam impor garam tersebut. Sebagaimana diungkapkan Ahmad (2011), kondisi ini akan mendorong individu atau kelompok untuk menggunakan sumber daya yang mereka miliki seperti melobi pejabat yang mempunyai wewenang mengambil kebijakan. Meskipun demikian, pemerintah tidak mengubah kebijakan untuk PT Garam yang tetap mempunyai wewenang impor garam konsumsi.

Selain itu, pemerintah melalui Kementerian Maritim, pernah berupaya untuk mengganti sistem kuota impor menjadi sistem tarif, yaitu membebaskan biaya untuk per kg garam yang diimpor. Rizal Ramli selaku menteri saat itu menegaskan bahwa penetapan tarif akan dapat melindungi petambak garam lokal karena dengan penetapan tarif impor, petambak garam akan mampu bersaing. Kebijakan ini merupakan upaya untuk meningkatkan persaingan agar memungkinkan pasar berjalan dengan sempurna. Menurut Buchanan (dalam Rachbini, 2002), kondisi pasar yang sempurna akan mencegah munculnya pemburu rente.

Rencana penetapan tarif impor urung dilakukan karena di era perdagangan bebas, penetapan tarif dianggap melanggar free trade agreement (FTA). Selain itu, adanya pergantian menteri maritim membuat wacana penetapan tarif ini tidak ada tindak lanjutnya. Pada tahun 2019, pemerintah tetap melakukan impor garam dengan jumlah kuota mencapai 2,8 juta ton hanya untuk memenuhi kebutuhan garam industri. Artinya impor garam tetap berjalan dan para pemburu rente tetap memperoleh keuntungan dari aktivitas ekonomi pergaraman di Indonesia.

## **D. Kesimpulan**

Berdasarkan penelitian ini, maka dapat disimpulkan beberapa hal berikut ini.

- a. Perubahan-perubahan peraturan terkait kebijakan garam yang dilakukan dalam waktu yang singkat memberikan bukti adanya tarik ulur kepentingan dari masing-masing aktor/stakeholder. Pemerintah berupaya untuk mengakomodir berbagai kepentingan para aktor/stakeholder yang dituangkan dalam bentuk regulasi terkait impor garam.
- b. Kondisi tata niaga garam yang menyebabkan panjangnya jalur distribusi garam memberikan dampak tingginya selisih harga antara garam di tingkat petambak garam dengan garam yang diterima oleh konsumen. Selisih harga tersebut memberikan keuntungan ekonomi bagi rantai pemasok distribusi garam. Adanya kepentingan ekonomi dalam impor garam menyebabkan

para aktor/stakeholder khususnya swasta berupaya agar impor garam tetap dilakukan oleh pemerintah.

- c. Suara masyarakat khususnya petambak garam, mempunyai kekuatan yang penting bagi partai politik. Keberhasilan pemerintah dalam menyuarakan suara rakyat akan memberikan dampak pada popularitas pemerintah. Politisi menyampaikan kepentingan petambak garam kepada pemerintah terkait dengan kebijakan impor garam di mana politisi memerlukan suara dan dukungan politik untuk pemilihan umum.
- d. Petambak garam merupakan pihak yang mempunyai posisi tawar yang rendah karena sistem tata niaga garam yang ada tidak mendukung posisi mereka. Untuk menyampaikan kepentingannya mereka menggunakan kekuatan dalam melakukan mobilisasi massa dengan melakukan aksi demonstrasi yang didampingi oleh LSM.
- e. Adapun beberapa kepentingan yang terdeteksi adalah sebagai berikut.

- 1) Kepentingan politik

Pencanangan swasembada garam yang dilakukan Presiden Jokowi pada tahun 2014 merupakan tujuan pemerintah dalam memperhatikan kepentingan masyarakat, khususnya petambak garam. Program ini akan dianggap sebagai pemerintahan yang memperjuangkan kepentingan masyarakat. Image ini perlu dibangun mengingat Presiden Jokowi baru dilantik yang tentunya akan mempengaruhi popularitasnya.

- 2) Kepentingan Ekonomi

Impor garam merupakan aktivitas ekonomi yang dapat menjaga keberlangsungan aktivitas industri di Indonesia baik aktivitas industri maupun untuk konsumsi masyarakat. Besarnya keuntungan yang diperoleh dari aktivitas ekonomi impor garam dapat menyebabkan adanya intervensi pihak yang mempunyai kepentingan ekonomi agar impor garam tetap dilakukan. Praktik pemburu rente terjadi dalam kebijakan impor garam di mana pengusaha mencari keuntungan dengan memanfaatkan regulasi pemerintah untuk memperoleh keuntungan. Murahahnya harga garam impor dimanfaatkan oleh kepentingan tertentu untuk mendapatkan keuntungan dari selisih harganya apabila dibandingkan dengan garam lokal.

## **E. Saran Kebijakan**

- a. Masukan yang dapat diberikan untuk pemerintahan, bahwa pemerintah perlu mempunyai "good will" untuk memperbaiki kebijakan pergaraman untuk mencapai swasembada garam di Indonesia. Pemerintah perlu

melindungi kepentingan petambang garam dengan menyerap garam lokal untuk kebutuhan industri. Pemerintah harus membuat kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas garam lokal dengan melaukan perluasan lahan dan intensifikasi lahan melalui teknologi berupa alat pencuci (washing plant) agar dapat memenuhi standar garam industri. Peningkatan daya saing petambang garam akan meningkatkan posisi tawar petambang garam dalam bersaing dengan garam impor. Jika garam lokal mampu bersaing dari segi kuantitas dan kualitas maka ketergantungan akan impor garam akan berkurang. Selain itu, pemerintah perlu memperbaiki pola distribusi garam dengan memotong rantai distribusi seperti penetapan zonasi pada wilayah atau daerah penghasil garam. Sehingga dalam pemenuhan garam di wilayah tersebut berasal dari petambang garam di daerah tersebut. Pemerintah juga perlu segera menetapkan harga patokan eceran tertinggi dan terendah agar dapat mengkomodir kepentingan swasta dan petambang garam.

- b. Bagi importir dan pelaku industri, garam merupakan bahan baku yang mereka perlukan agar aktivitas industri dapat berjalan. Pada dasarnya bahan baku garam baik impor maupun lokal sama, yang membedakan hanya pada kadar NaCl. Untuk industri tertentu, mereka memerlukan bahan baku garam dengan kadar NaCl tertentu. Garam lokal memerlukan pengolahan agar dapat memenuhi standar garam industri. Oleh karena itu, perlu mendorong industri agar bersedia menyerap garam petambang garam lokal secara bertahap. Industri yang memerlukan garam dengan kadar NaCl yang tidak terlalu tinggi dapat menyerap garam lokal yang telah memenuhi. Importir garam harus patuh dengan mengimpor garam tidak mendekati panen raya. Selain itu, pengusaha telah banyak menikmati keuntungan ekonomi dari impor garam, dapat menurunkan egonya dengan melakukan investasi untuk membangun washing plant untuk mengolah garam lokal agar memenuhi standar kualitas industri.
- c. Bagi petambang garam, produksi garam merupakan mata pencaharian utama mereka. Jika kebutuhan garam nasional tetap dipenuhi dengan impor dan tata niaga garam tidak diperbaiki maka sulit bagi mereka untuk bersaing dengan garam impor. Petambang garam perlu meningkatkan daya saingnya dengan melakukan perbaikan kualitas garam. Selain itu, petambang garam juga harus melakukan efisiensi produksi garam agar mampu menekan biaya produksi.
- d. Secara garis besar, kebijakan impor garam yang dilakukan pemerintah selama ini sudah didukung dengan peraturan yang memadai, namun terkendala dalam melakukan implementasinya karena belum terpenuhinya kepentingan semua pihak. Masih ada pemburu rente yang memanfaatkan regulasi untuk mengeruk keuntungan dari kebijakan impor garam, sementara

petembak garam berada pada posisi tawar yang rendah. Oleh karena itu, penulis menyarankan agar dalam pengambilan kebijakan pergaraman perlu melibatkan berbagai stakeholder. Keterlibatan seluruh stakeholder diperlukan agar dapat melakukan identifikasi dalam kebijakan pergaraman seperti memperbaiki data kebutuhan dan produksi garam. Perbaikan data tersebut penting karena perbedaan data tersebut yang menyebabkan konflik antara Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Kementerian Perindustrian. Akurasi data kebutuhan dan produksi garam menjadi penting agar kebutuhan impor garam dapat dipertanggungjawabkan dan tidak dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk kepentingannya sendiri. Selain itu, kebijakan pergaraman perlu melibatkan petembak garam yang merupakan ujung tombak produksi garam nasional agar mampu mencapai swasembada garam nasional.



# 03

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN KOMUNITAS ADAT TERPENCIL DI KABUPATEN MUSI RAWAS UTARA

*THE POLICY IMPLEMENTATION OF REMOTE  
INDIGENOUS COMMUNITY EMPOWERMENT  
IN NORTH MUSI RAWAS REGENCY*

Nama : A'lia  
Instansi : Dinas Sosial Pemerintah Kabupaten Musi Rawas  
Utara  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Sriwijaya

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan proses implementasi program pemberdayaan komunitas adat terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara dan faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Lokasi penelitian yaitu di Kabupaten Musi Rawas Utara tepatnya di mes serbaguna Komunitas Adat Terpencil milik Dinas Sosial Kabupaten Musi Rawas Utara. Metode yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara, dokumentasi dan observasi. Teori yang digunakan adalah Teori Implementasi Smith. Berdasarkan Teori Implementasi Smith ada 4 (empat) aspek yang mempengaruhi implementasi, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana, dan faktor lingkungan. Keempat aspek tersebut saling berinteraksi yang akan menghasilkan ketegangan. Penelitian ini menemukan bahwa beberapa ketegangan terjadi selama pelaksanaan. Banyaknya ketegangan yang terjadi mengindikasikan implementasi kebijakan yang belum optimal. Kurangnya kapasitas aparatur pelaksana dari segi kualitas dan kuantitas merupakan faktor yang mempengaruhinya. Selain itu, karakteristik dari komunitas adat terpencil tidak sesuai dengan kebijakan pemberdayaan di kabupaten Musi Rawas Utara. Oleh karena itu, perlu dirumuskan kebijakan yang sesuai dengan keadaan komunitas adat terpencil di kabupaten Musi Rawas Utara.

**Kata Kunci :** Pemberdayaan, Komunitas Adat Terpencil, Musi Rawas Utara

## Abstract

*This study aims to explain the policy implementation of remote indigenous community empowerment in North Musi Rawas Regency and all factors which can influence it during the process. The research location is in North Musi Rawas Regency especially in the Multipurpose Building of Remote Indigenous Community owned by Sosial Office of North Musi Rawas Regency. The Methods used is descriptive qualitative. Data is collected by doing interviews, documentation and observation in the location of Multipurpose Building of Remote Indigenous Community in North Musi Rawas Regency. The guidance theory used is Thomas B. Smith's Implementation Theory. Based on Smith's Theory there are four variables in the process of implementation. Those variables are idealized policy, target group, implementing organization and environmental factor. Those four variables will affect each other which results in form of tension. This study found that several tensions happened in all four variables. Those tensions indicates the policy implementation of remote indigenous community in North Musi Rawas was not optimal yet. Inadequate personnel in numbers or skills for policy execution may affect the implementation. Beside, the ideal policy component could not match the characteristics of remote indigenous community. Therefore, further policy which can satisfy the needs of remote indigenous community in North Musi Rawas should be formulated.*

*Keywords: Empowerment, Remote Indigenous Community, North Musi Rawas*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Program Pemberdayaan KAT di Kabupaten Musi Rawas Utara ini masih memerlukan banyak pengawasan dalam pelaksanaannya. Apakah memang program ini dapat berjalan dengan baik atau tidak, apakah program ini dapat menjadi sumbangsih yang besar dalam hal memajukan kehidupan warga KAT atau tidak, dan faktor apa saja yang berperan penting dalam terwujudnya maupun terhambatnya pelaksanaan program ini. Apalagi, KAT ini pada dasarnya dikenal memiliki gaya hidup dan kepercayaan yang unik dan berbeda dari kehidupan masyarakat modern (Takiddin, 2014).

Di Kabupaten Musi Rawas Utara, Suku Anak Dalam atau dalam program ini disebut dengan Komunitas Adat Terpencil memiliki kebiasaan berpindah-pindah dari satu tempat ke tempat lainnya, lazim disebut dengan melangon. Hal ini biasanya dilakukan oleh warga KAT apabila salah seorang dari komunitas mereka meninggal sehingga mereka menganggap harus membuang sial dengan berpindah tempat. Takiddin (2014) mengatakan bahwa suku Anak Dalam memandang hutan sebagai tempat tinggal mereka. Mereka adalah bagian penting dari hutan itu sendiri. Normalnya, warga Suku Anak Dalam akan berpindah dari satu tempat ke tempat lainnya dalam kurun waktu 3 atau 5 bulan. Namun, dengan adanya program PKAT ini, otomatis anak-anak dari KAT ini harus menetap di satu tempat. Apakah memang program ini dapat terus berjalan lancar mengingat karakteristik khusus yang dimiliki oleh KAT ini sangat bertolak belakang dengan kegiatan yang dijalankan dalam program PKAT.

Inovasi program dan kegiatan yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Musi Rawas Utara ini terbilang baru. Ide yang dikembangkan dari keinginan seorang kepala daerah dalam memfasilitasi anak dari Komunitas Adat Terpencil yang juga memiliki hak untuk memperoleh pendidikan dasar telah mendorong Bupati Musi Rawas Utara untuk mengemas program dari Kementerian Sosial yang disesuaikan dengan kearifan lokal Kabupaten Musi Rawas Utara dengan pembentukan Mes Serbaguna Komunitas Adat Terpencil, tempat untuk para siswa usia sekolah dari Komunitas Adat Terpencil melakukan kegiatannya. Di mes ini, kebutuhan sandang, pangan para siswa KAT setiap harinya dipenuhi. Siswa KAT juga mendapatkan pendidikan baik pengetahuan umum maupun pengetahuan agama. Namun, dengan menjalankan program Mes Serbaguna KAT yang masih terbilang baru ini, tujuan akhir program yang diharapkan dapat melahirkan Komunitas Adat Terpencil yang mandiri, masih perlu diawasi lagi dalam pelaksanaannya.

Karakter Komunitas Adat Terpencil dalam program ini berasal dari suku anak dalam yang identik dengan masyarakat yang hidup di alam dan berpindah-pindah, bertolak belakang dengan karakteristik program Mes Serbaguna KAT yang mengharuskan para anak usia sekolah dari KAT ini menetap di bangunan

mes. Jadi, anak-anak KAT yang selama ini hidup bersama dengan keluarganya, di satu komunitas tersendiri dituntut hidup mandiri dan jauh dari kediamannya selama ini. Hal ini menjadikan salah satu faktor utama dari penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara.

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

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan sebelumnya penulis merumuskan pokok permasalahan dalam tesis ini sebagai berikut.

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di bidang pendidikan melalui pembangunan mes serbaguna KAT di Kabupaten Musi Rawas Utara?
2. Faktor apa saja yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di bidang pendidikan melalui pembangunan mes serbaguna KAT di Kabupaten Musi Rawas Utara?

Mengacu pada tujuan penulisan ini yakni untuk menggambarkan proses implementasi kebijakan program pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (KAT). Berdasarkan penjelasan di atas, maka metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara

Menurut Smith (1973:202-205), dalam proses implementasi ada empat variabel yang penting yang saling terkait dan saling mempengaruhi, yaitu (1) idealized policy (kebijakan yang diidealkan), yakni pola-pola interaksi ideal yang diharapkan para pembuat kebijakan; (2) target group (kelompok sasaran), yaitu mereka (orang-orang) yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh kebijakan. Kelompok sasaran adalah orang-orang dalam organisasi atau kelompok yang terkena dampak kebijakan; (3) implementing organization (organisasi implementasi), yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. (4) environmental factors (faktor lingkungan), yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik. Untuk itu, keempat faktor yang telah dirumuskan di atas perlu dianalisis lebih lanjut.

### **a. *Idealized Policy/Kebijakan yang Diidealkan***

Smith (1973:202) mendefinisikan idealized policy/kebijakan yang diidealkan sebagai pola-pola interaksi ideal yang diwujudkan ke dalam bentuk kebijakan sebagai upaya perumus kebijakan untuk mempengaruhi, mendorong, serta merangsang organisasi pelaksana dan kelompok sasaran dalam melaksanakan kebijakan. Pada penelitian ini, variabel idealized policy/kebijakan yang diidealkan merupakan berbagai bentuk kebijakan yang telah dirumuskan dalam rangka mempengaruhi serta merangsang dinas sosial selaku organisasi pelaksana dan siswa KAT yang diasramakan di Mes Serbaguna KAT dalam mengimplementasikan Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil (PKAT) dalam hal ini melalui Pemberdayaan KAT yang tercantum pada Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2015 dirumuskan dalam pedoman umum pemberdayaan KAT dan sosialisasi pemberdayaan KAT di Kabupaten Musi Rawas Utara.

### **b. *Target Group/Kelompok Sasaran***

Smith (1973:204) mengatakan bahwa target grup/kelompok sasaran adalah pihak yang harus mengadopsi pola-pola baru dari suatu kebijakan. Kelompok sasaran adalah orang-orang dalam organisasi atau kelompok orang yang paling dipengaruhi oleh kebijakan. Kelompok sasaran dalam konteks penelitian ini adalah anak usia sekolah dari Komunitas Adat Terpencil (KAT) yang diasramakan di Mes Serbaguna yang dalam implementasi Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara tahun 2018 memiliki peran sebagai kelompok anak usia sekolah yang dididik dan difasilitasi oleh Pemerintah Kabupaten Musi Rawas Utara melalui anggaran Dinas Sosial.

Adapun indikator yang relevan pada aspek kelompok sasaran berupa anak usia sekolah KAT yang diperkirakan mampu untuk menjawab pertanyaan penelitian, antara lain

- pendataan calon siswa KAT penerima manfaat;
- perekrutan siswa KAT penerima manfaat;
- penyaluran fasilitas pendidikan dan kebutuhan sehari-hari; dan
- proses pembelajaran siswa KAT di mes.

### **c. *Implementing Organization/Organisasi Pelaksana***

Smith (1973:204) mengatakan bahwa implementing organization/organisasi pelaksana adalah pihak yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Organisasi pelaksana dalam implementasi Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara tahun 2018 ini adalah Dinas Sosial Kabupaten Musi Rawas Utara. Setelah berjalannya program, di tahun kedua (2019) dikeluarkan Peraturan Bupati Musi

Rawas Utara Nomor 31 Tahun 2019 tentang Pembentukan Mes Serbaguna bagi Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa Dinas Sosial adalah Dinas Pusat pelaksanaan program dengan beberapa dinas perbantuan yang bertanggung jawab sesuai tugas dan fungsinya masing-masing, yaitu Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil beserta RSUD Rupit. Pada penelitian ini yang akan dibahas adalah peranan dari Dinas Sosial sebagai Dinas Pusat pelaksanaannya.

Adapun indikator yang relevan pada aspek organisasi pelaksana berupa Dinas Sosial yang diperkirakan mampu untuk menjawab pertanyaan penelitian, antara lain

- penyusunan Petunjuk Teknis Pembentukan Forum Koordinasi;
- verifikasi anak KAT penerima manfaat;
- pelaksanaan pembangunan & penyaluran sarana prasarana; dan
- monitoring & evaluasi.

#### **d. *Environmental Factor/Faktor Lingkungan***

Smith (1973:205) mengatakan bahwa *environmental factor/faktor lingkungan* adalah unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik. Faktor lingkungan dalam penelitian ini dimaksudkan sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara tahun 2018 baik yang berdampak positif maupun negatif bagi pelaksanaan kebijakannya.

Adapun indikator yang relevan pada aspek faktor lingkungan dalam membantu memberikan jawaban penelitian, yaitu faktor sosial, faktor budaya, dan faktor ekonomi.

## **D. Kesimpulan**

Dari pembahasan hasil penelitian tentang Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara, peneliti dapat menyimpulkan bahwa:

- a. Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara belum optimal.

Adapun kesimpulan proses pada setiap aspek adalah sebagai berikut.

- 1) Dari aspek *idealized policy*, tahapan proses implementasi pada aspek ini berjalan belum optimal karena pemahaman aparatur pelaksana terhadap Permensos Nomor 12 Tahun 2015 belum maksimal. Adapun

kebijakan pemberdayaan KAT tetap harus dilaksanakan di tahun tersebut dikarenakan anggaran telah dimuat di Renja Dinas Sosial. Apabila kebijakan Pemberdayaan KAT tidak dilaksanakan di tahun berjalan, akan sangat mempengaruhi kinerja instansi. Terlebih, dana yang dianggarkan untuk pemberdayaan ini sejumlah 50% dari total anggaran Dinas Sosial di tahun 2018.

- 2) Dari aspek target group, tahapan pada proses ini juga belum berjalan optimal. Karakteristik KAT bertentangan dengan konsep program yaitu mengasramakan siswa di gedung mes membuat banyak dari siswa KAT yang masih sering keluar masuk mes dengan alasan pulang ke daerah asal menemui orang tua. Hal ini membuat jumlah total siswa KAT yang belajar di Mess Serbaguna KAT ini tidak bisa dipastikan secara jelas. Setiap periodenya jumlah siswa yang diasramakan berubah-ubah tergantung dengan seberapa banyaknya mereka keluar masuk mes.
  - 3) Dari aspek implementing organization, tahapan pada proses ini sudah berjalan optimal. Dinas Sosial selaku dinas pusat pelaksanaan program telah berusaha agar program ini tetap berjalan dengan baik walaupun anggaran yang tercantum di DPA. Dinas Sosial tahun 2018 belum tepat perencanaannya. Pengawasan dari TP4D Kejari Lubuklinggau dilakukan dalam pembangunan Mes Serbaguna KAT untuk menghindari potensi korupsi disebabkan DPA Dinas Sosial yang masih belum baik dalam penyusunannya.
  - 4) Dari aspek environmental factors, faktor sosial menjadi faktor pendukung implementasi faktor, sedangkan faktor budaya dan ekonomi menjadi faktor yang menghambat proses. Dimulai dari budaya KAT yang tidak betah tinggal di satu tempat dalam jangka waktu yang lama, penyerapan anggaran program di tahun 2018 yang belum maksimal, hingga ketakutan aparatur pelaksana akan kinerja yang buruk membuat pelaksanaan program tidak optimal.
- b. Faktor penghambat di dalam implementasi Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara Tahun 2018 berasal dari tension/ketegangan antara empat aspek yang telah dijelaskan sebelumnya. Di antara ketegangan yang terjadi, antara lain:
- 1) Pemahaman aparatur pelaksana mengenai Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 tahun 2015 yang masih kurang.
  - 2) Penyusunan Juknis belum dilakukan karena anggaran telah dimuat di Renja Dinas Sosial dan Revisi RPJMD Kabupaten Musi Rawas Utara tahun 2016-2021.
  - 3) Saat sosialisasi awal, banyak terjadi penolakan dari warga KAT.

- 4) Saat diasramakan pertama kali, beberapa siswa KAT kabur dari mes karena ingin pulang.
- 5) Pelaksanaan pembangunan mes mengalami keterlambatan 4 bulan dari perencanaan, dikarenakan DPA sebagai acuan pembangunan banyak terdapat kesalahan.
- 6) Dinas Sosial Provinsi Sumatra Selatan tidak terlalu menanggapi program ini dengan alasan tidak ada laporan resmi mengenai pembangunan mes yang mereka terima.
- 7) Faktor pendukung di dalam implementasi Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara Tahun 2018 adalah dukungan dari Kepala Daerah. Bupati Musi Rawas Utara mendukung program ini secara penuh dengan menganggarkan pelaksanaan program pada APBD Musi Rawas Utara.

## **E. Saran Kebijakan**

1. Untuk Pemerintah Kabupaten Musi Rawas Utara, perlu dirancang dan dipersiapkan kembali kebijakan-kebijakan yang mendukung proses implementasi kebijakan Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara ini sehingga dapat berjalan dengan lebih optimal. Akan sangat baik apabila pemberdayaan KAT melalui pembangunan Mes Serbaguna KAT ini diformulasikan ke dalam Peraturan Daerah.
2. Penyusunan pedoman umum dan petunjuk teknis berkaitan dengan Program Pemberdayaan Komunitas Adat Terpencil di Kabupaten Musi Rawas Utara ini perlu segera dilakukan agar pelaksanaannya menjadi lebih terarah dan kinerja yang didapat bisa lebih maksimal. Selain itu, dengan pembuatan pedoman dan petunjuk teknis yang sesuai dengan kebutuhan di Kabupaten Musi Rawas Utara, akan membantu aparat pelaksana untuk lebih memahami teknis kegiatan yang baik.
3. Dari segi pembangunan fisik, telah dijalankan dengan sangat baik. Gedung mes maupun gedung penunjang lainnya hingga jalan menuju kompleks mes telah dibuat sehingga siswa KAT dapat menikmati fasilitas tersebut dengan baik. Namun, tujuan dari program pemberdayaan KAT ini dimaksudkan untuk mengembangkan kemandirian KAT agar mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Oleh karena itu, ada baiknya pembangunan fisik gedung diiringi dengan pemberian pembekalan pengetahuan umum maupun pengetahuan khusus yang lebih baik bagi siswa KAT. Pembelajaran siswa KAT dengan sistem paket memang telah mengakomodir para siswa untuk mendapatkan pendidikan. Namun, di luar waktu belajar mereka yang hanya 2 jam dalam sehari, perlu direncanakan kembali kegiatan bermanfaat lainnya agar maksud dan tujuan dari program pemberdayaan ini dapat tercapai.

# 04

## DIPLOMASI DIGITAL DALAM IMPLEMENTASI SAFE TRAVEL DI KEMENTERIAN LUAR NEGERI

Nama : Binar Dyah Radiananti  
Instansi : Biro Keuangan Sekretariat Jenderal Kementerian  
Luar Negeri  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

**D**igitalisasi merupakan salah satu tahapan inovasi yang penting dalam diplomasi khususnya pelayanan perlindungan warga negara, sehingga pendekatan teknologi yang digunakan untuk pelayanan publik harus disesuaikan dengan preferensi kebutuhan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman mengenai proses lahirnya diplomasi digital di Kementerian Luar Negeri dengan melihat implementasi aplikasi Safe Travel beserta manfaatnya bagi pengguna (downloader) dan faktor penyebab permasalahan yang dihadapi selama implementasi. Selain itu penelitian ini juga dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan terkait digitalisasi di dalam birokrasi pemerintahan (digital governance).

Penelitian yang dilakukan di Direktorat Perlindungan WNI & BHI Kementerian Luar Negeri ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan menyajikan data primer dan sekunder berupa hasil kutipan wawancara, tabel, gambar, serta dokumen relevan lainnya. Untuk pemilihan informan dilakukan secara purposive sampling dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam, observasi dan penelusuran dokumen. Mengingat keterbatasan waktu dan kesempatan, penelitian yang dilakukan di lapangan mengambil batasan berupa proses implementasi dari sisi pemberi layanan saja.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kementerian Luar Negeri telah berupaya mengembangkan penggunaan teknologi digital yang tepat untuk pelayanan publik berupa aplikasi multiplatform Safe Travel dengan capaian penghargaan dan antusiasme tinggi dari masyarakat. Faktor yang menghambat keberhasilan implementasi adalah keterbatasan SDM, infrastruktur, anggaran serta pelatihan sehingga perlu mendapatkan perhatian lebih dari pemangku kepentingan. Namun demikian, masih adanya kesenjangan digital dan sosialisasi yang kurang masif menyebabkan pengguna aplikasi ini belum mencapai target optimal sehingga berpengaruh pada pencapaian tujuan pemerintah, yaitu melindungi segenap WNI di luar negeri.

**Kata Kunci:** implementasi, inovasi, diplomasi digital, perlindungan WNI

## **Abstract**

*D*igitalization is one of the important stages of innovation in diplomacy, especially for citizens protection services so that the technological approach for public services must be adapted to the community needs. This study aims to gain an understanding of digital diplomacy at the Foreign Affairs Ministry by focusing on the implementation of the Safe Travel application, its benefits for users and the factors causing problems encountered during implementation as well. This research is also intended to obtain knowledge about digitalization in the government bureaucracy (digital governance).

*Conducted at the Directorate of Indonesian Citizens & Legal Entities Protection of the Indonesian Foreign Affairs Ministry, this research used descriptive qualitative methods by presenting data in the form of interviews, tables, pictures and other relevant documents. The informants selection used purposive sampling with in-depth interview data collection techniques, observation and document tracking. Research in the field also used the limits in the form of the implementation process from the service provider side only.*

*The results showed that Indonesian Foreign Affairs Ministry had developed the appropriate digital technology for public services in the form of multiplatform application Safe Travel with high appreciation and enthusiasm from the public. The factors inhibiting the implementation are limited human resources, infrastructure, budget and training that need more attention from the stakeholders. However, the digital divide and less massive socialization can causing this application users have not reached the optimal target so that affect the government's goal of protecting all citizens abroad.*

*Keywords: implementation, innovation, digital diplomacy, citizens protection*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Pengguna aplikasi Safe Travel selain dari kalangan pelajar juga berasal dari kalangan pekerja migran dan wisatawan nusantara yang berkunjung ke luar negeri. Dari tabel di atas selama tahun 2017 jumlah WNI yang ke luar negeri mencapai hampir 8,9 juta orang dan diperkirakan tren wisatawan Indonesia ke luar negeri akan terus meningkat. Jumlah WNI yang bepergian ke luar negeri untuk keperluan wisata (termasuk wisata religi haji dan umroh) tentunya membutuhkan informasi mengenai negara terkait, sehingga aplikasi Safe Travel hadir untuk menjawab kebutuhan informasi tersebut. Kehadiran aplikasi multiplatform ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi pelayanan kepada WNI di luar negeri karena sifatnya yang praktis dan relatif mudah serta mempercepat proses birokrasi pelayanan.

Selain itu pengelolaan aplikasi tersebut juga diarahkan untuk mencapai prinsip Good Governance meliputi prinsip transparansi yang merupakan keterbukaan dan kemudahan akses dalam memperoleh informasi serta prinsip responsivitas. Inovasi perkembangan aplikasi di sektor pemerintahan berbasis teknologi tersebut tidak hanya akan berdampak pada publik tetapi juga bagi lembaga pemerintahan itu sendiri. Ketika proses pelayanan menjadi digital, maka biaya administrasi menjadi berkurang, waktu transaksi birokrasi dipersingkat, dan pemberian layanan akan lebih efisien.

Penggunaan aplikasi ini jika ditinjau dalam sisi kepraktisan dan efisiensi akan membuat para pengguna tidak perlu ragu lagi ketika melakukan perjalanan ke luar negeri karena cukup melakukan instalasi/pemasangan aplikasi ke dalam smartphone untuk mendapatkan layanan informasi yang dibutuhkan. Sejak diluncurkan pada bulan April 2018, aplikasi Safe Travel sepanjang tahun 2018 telah digunakan 4.092 user yang mendaftarkan perjalanannya ke luar negeri, dan 37 user yang menggunakan tombol darurat dan sudah ditangani dengan cepat (sumber: LKJ Kemenlu, 2018). Dengan jumlah tersebut diharapkan dapat meningkatkan capaian program kampanye penyadaran publik yang terkait dengan tujuan preventif, deteksi dini, serta edukasi masyarakat terkait pelayanan perlindungan WNI.

Namun demikian, penggunaan aplikasi sebagai perkembangan mekanisme pelayanan WNI dalam kebijakan dan praktiknya tentu membutuhkan perencanaan dan kesiapan dari berbagai pihak. Wacana boundless dan digital hanya akan terwujud apabila mayoritas pelakunya memahami tata kelola digital di dalamnya. Meskipun kemunculan aplikasi tersebut merupakan inovasi teknologi yang berperan penting dalam pelaksanaan diplomasi di Kementerian Luar Negeri, namun tidak dipungkiri hambatan dan tantangan yang terjadi akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program digital diplomasi dalam organisasi.

Atas dasar tersebut, penelitian ini hendak menganalisis latar belakang lahirnya aplikasi Safe Travel dalam kaitan dengan inovasi diplomasi digital, karakteristik dan peran yang dimiliki beserta tantangan dan hambatan dalam pemanfaatan aplikasi. Fokus penelitian ditempatkan pada Direktorat Pelindungan Warga Negara Indonesia & Badan Hukum Indonesia (PWNI & BHI) Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri yang memiliki tupoksi utama sebagai garda terdepan dalam pelayanan pelindungan WNI di luar negeri serta PT Gamatechno Indonesia selaku pihak ketiga (vendor) yang membantu mengembangkan aplikasi. Penelitian akan dilakukan dengan meninjau terlebih dahulu sejarah lahirnya inovasi diplomasi digital, beberapa aspek manfaat dan hambatan serta tantangan yang akan mempengaruhi proses penggunaan aplikasi Safe Travel sebagai bagian dari inovasi diplomasi digital di Indonesia.

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

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya terkait laporan pencatatan jumlah WNI yang berada di luar negeri, bahwa akibat globalisasi dan perkembangan perekonomian negara telah mendorong migrasi WNI ke luar negeri, baik mereka yang bekerja, berwisata, belajar, dan keperluan lainnya. Migrasi menjadi salah satu penyebab pertumbuhan global dan perubahan sosial pada suatu negara (Westcott, 2008). Untuk mengimbangi hal tersebut diperlukan peningkatan upaya pelindungan WNI di luar negeri oleh pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Namun keterbatasan sarana dan sistem teknologi informasi dan komunikasi negara dapat menyebabkan permasalahan pelayanan pelindungan WNI di luar negeri yang belum optimal seperti peristiwa bencana alam di Nepal beberapa waktu lalu. Hal tersebut selaras dengan laporan indeks pengembangan Teknologi Informasi Komunikasi/ICT Development Index pada tahun 2017 lalu yang menyebutkan bahwa Indonesia masih bertahan di posisi ke-19 regional Asia Pasifik dan merangkok ke posisi 111 peringkat global (<https://www.itu.int>).

Permasalahan kurang berkembangnya sistem pelayanan publik negara menggunakan pendekatan teknologi informasi komunikasi jika dihubungkan dengan kinerja pemerintah sebagai pelayan publik, maka kurang sesuai dengan prinsip tujuan bernegara yaitu melindungi segenap warga negara. Menyikapi hal tersebut, Kementerian Luar Negeri menciptakan aplikasi Safe Travel sebagai instrumen pendukung layanan publik digital secara elektronik yang lebih efisien. Akan tetapi, sejak peluncurannya pada tahun 2018 lalu, pemanfaatan aplikasi ini belum sepenuhnya memenuhi target optimal dan masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan baik dari segi teknis, operasional, maupun sumber daya.

Penerapan aplikasi digital yang baru ini memunculkan pertanyaan seberapa jauh keberhasilan aplikasi tersebut dalam mendukung pelaksanaan diplomasi digital. Selain itu penelitian ini juga hendak mengetahui apa saja yang akan dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri sebagai pelaksana pelayanan perlindungan WNI untuk terus memperbaiki diri menuju perubahan ke arah transformasi digital dilihat dari sejumlah potensi yang dimiliki. Sehubungan dengan uraian di atas, penelitian ini akan membahas proses lahirnya aplikasi Safe Travel, karakteristik yang dimiliki beserta peran yang diberikan, hingga menganalisis kendala dan tantangan yang dihadapi selama peluncuran aplikasi Safe Travel bagi WNI yang berada di luar negeri dalam aspek diplomasi digital dan inovasi pelayanan publik.

Penelitian yang dilakukan dalam penyusunan tesis ini dilaksanakan di unit satuan kerja yang berhubungan dengan pelayanan publik yaitu Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia & Badan Hukum Indonesia, Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler Kementerian Luar Negeri dan PT Gamatechno Indonesia selaku pihak ketiga yang membantu mengembangkan aplikasi Safe Travel. Pemilihan lokasi penelitian di Direktorat PWNI & BHI dikarenakan satker tersebut yang menginisiasi lahirnya aplikasi Safe Travel serta merupakan garda terdepan pemerintah dalam memberikan pelayanan perlindungan WNI di luar negeri. Selain itu obyek penelitian ini adalah implementasi aplikasi Safe Travel dalam kaitannya dengan inovasi sistem pelayanan perlindungan WNI sehingga lokasi penelitian telah sesuai dengan topik yang akan diangkat oleh penulis yaitu tentang inovasi pelayanan publik perlindungan WNI di luar negeri.

Batasan penelitian digunakan untuk melihat implementasi atas inovasi pelayanan publik berupa aplikasi Safe Travel dari sisi pemberi layanan dalam hal ini, yaitu Kementerian Luar Negeri yang menginisiasi lahirnya inovasi tersebut. Selain itu, mengingat studi ini dilakukan dalam waktu dan kesempatan yang terbatas, maka pengambilan sumber informasi dari pengguna layanan aplikasi tidak diikutsertakan sehingga untuk memperkuat data maka informasi terkait pengguna layanan diambil dari pihak pengembang aplikasi maupun penilaian masyarakat yang telah terpublikasi.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Dari hasil penelitian, peneliti memperoleh informasi-informasi yang dapat digunakan

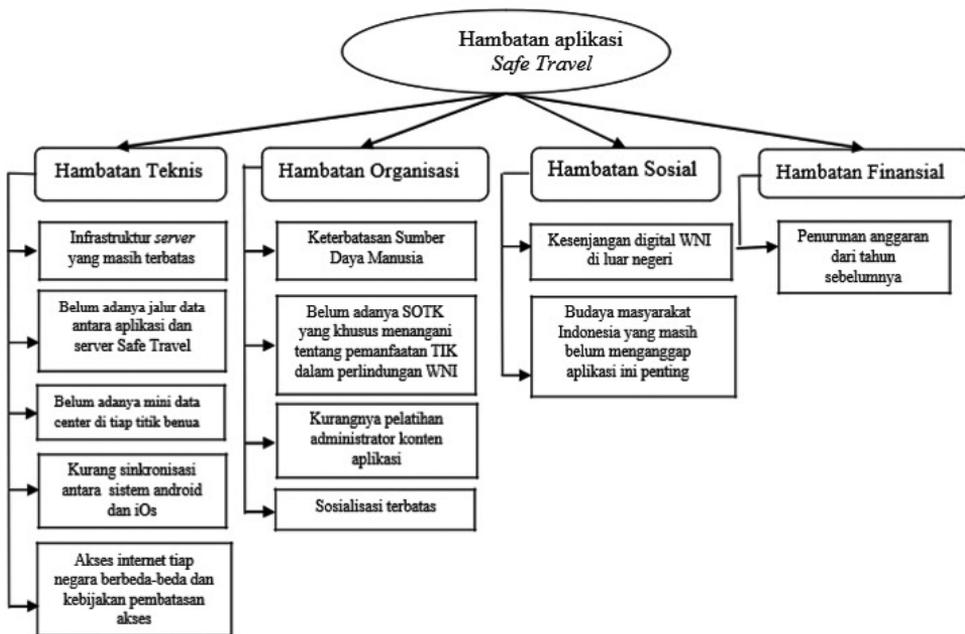
### **1. Hambatan/Kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Aplikasi Safe Travel oleh Warga Negara Indonesia di Luar Negeri**

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD, 2017) juga menyatakan bahwa untuk merespons permintaan pengguna dengan lebih baik, pemerintah perlu memahami dan mengintegrasikan tuntutan kebutuhan

warga negara dengan lebih baik dalam penyampaian strategi layanan publik. Saat ini permasalahan layanan publik masih terjadi di negara berkembang, selain karena kelangkaan sumber daya juga disebabkan oleh masalah insentif, akuntabilitas, dan tata kelola yang bervariasi antarkonteks (Global Development Network, 2009).

Program peluncuran inovasi berupa aplikasi Safe Travel oleh Kementerian Luar Negeri ini tentunya akan menemui kendala dalam implementasinya, terlebih lagi peluncuran aplikasi ini baru berjalan selama kurang lebih satu setengah tahun sejak bulan April 2018. Berikut hasil analisis hambatan/kendala selama proses implementasi aplikasi Safe Travel yang penulis gambarkan dalam bagan di bawah ini.

**Gambar 1.** Analisis Hambatan Aplikasi *Safe Travel*



Sumber: Olahan penulis, 2019

## 2. Tantangan dalam Pemanfaatan Aplikasi Safe Travel oleh Warga Negara Indonesia di Luar Negeri

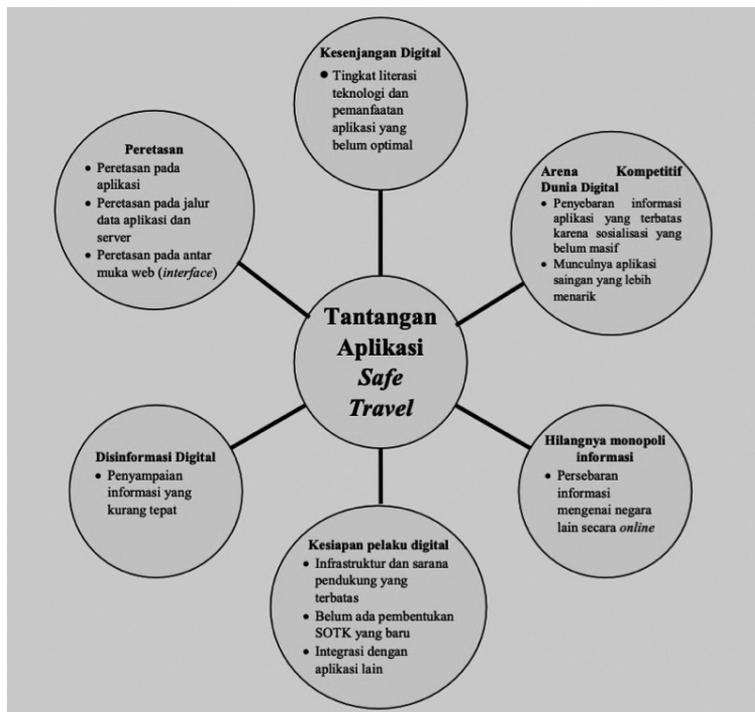
Pemanfaatan aplikasi Safe Travel juga tidak lepas dari berbagai kemungkinan risiko yang akan mewarnai digitalisasi meliputi penyalahgunaan, peretasan, budaya anonimitas, serta kesiapan infrastruktur jaringan pendukung (Rashica, 2018). Dalam aspek ini berkaitan dengan kondisi yang akan dihadapi di masa depan khususnya dalam memasuki era digital yang lebih canggih dan kompetitif. Tantangan dari adanya tren globalisasi yang muncul dapat menyebabkan kesenjangan dalam suatu organisasi di mana lembaga pemerintahan yang

mengonversi model tata kelola digital harus mempertimbangkan dan mengatasi faktor tersebut.

Berdasarkan hasil penelusuran dokumen yang diperoleh penulis, dalam pembahasan rapat koordinasi awal Safe Travel tahun 2017 lalu telah diadakan focus group discussion yang menghadirkan narasumber di bidang teknologi informasi. Dalam paparannya, narasumber tersebut menyoroti aspek application architecture dimana terdapat beberapa faktor yang menjadi tantangan dan dapat mengakibatkan gagalnya suatu aplikasi, di antaranya mismatch antara bangunan aplikasi dengan kebutuhan riil user, coding yang tidak diimbangi dengan kemampuan analisis kelayakan aplikasi, duplikasi aplikasi yang sudah exist (nonorisinal), dan tidak adanya ketertarikan pada substansi maupun konten aplikasi yang dikembangkan.

Sementara dalam aspek keamanan aplikasi, hal-hal utama yang harus diperhatikan terkait keamanan suatu aplikasi, meliputi confidentiality data, integrity, dan availability sehingga perlunya sustainable maintenance setelah terbentuknya aplikasi danantisipasi perbedaan bandwidth masing-masing negara serta penyertaan fitur pengamanan dalam aplikasi. Berikut adalah hasil analisis tantangan aplikasi Safe Travel yang digambarkan penulis dalam sebuah bagan di bawah ini.

**Gambar 21.** Analisis Tantangan Aplikasi *Safe Travel*



Sumber: Olahan penulis, 2019

## D. Kesimpulan

1. Perkembangan jumlah migrasi WNI ke luar negeri, kehadiran teknologi digital serta keterbatasan kemampuan instansi dalam melindungi seluruh warganya di luar negeri, telah mendorong lahirnya inovasi pelayanan publik dalam bentuk diplomasi digital melalui aplikasi Safe Travel. Inovasi sebagai sumber keunggulan kompetitif bagi Kementerian Luar Negeri tersebut merupakan jenis inovasi kreatif dan preventif yang mengacu pada kemampuan organisasi untuk menerapkan inovasi teknologi melalui sistemnya sendiri serta digunakan sebagai solusi dalam rangka pencegahan di waktu yang akan datang. Hadirnya aplikasi Safe Travel juga merupakan hasil evaluasi dari perbaikan mekanisme pelaporan diri WNI yang bepergian ke luar negeri setelah adanya peristiwa bencana alam di Nepal beberapa tahun yang lalu.
2. Karakteristik aplikasi Safe Travel sebagai inovasi teknologi yang dikeluarkan oleh Direktorat Perlindungan WNI menjadikannya beda dengan inovasi organisasi lain pada umumnya. Karakteristik yang dimiliki oleh aplikasi ini telah menjadi suatu ciri khas yang nantinya dapat mempengaruhi tingkat adopsi atau dorongan penggunaan aplikasi di masyarakat. Pendekatan penggunaan teknologi untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan perlindungan WNI di luar negeri dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan karakter generasi milenial. Di antaranya dengan peluncuran aplikasi mobile yang dapat diakses kapan pun serta memberikan fitur yang dapat menjawab kebutuhan WNI dalam mendapatkan informasi dan pelayanan dari pemerintah.
3. Manfaat aplikasi Safe Travel selain menunjang hubungan komunikasi yang lebih efektif dengan warga melalui keterlibatan masyarakat, yaitu dapat mendorong efisiensi waktu dan biaya karena aplikasi ini dapat diakses oleh pihak yang membutuhkan informasi terkait negara tujuan dan pelaporan perjalanan WNI. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa aplikasi Safe Travel dapat menyampaikan perkembangan informasi peristiwa yang terjadi di luar negeri guna mendukung upaya pencegahan (preventive measure), deteksi dini (early detection), dan perlindungan (immediate response) kepada WNI. Dengan demikian, proses penggunaan inovasi diplomasi digital akan semakin meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam koridor perlindungan WNI yang mengarah pada prinsip Good Governance.
4. Hasil penelitian menunjukkan terdapat beberapa faktor penyebab pemanfaatan aplikasi Safe Travel belum optimal.

- a. Belum siapnya infrastruktur server di mana saat ini Kementerian Luar Negeri hanya memiliki Data Center di Korea (Seoul), sedangkan untuk mempercepat akses penggunaan aplikasi diperlukan jaringan yang luas dan data center di setiap benua mengingat kondisi geografis dan topografis tiap negara berbeda khususnya akses jaringan internet.
- b. Keterbatasan sumber daya manusia dalam pengembangan aplikasi yang disebabkan rotasi pejabat di lingkungan Kementerian Luar Negeri sangat tinggi. Selain itu, belum ada pembentukan SOTK (Struktur Organisasi Tata Kerja) yang khusus mengelola pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan perlindungan WNI sehingga dapat berakibat pada kinerja pengelolaan aplikasi Safe Travel.
- c. Masalah klasik yang sering menjadi penyebab permasalahan dalam pengembangan aplikasi adalah kurangnya anggaran untuk sosialisasi maupun pengadaan server/data center. Investasi untuk membangun data center di tiap benua sangat besar, sementara anggaran dari Direktorat PWNI & BHI tersebut terbatas. Dari pengecekan ulang pernyataan seluruh informan melalui teknik triangulasi sumber, penulis menyimpulkan bahwa pos anggaran yang ditentukan tahun ini lebih rendah dari tahun lalu sehingga untuk memenuhi kebutuhan pembuatan infrastruktur seperti mini data center dalam memperluas akses penggunaan aplikasi di luar negeri masih terhambat.
- d. Beberapa pernyataan informan juga menyebutkan bahwa masih banyak agenda sosialisasi di luar negeri dan pelatihan pengembangan konten yang belum dilakukan. Hal tersebut mengakibatkan kurang optimalnya pemanfaatan aplikasi (tingkat pengguna masih rendah) di mana masih banyak masyarakat (WNI) yang belum mengetahui keberadaan aplikasi tersebut. Hal ini juga yang menjadi penyebab adanya kesenjangan dalam penciptaan kesadaran publik mengenai perlindungan WNI di luar negeri.
5. Seperti aplikasi startup pada umumnya, berbagai tantangan akan mewarnai perjalanan selama implementasi pemanfaatan aplikasi. Risiko tersebut dapat berasal dari internal dan eksternal maupun hambatan saat ini yang dapat berkembang lebih besar di masa yang akan datang apabila tidak segera ditangani. Dari hasil penelitian penulis menyimpulkan bahwa yang akan menjadi tantangan terbesar di masa mendatang adalah bagaimana menghilangkan kesenjangan digital bagi WNI (terutama dari segi akses aplikasi) sehingga dapat meningkatkan jumlah pengguna aplikasi Safe Travel dan mendukung tujuan pelayanan publik pemerintah.

## E. Saran Kebijakan

1. Dalam pengelolaan aplikasi, tiga unsur utama yang perlu dikembangkan adalah Technology, Process dan People (sumber: Harold Leavitt tahun 1964 “Perubahan Organisasi Terapan dalam Industri”). Namun belum siapnya infrastruktur server dan jumlah SDM menyebabkan penggunaan layanan aplikasi Safe Travel belum optimal. Agar seluruh pengguna aplikasi dapat merasakan layanan secara merata, saran dari penulis yang dapat dilakukan antara lain dengan percepatan pengadaan sarana infrastruktur server dan jalur data antara aplikasi dengan server Safe Travel. Selain itu, diharapkan segera dibentuk peraturan resmi untuk menyiapkan (setidaknya) satu ruang khusus (situation monitoring room) di perwakilan RI dalam menangani pengaduan WNI.
2. Potensi pertumbuhan WNI selaku pengguna potensial aplikasi sangat besar mengingat jumlah wisatawan nusantara yang berkunjung ke luar negeri semakin bertambah setiap tahunnya. Untuk mengantisipasi meningkatnya jumlah pengguna layanan aplikasi, maka semakin diperlukan SDM dengan jumlah yang lebih banyak dan kompeten serta kesiapan dari perwakilan RI untuk melayani pengaduan. Dari permasalahan keterbatasan SDM tersebut, penulis berpendapat bahwa perlu segera diresmikannya pembentukan Struktur Organisasi Tata Kerja (SOTK) untuk subdit khusus yang menangani penggunaan teknologi dalam perlindungan WNI. Tidak hanya di pusat, penulis berpendapat perlunya ditetapkan peraturan SK Kepala Perwakilan dalam menunjuk pihak yang menangani pengaduan WNI di luar negeri. Hal tersebut penting mengingat masih banyak perwakilan RI yang belum menyediakan staf khusus untuk menangani aduan masyarakat dari penggunaan tombol darurat di aplikasi. Jika jumlah pengguna semakin meningkat dan jumlah pengaduan bertambah, namun jumlah pihak yang ditunjuk menjadi penanggung jawab pelayanan pengaduan WNI belum siap, dikhawatirkan dapat menjadi bumerang bagi instansi Kementerian Luar Negeri.
3. Selain menggabungkan kegiatan sosialisasi dan pengembangan aplikasi dengan program kegiatan lain, guna menghadapi permasalahan kurangnya anggaran ke depannya diperlukan integrasi antara aplikasi Safe Travel dengan aplikasi pemerintah lainnya maupun media sosial dan saluran berita di luar negeri agar jumlah pengguna potensial meningkat dan kualitas pelayanan menjadi semakin optimal. Dengan adanya integrasi antaraplikasi diharapkan nantinya dapat menambah efektivitas pelayanan publik dalam perlindungan WNI sehingga dapat meningkatkan saling pengertian antara pemerintah dan warga negara serta mampu merepresentasikan ‘wajah’ pelayanan terpadu Pemerintah di masyarakat.

4. Dalam meningkatkan kinerja pemanfaatan aplikasi guna mengatasi kesenjangan kesadaran publik yang ditunjukkan tingkat jumlah downloader yang masih rendah, maka sosialisasi yang masif masih sangat diperlukan. Untuk itu, sebagai tindakan penyempurnaan pengembangan aplikasi diperlukan strategi khusus metode pelatihan pengembangan konten guna mengakomodasi kebutuhan berbagai kelompok pengguna aplikasi. Hal tersebut dapat dilakukan dengan pengadaan kegiatan rutin pelatihan pengembangan/pemutakhiran konten dan sistem, seperti misalnya brainstorming maupun focus group discussion dengan pengguna secara langsung maupun dengan pihak Perwakilan RI. Dengan adanya kontribusi secara aktif pengguna dalam pengembangan aplikasi (user generated content), diharapkan nantinya aplikasi Safe Travel ini dapat mengerti kebutuhan semua segmen pengguna layanan aplikasi.



# 05

**PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN  
PENYUSUNAN ANGGARAN  
PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH  
(Studi tentang Konsistensi antara Perencanaan  
dan Penganggaran dalam Penyusunan  
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di  
Pemerintah Kota Pangkalpinang  
untuk Tahun Anggaran 2018—2020)**

*CONSISTENCY BETWEEN PLANNING AND BAUDGETING IN THE  
GOVERNMENT OF PANGKALPINANG CITY: Study of RKPD, KUA PPAS  
and APBD Budget Year 2018-2020.*

Nama : Failasophia Karima  
Instansi : Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM  
Daerah Kota Pangkalpinang  
Program Studi : Magister - Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Brawijaya

## Abstrak

Perencanaan dan penganggaran pada Pemerintah Daerah merupakan suatu langkah yang berkesinambungan menuju keberhasilan suatu tujuan organisasi. Perencanaan yang baik akan membuat penganggaran menjadi lebih mudah dan terarah, diperlukan suatu konsistensi antara perencanaan dan penganggaran agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan seiring sejalan, namun pada kenyataannya masih sering terjadi ketidakkonsistenan antara perencanaan dan penganggaran. Ketidakkonsistenan ini dapat terjadi baik antara RKPD dengan KUA PPAS atau KUA PPAS dengan APBD. Hal ini menjadi permasalahan yang harus diketahui penyebabnya, sehingga di kemudian hari, pemerintah dapat melakukan upaya dalam meningkatkan konsistensi tersebut. Penelitian ini dilaksanakan pada Pemerintah Kota Pangkalpinang dengan mengambil lokus pada Badan Perencanaan Pembangunan, Penelitian dan Pengembangan Kota Pangkalpinang sebagai leading sector sisi perencanaan serta Badan Keuangan Daerah sebagai leading sector penganggaran. Selain itu, Badan Anggaran DPRD Kota Pangkalpinang pun dilibatkan dalam mengkaji konsistensi tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis tentang (1) proses perencanaan pada RKPD dan KUA PPAS tahun anggaran 2018—2020 di Kota Pangkalpinang; (2) proses penganggaran APBD tahun anggaran 2018—2020 di Kota Pangkalpinang; (3) konsistensi perencanaan pada RKPD, KUA PPAS, dan penganggaran APBD tahun anggaran 2018—2020 di Pemerintah Kota Pangkalpinang; dan (4) faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dari konsistensi perencanaan pada RKPD, KUA PPAS, dan penganggaran APBD tahun anggaran 2018—2020 di Pemerintah Kota Pangkalpinang.

Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan analisis model interaktif dari Miles dan Huberman, diperoleh hasil penelitian yaitu proses perencanaan di Pemerintah Kota Pangkalpinang telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan telah dilaksanakan sesuai tahapan yang ditetapkan oleh peraturan tersebut. Proses perencanaan telah mencantumkan anggaran yang jelas pada pagu anggarannya disertai strategi yang terdapat pada Rencana Strategi di SKPD.

Proses penganggaran di Pemerintah Kota Pangkalpinang telah memedomani peraturan yang berlaku serta sesuai dengan pedoman penyusunan APBD yang telah ditetapkan. Penganggaran tersebut juga telah memenuhi prinsip dalam penganggaran. Prinsip tersebut terdiri dari partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas anggaran, serta taat asas.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di Pemerintah Kota Pangkalpinang masih belum konsisten. Konsistensi tersebut berbeda pada tiap tahun RKPD. Konsistensi tertinggi terdapat pada akhir masa RPJMD yang mana pada penelitian ini jatuh pada RKPD tahun 2018.

Sebagai awal dari RPJMD tahun 2018—2023, tahun 2019 merupakan tahun transisi dari pemerintahan kepala daerah yang terpilih di mana konsistensi pada tahun ini sedikit menurun. Tahun 2020 merupakan tahun kedua dari RPJMD tahun 2018—2023, pada tahun ini tingkat konsistensi semakin menurun. Pagu indikatif yang semakin menurun menjadi faktor yang menghambat bagi konsistensi tahun tersebut. Ketergantungan Pemerintah Kota Pangkalpinang terhadap dana dari pusat sangat besar yaitu mencapai lebih dari 70%, sehingga membuat daerah tidak leluasa dalam menentukan anggaran di daerah.

Faktor pendukung dari konsistensi terdiri dari pagu indikatif yang konstan, RKPD yang telah ditetapkan, pemahaman antara TAPD dan Badan Anggaran, dan output atau keluaran yang berwujud hasil kerja, sedangkan faktor penghambat dari konsistensi terdiri dari pagu indikatif. Faktor penghambat lainnya yaitu kemampuan PAD yang terbatas, dana perimbangan yang belum pasti jumlahnya, bencana baik sosial maupun alam, responsifitas dari SKPD yang lambat, nomenklatur dan kode program yang belum selaras antara Bappelitbangda, SKPD pengampu serta Bakeuda, adanya unsur politik yang mempengaruhi kebijakan, terjadinya mutasi pejabat yang terlalu sering, dan yang terakhir adalah ego sektoral SKPD yang terlalu tinggi.

**Kata kunci:** konsistensi, perencanaan, dan penganggaran daerah.

## **Abstract**

*Planning and budgeting in the Regional Government is a continuous step towards the success of an organizational goal. Good planning will make budgeting easier and more directed, it needs a consistency between planning and budgeting so that the implementation of government can go hand in hand, but in reality there are still often inconsistencies between planning and budgeting. This inconsistency can occur either between the RKPD and KUA PPAS or KUA PPAS with the APBD. This is a problem that needs to be identified, so that in the future, the government can make efforts to improve the consistency. This research was conducted at the Pangkal Pinang City Government by taking the locus at the Pangkalpinang City Development Planning, Research and Development Agency as the planning sector leading sector and the Regional Finance Agency as the leading budgeting sector, besides that the Pangkal Pinang City DPRD Budget Board was involved in reviewing the consistency. Research conducted at the City Government of Pangkalpinang shows.*

*This study aims to find out and analyze about: (1) the planning process in the RKPD and KUA PPAS for the 2018—2020 fiscal year in the City of Pangkalpinang; (2) the APBD budgeting process for the 2018—2020 fiscal year in the City of Pangkalpinang; (3) consistency of planning in RKPD, KUA PPAS and APBD budgeting for fiscal year 2018—2020 in the City Government of Pangkalpinang; and (4) factors that support and hinder the consistency of planning in the RKPD, KUA PPAS and budgeting of the 2018—2020 budget year in the Pangkal Pinang City Government.*

*By using a qualitative approach, and an Interactive Model analysis from Miles and Huberman, the research results obtained that the planning process in the City Government of Pangkalpinang is in accordance with applicable laws and regulations and has been carried out according to the stages set by the regulation. The planning process has included a clear budget in the budget ceiling along with the strategies contained in the Strategic Plan in the SKPD.*

*The budgeting process in the City Government of Pangkalpinang has followed the applicable regulations and is in accordance with the guidelines for preparing the APBD. The budgeting also meets the principles of budgeting. The principle consists of public participation, budget transparency and accountability, budget discipline, budget fairness, budget efficiency and effectiveness and compliance.*

*The consistency between planning and budgeting in the City Government of Pangkalpinang is still not consistent. The consistency is different in each RKPD year. The highest consistency was found at the end of the RPJMD, which in this study fell to the 2018 RKPD.*

*As a prelude to the 2018—2023 RPJMD, 2019 was a transition year for the elected regional government where the consistency of this year declined slightly. 2020 is the second year of the 2018-2023 RPJMD, this year the level of consistency is declining. Indicative ceilings are increasingly declining to be a hindering factor for the consistency of the year. Pangkalpinang City Government's dependence on funds from the center is very large, reaching more than 70%, thus making regions not free in determining regional budgets.*

*Supporting factors for consistency consist of constant indicative ceilings, predetermined RKPD, understanding between TAPD and Budget Agencies, and output in the form of work output, while inhibiting factors from consistency consist of indicative ceilings according to the legislative. Other inhibiting factors are PAD capability limited, uncertain balance funds, social and natural disasters, slow responsiveness of SKPD, nomenclature and program code that are not aligned between Bappelitbangda, supporting SKPD and Bakeuda, political elements that influence policies, the occurrence of mutations of officials that are too often, and finally the SKPD sectoral ego is too high.*

*Keywords: consistency, regional planning, and budgeting.*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Pemerintah Kota Pangkalpinang pada pelaksanaannya telah melakukan proses perencanaan sesuai dengan amanat undang-undang, namun isu ketidakkonsistenan antara yang dibahas di Badan Anggaran berupa KUA PPAS di mana seringkali terdapat perubahan setelah menjadi APBD telah mengemuka. Oleh karena itu, diperlukan suatu penelitian yang dapat membuktikan bahwa konsistensi tersebut memang benar telah terjadi dan membantah isu ketidakkonsistenan perencanaan dengan penganggaran. Dalam hal ini peneliti lebih memperhatikan kebijakan yang dibuat di Badan Anggaran DPRD Kota Pangkalpinang yang akan menjadi dasar dari terbentuknya Rancangan Peraturan Daerah APBD yang kemudian ditetapkan menjadi Peraturan APBD tahun yang akan datang.

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai tiga fungsi, yaitu penganggaran, legislasi, dan pengawasan. Dalam fungsi penganggaran, Badan Anggaran selaku Alat Kelengkapan Dewan (AKD) akan bekerja untuk membahas anggaran yang diajukan oleh pihak eksekutif melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Badan Anggaran selaku pihak legislatif yang mempunyai tugas dan wewenang dalam menetapkan anggaran, tentunya mempunyai berbagai kebijakan dalam memilah dan memilih anggaran mana saja yang dibutuhkan pada tahun yang akan datang. Dasar pertimbangan kebijakan dapat berupa masukan-masukan bagi pihak eksekutif yang dalam hal ini merupakan Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang diketuai oleh seorang Sekretaris Daerah.

Sebelumnya Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) telah berkoordinasi dengan seluruh SKPD dalam menyusun usulan anggaran dan telah menyiapkan berbagai alasan yang logis dalam pembahasan KUA PPAS di tingkat anggaran. Kelogisan alasan penganggaran akan menjadi pertimbangan bagi Badan Anggaran DPRD untuk memutuskan program dan kegiatan prioritas yang sesuai dengan visi misi kepala daerah serta mempertimbangkan hajat hidup masyarakat luas karena DPRD merupakan perwakilan dari rakyat itu sendiri.

Konsistensi yang terjadi antara perencanaan dan penganggaran adalah hal yang penting untuk diperhatikan karena menjadi penanda bagi pemerintah daerah dalam menilai kinerja dari seluruh program dan kegiatan pemerintah apakah berjalan dengan baik serta apakah sudah sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pencapaian terhadap visi, misi, tujuan, sasaran serta kebijakan yang telah direncanakan dalam dokumen perencanaan dapat dilihat dari konsistensi yang terjadi.

Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Wakil Walikota Pangkalpinang dalam penyerahan dokumen pelaksanaan APBD tahun 2018 pada tanggal 30

Desember 2017 dimana “penyerahan dokumen pelaksanaan APBD 2018 ini merupakan kerja keras dari DPRD Kota Pangkalpinang beserta tim anggaran yang sangat maksimal dalam melakukan penyempurnaan terhadap Raperda APBD 2018, sehingga diterbitkan sesuai waktu dan menjadi dasar penerbitan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) tahun anggaran 2018”. Lebih lanjut Wakil Walikota memberikan penjelasan bahwa “Dalam APBD 2018 ini ada beberapa pointer yang perlu kita perhatikan yaitu keselarasan dan konsistensi dokumen perencanaan mulai dari RKPD, KUA PPAS dan Perda APBD 2018 ini sendiri”.

Dengan demikian, perencanaan yang akan diteliti merupakan perencanaan dalam bentuk Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD) yang disandingkan dengan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), serta penganggaran. Sebagai pembandingnya dalam penelitian ini ialah produk hukum berupa Peraturan Daerah tentang APBD Kota Pangkalpinang yang dibatasi dari tahun 2018 sampai dengan 2020.

Berdasarkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah Kota Pangkalpinang tahun 2018, Pagu Indikatif Perangkat Daerah di Kota Pangkalpinang sejumlah Rp434.528.496.573,60, namun pada Rencana Anggaran meningkat berubah menjadi Rp708.512.876.900,60. Dari rencana anggaran tersebut ternyata telah konsisten dengan jumlah APBD yang tersedia berdasarkan hasil pembahasan KUA PPAS, yaitu senilai Rp708.512.289.600,00. Namun pada penetapannya terdapat perubahan pada APBD 2018, adapun komposisi APBD tahun 2018 Kota Pangkalpinang yang telah disahkan yaitu sebesar Rp890.260.425.710,00 untuk pendapatan yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah atau PAD sebesar Rp163.003.375.710,00 ditambah Dana Perimbangan sebesar Rp669.634.285.000,00 dan lain-lain pendapatan yang sah sebesar Rp57.622.765.000,00, sedangkan untuk belanja daerah sebesar Rp925.260.425.710,00 dengan defisit sebesar Rp35.000.000.000,00. Dari data yang ada berarti terdapat inkonsistensi antara KUA PPAS tahun 2018 yang berjumlah Rp708.512.289.600,00 dengan APBD 2018 yang disahkan sebesar Rp890.260.425.710,00 dengan selisih anggaran senilai Rp181.748.136.110,00.

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian tentang konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di Kota Pangkalpinang akan dilakukan. Penelitian diberi judul “Proses Perencanaan dan Penganggaran Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Studi tentang Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Pemerintah Kota Pangkalpinang untuk Tahun Anggaran 2018—2020)”.

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

Permasalahan yang peneliti temukan dapat dijabarkan berikut ini.

1. Bagaimanakah proses perencanaan pada RKPD serta KUA-PPAS tahun anggaran 2018—2020 di Pemerintah Kota Pangkalpinang?
2. Bagaimanakah proses dan langkah-langkah penganggaran APBD tahun anggaran 2018—2020 di Pemerintah Kota Pangkalpinang?
3. Bagaimanakah konsistensi antara perencanaan pada RKPD, KUA-PPAS dan penganggaran APBD pada tahun anggaran 2018—2020 di Pemerintah Kota Pangkalpinang?
4. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukung dan penghambat dari konsistensi perencanaan pada RKPD, KUA-PPAS dan penganggaran APBD pada tahun anggaran 2018—2020 di Pemerintah Kota Pangkalpinang?

Metode kuantitatif dan kualitatif digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan pendekatan deskriptif pada metode kuantitatif serta metode kualitatif melalui proses pengumpulan data dan informasi. Dokumen-dokumen yang dilakukan penilaian terhadap konsistensinya meliputi berbagai dokumen perencanaan dan penganggaran yakni dokumen RPJMD dengan RKPD, RKPD dengan KUA, RKPD dengan PPAS, RKPD dengan APBD dan PPAS dengan APBD. Kemudian hasilnya dilakukan analisis menggunakan Matrik Konsolidasi Perencanaan dan Penganggaran (MKPP) dan untuk mengetahui penyebab ketidakkonsistenan dokumen tersebut melalui analisis dari hasil wawancara secara mendalam.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Berdasarkan hasil penelitian, proses penganggaran di Pemerintah Kota Pangkalpinang telah melalui tahapan dalam proses perencanaan anggaran di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 serta Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Tahap pertama dalam penyusunan anggaran ialah penyusunan KUA PPAS, kemudian dilanjutkan dengan penyusunan RKA pada SKPD dilanjutkan dengan penyusunan Raperda APBD dan diakhiri dengan penetapan Perda APBD. Tahapan pada proses penganggaran tersebut telah sesuai dengan peraturan yang berlaku dan dilakukan sesuai jadwal, sehingga Pemerintah Kota Pangkalpinang tidak pernah dijatuhi sanksi karena keterlambatan penyusunan anggaran.

Penyusunan anggaran di Pemerintah Kota Pangkalpinang juga telah memedomani Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 dengan memperhatikan prinsip-prinsip seperti, partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektifitas anggaran.

## 1. Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran

Konsistensi yang terjadi antara RKPD dan KUA tertuang dalam tema pembangunan tahun 2020, yaitu “Percepatan Pembangunan Kewilayahan dan Reformasi Birokrasi secara Konsisten serta Berintegritas menuju Pangkalpinang yang Sejahtera”. Untuk mendukung tema pembangunan tersebut, prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh Kota Pangkalpinang adalah sebagai berikut.

- a. Peningkatan pembangunan infrastruktur publik serta optimalisasi penataan ruang daerah.
- b. Peningkatan kualitas lingkungan hidup dan pemanfaatan sumber daya daerah.
- c. Perbaikan tata kelola pemerintahan dalam percepatan reformasi birokrasi.
- d. Pengembangan dan penguatan potensi ekonomi sector unggulan.
- e. Peningkatan kualitas pendidikan, kesehatan dan pengarusutamaan gender.
- f. Peningkatan daya saing dan pelestarian seni budaya daerah.
- g. Optimalisasi penanggulangan dan mitigasi bencana serta pemantapan stabilitas dan ketertiban.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran akan dibahas melalui konsistensi antara jumlah program, kegiatan dan pagu indikatif pada RKPD dan PPAS. Kemudian pembahasan konsistensi antara PPAS dan APBD akan dilihat dari struktur anggaran yang tersedia.

Ketidakkonsistenan perencanaan dan penganggaran dapat dilihat dari banyaknya program dan kegiatan baik wajib ataupun pilihan yang terdapat pada RKPD dan PPAS (Ocktavianto, 2017). Dengan demikian, peneliti melakukan perbandingan antara RKPD dan PPAS berdasarkan program dan kegiatan pada masing-masing SKPD, sehingga dapat diketahui sejauh mana konsistensi yang terjadi pada masing-masing SKPD pada tahun 2018, 2019, dan 2020.

## 2. Faktor yang Mendukung Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran

Dari hasil wawancara terdapat beberapa faktor yang mendukung konsistensi terdiri dari pagu indikatif (dari sisi eksekutif) dan dokumen RKPD, pemahaman TAPD, dan Badan Anggaran. Pagu indikatif yang terdapat pada dokumen RKPD memberikan batasan maksimal dalam penentuan kebutuhan anggaran pada tiap SKPD. Dalam menyusun anggaran, tidak diperbolehkan melebihi pagu indikatif yang telah ditetapkan. Pagu indikatif tersebut ditetapkan berdasarkan perhitungan perencanaan dan kemampuan daerah dalam pembiayaan suatu program atau kegiatan.

Format yang disampaikan oleh Bappedalitbang Kota Pangkalpinang telah bersifat baku meliputi RKPD, Rencana Kerja (Renja) SKPD sampai Rencana Kerja Anggaran (RKA), RKPD dan Renja SKPD disusun berdasarkan hasil Musrenbang kota, serta hasil forum SKPD sebagai rujukan dalam penyusunan dan pembahasan KUA PPAS.

## D. Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat diambil dari hasil penelitian ini antara lain:

Proses perencanaan di Pemerintah Kota Pangkalpinang telah sesuai dengan peraturan peundang-undangan yang berlaku dan telah dilaksanakan sesuai tahapan yang ditetapkan oleh peraturan tersebut. Proses perencanaan tidak mengalami hambatan yang berarti, sehingga perencanaan di Pemerintah Kota Pangkalpinang dapat berjalan secara tepat waktu dan tidak berbelit. Perencanaan yang ada di Pemerintah Kota Pangkalpinang juga telah sesuai dengan tujuan perencanaan dilakukan berdasarkan kebijakan antara eksekutif dan legislatif menurut prosedur yang ada. Proses perencanaan juga telah mencantumkan anggaran yang jelas pada pagu anggarannya disertai strategi yang terdapat pada Rencana Strategi di SKPD.

Proses penganggaran di Pemerintah Kota Pangkalpinang telah memedomani peraturan yang berlaku serta sesuai dengan pedoman penyusunan APBD yang telah ditetapkan. Pelaksanaan penetapan APBD tidak pernah mengalami keterlambatan, sehingga pelaksanaan kegiatan di Pemerintah Kota Pangkalpinang dapat berjalan tepat waktu. Penganggaran tersebut juga telah memenuhi prinsip dalam penganggaran. Prinsip tersebut terdiri dari partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektivitas anggaran serta taat asas.

Konsistensi antara perencanaan dan penganggaran di Pemerintah Kota Pangkalpinang masih belum konsisten. Konsistensi tersebut berbeda pada tiap tahun RKPD. Konsistensi tertinggi terdapat pada akhir masa RPJMD yang mana pada penelitian ini jatuh pada RKPD tahun 2018. Tahun 2018 merupakan tahun kelima dari RPJMD, sebagai tahun pamungkas, konsistensi tertinggi mampu diperoleh Pemerintah Kota Pangkalpinang. Hal ini tentunya dikarenakan pada tiap tahun pasti ada revisi Rencana Strategis pada tiap perangkat daerah yang akan menyempurnakan berbagai program dan kegiatan.

Sebagai awal dari RPJMD tahun 2018—2023, tahun 2019 merupakan tahun transisi dari pemerintahan kepala daerah yang terpilih yang mempunyai berbagai program dan kegiatan dengan mengadopsi program dan kegiatan ke pemerintahan sebelumnya, sehingga konsistensi pada tahun ini sedikit menurun. Kemudian dengan adanya pengurangan pendapatan dari dana transfer pusat, tentunya hal ini menjadi pengurangan bagi belanja daerah. Belanja daerah yang dibagi pada tiap perangkat daerah akan menyesuaikan kemampuan daerah.

Tahun 2020 merupakan tahun kedua dari RPJMD tahun 2018—2023, pada tahun ini tingkat konsistensi semakin menurun. Pagu indikatif yang semakin menurun menjadi faktor yang menghambat bagi konsistensi tahun tersebut. Berbagai program dan kegiatan yang sudah direncanakan pada RKPD nyatanya

harus dipangkas anggarannya dikarenakan kemampuan belanja daerah yang menurun seiring menurunnya pendapatan dari dana pusat. Ketergantungan Pemerintah Kota Pangkalpinang terhadap dana dari pusat sangat besar yaitu mencapai lebih dari 70%, sehingga membuat daerah tidak leluasa dalam menentukan anggaran di daerah. Kebijakan di Pemerintah Kota Pangkalpinang memperhitungkan seberapa besar dana perimbangan dari pusat dan ini menjadi kelemahan dalam mematok anggaran pagu indikatif di RKPD.

Faktor pendukung dari konsistensi terdiri dari pagu indikatif yang konstan, RKPD yang telah ditetapkan, pemahaman antara TAPD dan Badan Anggaran, dan output atau keluaran yang berwujud hasil kerja dapat menjadi faktor yang mendukung konsistensi.

Faktor penghambat dari konsistensi terdiri dari pagu indikatif mempunyai dua sisi yang dapat menjadi penghambat atau pendukung. Hal ini dilihat dari dua pihak yaitu pihak eksekutif dan pihak legislatif. Menurut pihak eksekutif, pagu indikatif menjadi faktor pendukung dari konsistensi, sedangkan menurut pihak legislatif, pagu indikatif menjadi penghambat konsistensi karena dengan adanya pagu indikatif tersebut, pihak legislatif tidak bisa leluasa dalam mengubah anggaran atau memasukkan berbagai kegiatan yang belum terdapat di RKPD pada saat pembahasan di tingkat Badan Anggaran. Faktor penghambat lainnya yaitu kemampuan PAD yang terbatas, dana perimbangan yang belum pasti jumlahnya, bencana baik sosial maupun alam, responsifitas dari SKPD yang lambat, nomenklatur dan kode program yang belum selaras antara Bappelitbangda, SKPD pengampu serta Bakeuda, adanya unsur politik yang mempengaruhi kebijakan, terjadinya mutasi pejabat yang terlalu sering, ego sektoral SKPD yang terlalu tinggi, dan yang terakhir adalah singkatnya jadwal pembahasan anggaran.

## **E. Saran Kebijakan**

Beberapa saran yang dapat peneliti sampaikan untuk meningkatkan konsistensi di Pemerintah Kota Pangkalpinang antara lain:

1. Pemerintah Kota Pangkalpinang harus menaati RPJMD yang telah dibuat dan harus menjadi pedoman bagi perencanaan di RKPD. Revisi RPJMD sebaiknya seminimal mungkin karena akan mengubah arah tujuan perencanaan.
2. Pagu indikatif sebaiknya dihitung berdasarkan asumsi maksimal kebutuhan belanja, bukan asumsi minimal yang menjadi penghambat bagi belanja yang membutuhkan dana yang besar.
3. Keberadaan suatu program sebaiknya jangan dihapuskan pada saat pembahasan KUA PPAS antara TAPD dan Badan Anggaran. Hal ini karena

pada tahun berikutnya diharapkan masih dapat dilaksanakan program tersebut jika tersedia anggarannya.

4. Keberadaan kegiatan yang bersifat rutin dan pasti ada pada tiap perangkat daerah dilakukan penyeragaman program yang menaunginya, sehingga tidak ada perbedaan pada tiap program yang tersedia pada perangkat daerah.
5. Peningkatan kapasitas fungsional perencana di Pemerintah Kota Pangkalpinang yang saat ini masih sedikit, dapat berupa pendidikan dan pelatihan perencana, atau merekrut CPNS baru dengan formasi perencana.
6. Peningkatan PAD dengan berbagai upaya yang ada telah dimulai dan diharapkan akan menambah sektor lain yang dapat meningkatkan PAD, sehingga Pemerintah Kota Pangkalpinang dapat lebih mandiri dan perlahan dapat mengurangi ketergantungan dari dana perimbangan.
7. Menghilangkan ego sektoral antar SKPD dengan lebih mengutamakan musyawarah atau forum-forum diskusi yang akan membuka wawasan pada SKPD terkait, sehingga sinergitas akan terbentuk dari SKPD terkait yang melaksanakan program dan kegiatan yang saling berhubungan.
8. Pemerintah Kota Pangkalpinang harus lebih berhati-hati dan mempertimbangkan berbagai aspek dalam mutasi pejabat terutama yang berkaitan dengan pejabat perencana. Hal ini dikarenakan semakin lama seseorang menjabat dalam perencanaan, maka akan lebih berpengalaman dalam melaksanakan perencanaan yang menjadi titik awal pembangunan di Pemerintah Kota Pangkalpinang.
9. Jadwal pembahasan anggaran sebaiknya dikaji ulang, sehingga memberikan waktu yang lebih leluasa kepada TAPD dan Badan Anggaran untuk membahas anggaran.



# 06

## MODEL KEBIJAKAN PUBLIK YANG MENGARUSUTAMAKAN KEBAHAGIAAN WARGA

*PUBLIC POLICY MODEL MAINSTREAMING  
CITIZEN HAPPINESS.*

Nama : Ratna Ayu Maruti  
Instansi : Bagian Layanan Pengadaan Sekretariat Daerah  
Pemerintah Kabupaten Blitar  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Negara Studi : Universitas Brawijaya  
Universitas : Indonesia

## Abstrak

Kebijakan publik dengan pendekatan ekonomi dianggap gagal menangkap realitas yang terjadi dalam masyarakat, cenderung mengabaikan aspek pemerataan. Contohnya pendapatan per kapita tidak selalu linier dengan pemerataan pendapatan penduduknya (rasio gini). Ekonomi pasar global tidak hanya mempercepat pertumbuhan ekonomi, tetapi juga kerusakan lingkungan dan ketidaksetaraan yang semakin meluas. Data sejumlah penelitian menunjukkan tingkat kebahagiaan beberapa negara maju dalam kondisi konstan meskipun pendapatan riil per kapita mereka naik hingga dua kali lipat, di mana kondisi ini dikenal sebagai Easterlin Paradox (Jason, 2010). Perlu pendekatan nonekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan dan menggambarkan kondisi masyarakat dengan lebih komprehensif. Kebahagiaan sebagai bagian dari kesejahteraan dapat digunakan sebagai panduan kebijakan publik di samping ekonomi karena dianggap meningkatkan kesejahteraan dan memperbaiki kondisi masyarakat (Diener & Ryan, 2009) serta dianggap semakin penting di era paska materialistik di mana kebahagiaan merupakan tujuan hidup paling penting (Diener & Oishi, 2004).

Jawaban terhadap pertanyaan "model kebijakan apakah yang membuat warga bahagia" masih menjadi sebuah pertanyaan besar baik bagi pembuat kebijakan (policy makers) maupun para ilmuwan kebijakan publik. Untuk sampai pada jawaban pertanyaan tersebut perlu dikaji apa saja dan bagaimana model kebijakan publik yang dilakukan oleh negara-negara selama ini yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan warganya serta model kebijakan yang mana yang berhubungan dengan kebahagiaan warga. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah model kebijakan seperti apa yang selama ini dilakukan oleh pemerintah di berbagai belahan dunia yang ditujukan untuk mewujudkan kebahagiaan warga? Dan apakah berbagai kebijakan tersebut mampu membahagiakan warganya ataukah justru sebaliknya?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dilakukan penelitian dengan menggunakan data World Development Indicators (WDI) dari World Bank, Human Development Report dari United Nations Development Programme (UNDP), Worldwide Governance Indicators dari World Bank, ILOSTAT dari International Labour Organization (ILO), OECD Data atau OECD Stat, dan World Value Survey (WVS). Penelitian ini menggunakan analisis multilevel model untuk menguji hubungan model kebijakan publik lima negara, yaitu Bhutan, Skandinavia, Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Eropa Timur terhadap kebahagiaan warga.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan publik yang berpengaruh positif terhadap kebahagiaan, antara lain GDP, stabilitas politik, dan absennya kekerasan/terorisme, efektivitas pemerintah, supremasi hukum, dan didorongnya sektor sukarela dan NGO. Sementara kebijakan publik yang berpengaruh negatif terhadap kebahagiaan antara lain pertumbuhan ekonomi lokal, pertumbuhan berkeadilan, intensitas emisi karbondioksida, pengendalian korupsi, dan privatisasi layanan sosial.

**Kata Kunci:** model kebijakan publik, Bhutan, Skandinavia, Eropa Barat, Amerika Serikat, Eropa Timur, kebahagiaan.

## **Abstract**

*Public policy with an economic approach is considered to fail to capture the reality that occurs in society, tends to ignore the aspect of equity. For example, per capita income is not always linear with the distribution of income for the population (Gini ratio). The global market economy has not only accelerated economic growth, but also environmental degradation and widespread inequality. Data from a number of studies show that the happiness level of several developed countries is in constant condition even though their real per capita income has doubled, which is known as the Easterlin Paradox (Jason, 2010). A non-economic approach is needed to create welfare and describe the condition of society more comprehensively. Happiness as part of welfare can be used as a guide for public policy in addition to the economy because it is considered to improve welfare and improve the condition of society (Diener & Ryan, 2009) and is considered increasingly important in the post-materialistic era where happiness is the most important life goal (Diener & Oishi, 2004).*

*The answer to the question “what policy model makes citizens happy” is still a big question for both policy makers and public policy scientists. To arrive at the answer to this question, it is necessary to examine what and how are the models of public policies carried out by countries so far aimed at realizing the welfare and happiness of their citizens and which policy models are related to the happiness of citizens. Therefore, the research questions that will be answered in this study are: What kind of policy models have been carried out by governments in various parts of the world aimed at realizing people's happiness? And Are these various policies able to make the citizens happy or is it the opposite?*

*To answer this question, a study was conducted using World Development Indicators (WDI) data from the World Bank, Human Development Report from the United Nations Development Program (UNDP), Worldwide Governance*

*Indicators from the World Bank, ILOSTAT from the International Labor Organization (ILO), OECD Data or OECD Stat, and the World Value Survey (WVS). This study uses a multilevel model analysis to examine the relationship between the public policy models of five countries, namely Bhutan, Scandinavia, Western Europe, the United States, and Eastern Europe on the happiness of citizens.*

*The results show that public policies that have a positive effect on happiness include GDP; political stability and absence of violence / terrorism; government effectiveness; rule of law; and encouragement of the voluntary sector and NGOs. Meanwhile, public policies that have a negative effect on happiness include local economic growth; equitable growth; carbon dioxide emission intensity; corruption control; and privatization of social services.*

*Keywords: public policy model, Bhutan, Scandinavia, Western Europe, United States, Eastern Europe, happiness.*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Kebanyakan orang menginginkan kebahagiaan dalam hidup. Secara filosofis, kebahagiaan penting dalam hidup. Namun demikian, kebahagiaan adalah konsep yang tidak berwujud, sulit diukur dan ambigu, maknanya juga bisa berbeda untuk setiap orang (Park, et al., 2018). Untuk itulah, perlu dilakukan pendefinisian melalui faktor-faktor dan indikator yang mempengaruhinya. Kapteyn, Smith dan Soest menyatakan indikator kebahagiaan merupakan ukuran yang menggambarkan tingkat kesejahteraan karena kebahagiaan merupakan refleksi dari tingkat kesejahteraan yang telah dicapai oleh setiap individu (BPS, 2017). Štreimikienė & Grundey (2009) menjelaskan sebagian besar penelitian yang dilakukan menyimpulkan bahwa kesejahteraan cenderung lebih kuat dipengaruhi oleh faktor kepribadian, hubungan pribadi dan partisipasi sosial daripada oleh faktor ekonomi. Sisi negatif dari faktor-faktor ini—masalah kepribadian, masalah perkawinan, masalah pekerjaan (termasuk pengangguran) dan kesehatan memberikan pengaruh terhadap kebahagiaan seseorang (Štreimikienė & Grundey, 2009).

Di sisi lain, kebahagiaan secara tidak langsung juga dipengaruhi oleh faktor lain seperti kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah berpengaruh terhadap kebahagiaan seseorang, dalam hal ini dibuktikan dalam World Happiness Report 2017 yang menunjukkan efek tindakan pemerintah terhadap kebahagiaan sering kali sulit dipisahkan dari pengaruh hal-hal lain yang terjadi pada saat yang sama. Kebijakan pemerintah dapat mempengaruhi kebahagiaan dengan kebijakannya dalam menyediakan fasilitas-fasilitas untuk masyarakat di mana fasilitas tersebut dapat membuat faktor penyebab kebahagiaan meningkat. Faktor-faktor tersebut antara lain PDB per kapita, dukungan sosial, harapan hidup sehat, kebebasan, kedermawanan, dan ketiadaan korupsi (Helliwell, Layard, & Sachs, 2017).

Memang arah kebijakan pembangunan banyak negara telah bergeser tidak lagi hanya terfokus pada pertumbuhan ekonomi dan berbagai indikator kuantitatif lainnya, seperti pendapatan, inflasi, kemiskinan, jumlah pengangguran, defisit anggaran negara, dan lain sebagainya. Namun juga fokus pada indikator kualitatif baru yang menunjukkan tingkat kebahagiaan dan kesejahteraan warga negaranya. Di Indonesia misalnya, arah kebijakan yang berorientasi terhadap kebahagiaan setidaknya dapat dilihat dari diterbitkannya Indeks Kebahagiaan Dalam publikasi tersebut BPS menyajikan berbagai data terkait tingkat kebahagiaan masyarakat Indonesia dari berbagai kondisi kehidupan yang mencakup berbagai indikator kebahagiaan yang diadaptasi dari OECD yakni kepuasan hidup atau life satisfaction, perasaan atau affect, dan makna hidup atau eudaimonia. BPS melakukan identifikasi tingkat kebahagiaan sebagai ukuran subyektif terhadap kondisi obyektif dari berbagai domain kehidupan manusia. Dengan demikian, tiap domain kehidupan tersebut akan diukur

secara obyektif dan kemudian diikuti ukuran subyektif berupa penilaian tingkat kepuasan terkait kondisi obyektif tersebut, selanjutnya indikator perasaan dan makna hidup didapatkan berdasarkan ukuran subyektif (BPS,2017).

Bahwa kesejahteraan sering dimaknai sebagai pencapaian GDP yang menghitung keseluruhan jumlah barang dan jasa yang dihasilkan oleh masyarakat di suatu negara pada satu tahun tertentu, di mana makin tinggi nilai GDP maka makin tinggi produktivitas negara tersebut dan diiringi makin meningkatnya kesejahteraan warga negaranya (Huda, dkk dalam Wibowo, 2016). Lebih lanjut Wibowo (2016) mengatakan kesejahteraan yang dimaksud adalah pendapatan per kapita masyarakat yang dihitung dari GDP dibagi dengan total jumlah penduduk suatu negara.

Tindakan pemerintah dalam mewujudkan kebahagiaan warganya melalui kebijakan publik juga menarik untuk dilihat, misalnya bagaimana fenomena Finlandia serta negara-negara Eropa Utara lain atau lebih dikenal sebagai negara Skandinavia, yaitu Swedia, Denmark, Norwegia, dan Islandia yang mendapatkan peringkat atas pada survei World Happiness Report. Kebijakan publik seperti apa yang dilakukan oleh pemerintah di negara-negara tersebut. Ada pula negara Bhutan yang memperkenalkan konsep Gross National Happiness yang menggeser tujuan negara dari perspektif ekonomi menjadi perspektif kebahagiaan dengan mengakui pentingnya pemenuhan kebutuhan material, spiritual, dan emosional warga negaranya (Sithey, Li, & Thow, 2018). Di samping itu, ada juga negara-negara pasca komunis yang mengalami masa-masa transisi di wilayah Eropa Timur di mana menurut salah satu penelitian menunjukkan bahwa warganya kurang bahagia (Guriev dan Zhuravskaya, 2009).

Dengan mengetahui model kebijakan publik yang digunakan oleh negara-negara tersebut, diharapkan diketahui pula model kebijakan publik apa dan bagaimana yang dapat membuat warganya bahagia. Dengan demikian, kebijakan tersebut dapat diadopsi oleh negara-negara lain sehingga dapat melengkapi atau bahkan menggeser kebijakan publik yang lebih menitikberatkan pada pembangunan ekonomi menjadi kebijakan publik yang mengedepankan kebahagiaan warganya.

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

Jawaban terhadap pertanyaan model kebijakan apakah yang membuat warga bahagia, masih menjadi sebuah pertanyaan besar baik bagi pembuat kebijakan (policy makers) maupun para ilmuwan kebijakan publik. Untuk sampai pada jawaban pertanyaan tersebut perlu dikaji apa saja dan bagaimanakah model kebijakan publik yang dilakukan oleh negara-negara lain selama ini yang ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan warganya serta

model kebijakan yang manakah yang berhubungan dengan kebahagiaan warga. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Model kebijakan seperti apa yang selama ini dilakukan oleh pemerintah di berbagai belahan dunia yang ditujukan untuk mewujudkan kebahagiaan warganya?
2. Apakah berbagai kebijakan tersebut mampu membahagiakan warganya ataukah justru sebaliknya?

Penelitian ini menggunakan penelitian kuantitatif penjelasan atau explanatory yang menguji hubungan antarvariabel, yaitu variabel dependen dan variabel independen. Penulis memilih metode analisis data sekunder dengan memanfaatkan data yang telah tersedia sebagai sumber data utama. Adapun data sekunder yang digunakan akan dijelaskan pada subbab berikutnya. Penelitian ini memiliki tujuan memberikan gambaran mengenai model kebijakan publik yang dapat membuat warga bahagia.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Model Kebijakan Publik Bhutan**

Kebijakan publik merupakan kerangka kerja menyeluruh mengenai tindakan pemerintah yang dilakukan untuk mencapai tujuan publik, dengan definisi kerja yang baik dari kebijakan publik, maka kebijakan publik menjadi studi tentang keputusan pemerintah dan tindakan yang dirancang untuk menangani masalah yang menjadi perhatian publik (Cochran & Malone, 2014). Kebijakan publik juga dipahami sebagai sejumlah kegiatan pemerintah, yang dilaksanakan secara langsung atau melalui agen, sepanjang kegiatan tersebut memiliki pengaruh pada kehidupan warganya, hal ini dikemukakan oleh Peters (2013). Woll mendefinisikan kebijakan publik sebagai prinsip yang digunakan pemerintah untuk memandu tindakan mereka dalam mengimplementasikan kepentingan publik (Oishi & Diener, 2014).

Penelitian ini berusaha memberikan gambaran model kebijakan publik yang digunakan oleh negara-negara di berbagai belahan dunia yang dapat mempengaruhi kebahagiaan warganya. Temuan yang dihasilkan dari penelitian ini akan menggambarkan kebijakan publik apa saja yang berpengaruh terhadap kebahagiaan warganya. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, ada beberapa kebijakan publik yang berpengaruh secara signifikan terhadap kebahagiaan warga negara. Pada model kebijakan publik Bhutan, kebijakan yang memberikan pengaruh signifikan terhadap kebahagiaan warga adalah pertumbuhan ekonomi lokal dan pertumbuhan yang berkeadilan yang merupakan subindikator dari pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan; intensitas emisi

karbon dioksida sebagai subindikator dari konservasi lingkungan; Gross Domestic Product (GDP) yang merupakan subindikator dari pelestarian dan promosi budaya; stabilitas politik dan absennya kekerasan/terorisme, efektivitas pemerintah, supremasi hukum, dan pengendalian korupsi. Keempat hal tersebut merupakan subindikator dari tata pemerintahan yang baik.

Adapun penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa model kebijakan publik yang digunakan oleh Bhutan ada yang berpengaruh terhadap kebahagiaan namun ada juga yang tidak. Penelitian yang telah membuktikan hal tersebut dapat dilihat pada World Happiness Record 2020 (WHR2020) yang juga membahas hubungan antara pembangunan berkelanjutan atau sustainable development dengan kesejahteraan subjektif. Pada WHR 2020, ditunjukkan bahwa sebagian aspek pembangunan berkelanjutan seperti tujuan 12 dari Sustainable Development Goals (SDG), yaitu konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab berkorelasi positif terhadap kesejahteraan subjektif. Sebaliknya, tujuan 13 dari SDG, yaitu tindakan iklim memiliki korelasi negatif terhadap kesejahteraan subjektif. Memang model kebijakan publik Bhutan bukan SDG, namun demikian, Bhutan termasuk negara yang menjadi pionir pembangunan berkelanjutan yang juga menjadi napas yang diusung oleh SDG. Untuk itu, penelitian yang dilakukan WHR 2020 ini masih relevan untuk dibandingkan dengan model kebijakan publik Bhutan.

Namun demikian, model Bhutan ini bukannya tanpa celah dan kritik. Hasil analisis menunjukkan beberapa sub indikator tidak memberikan pengaruh terhadap kebahagiaan. Dari 17 subindikator yang menjadi bagian dari empat indikator utama model kebijakan publik Bhutan, sembilan di antaranya tidak memberikan pengaruh terhadap kebahagiaan warga. Sembilan subindikator tersebut antara lain pertumbuhan bisnis lokal dan kecil, penghijauan real estate dan lingkungan buatan, adanya tenaga kerja berkelanjutan yang merupakan subindikator dari pembangunan ekonomi berkelanjutan dan berkeadilan; sumber daya hutan dan kualitas udara yang merupakan subindikator dari konservasi lingkungan; Gender Development Index (GDI) dan pengguna internet sebagai subindikator pelestarian dan promosi budaya; suara dan akuntabilitas serta kualitas regulasi sebagai subindikator tata pemerintahan yang baik.

Mengutip dari Kaewkhunok (2018), ada beberapa kritik yang menunjukkan celah model kebijakan ini, misalnya disampaikan oleh Arora (2014) yang menyatakan bahwa model kebijakan ini merupakan propaganda pemerintah untuk mengatasi etnis minoritas dan pelanggaran hak asasi manusia. Implementasi model ini juga dianggap tidak meningkatkan kualitas hidup penduduk Bhutan, The Economist (2004) menyatakan bahwa lebih dari 0,9 juta penduduknya yang masih hidup di bawah garis kemiskinan (Kaewkhunok, 2018).

Namun demikian, lepas dari semua kritik yang disampaikan, model kebijakan ini tetaplah menjadi pionir dari model kebijakan yang mengedepankan tidak hanya ekonomi penduduknya, namun juga kesejahteraan warganya secara umum, sekaligus tetap memperhitungkan eksistensi lingkungan dan alam sehingga dapat dinikmati generasi yang akan datang dan dalam jangka waktu yang panjang.

## **2. Model Kebijakan Publik Skandinavia**

Model kebijakan publik selanjutnya adalah model Skandinavia di mana negara-negara yang tergabung di dalamnya merupakan negara dengan peringkat tinggi dalam hal kebahagiaan, paling tidak hal tersebut berdasarkan World Happiness Record 2020, di mana Finlandia misalnya meraih peringkat pertama berturut-turut mulai tahun 2017 hingga 2019. Dengan hasil ini, diharapkan model kebijakan publik Skandinavia dapat diadopsi oleh negara-negara lain dengan harapan dapat meningkatkan kebahagiaan warganya. Adapun beberapa indikator model kebijakan publik Skandinavia menurut Helliwell (2017) yaitu asuransi untuk warga yang tidak bekerja, tunjangan anak, dan bantuan bagi para imigran.

Hasil analisis data-data indikator tersebut menunjukkan bahwa tidak satu pun indikator berpengaruh terhadap kebahagiaan. Hal ini tentu menarik mengingat Skandinavia sekali lagi adalah negara-negara dengan peringkat tinggi dalam survei World Happiness Record. Namun demikian, hal ini sejalan dengan sebuah penelitian yang melihat ketidakbahagiaan penduduk Skandinavia di bawah bayang-bayang peringkat pertama dunia dalam kebahagiaan. Dalam penelitian tersebut disebutkan bahwa kebahagiaan terdistribusikan secara tidak merata pada negara-negara Skandinavia yaitu sebesar 12,3% dari total populasi Skandinavia harus merasakan berjuang atau menderita (*struggling or suffering*) (Ministers, 2018)

Beberapa temuan dalam penelitian yang dilakukan oleh Dewan Menteri Nordik tersebut antara lain adalah pengangguran dikaitkan dengan perjuangan dan penderitaan, khususnya bagi pria. Selain kesehatan umum dan kesehatan mental yang buruk serta pendapatan, pengangguran adalah keadaan hidup paling menentukan yang terkait dengan perjuangan atau penderitaan di negara-negara Skandinavia, karena lebih umum dirasakan oleh orang-orang yang menganggur daripada oleh orang-orang yang bekerja (Ministers, 2018). Untuk mengatasi hal ini, model kebijakan ini menawarkan solusi dengan memberikan asuransi bagi warganya yang tidak bekerja atau pengangguran.

Namun demikian, temuan hasil analisis menunjukkan bahwa asuransi untuk warga yang tidak bekerja atau pengangguran rupanya tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kebahagiaan. Hal ini rupanya juga sesuai

dengan penelitian yang pernah dilakukan oleh Winkelmann (2014) yang menyebutkan bahwa sistem asuransi pengangguran yang lebih murah hati tidak benar-benar memperbaiki situasi pengangguran. Hal ini karena penggantian pendapatan tersebut hanya berpengaruh kecil pada kebahagiaan. Winkelmann menjelaskan bahwa, penelitian terbaru tentang perasaan kelangkaan psikologis dapat menjelaskan mengapa orang yang menganggur dapat terlibat dalam perilaku pencarian kerja yang tidak efektif meskipun insentif nonfinansial mereka untuk mencari pekerjaan sangat tinggi. Mekanisme ini menekankan perlunya program ketenagakerjaan aktif yang lebih fleksibel, sehingga membantu pengangguran dengan menerapkan kebijakan yang bertujuan untuk mengubah norma kerja mungkin dapat dilakukan dalam beberapa kasus marjinal, seperti untuk peraturan pensiun dini, tetapi sebaliknya dapat bekerja hanya dalam jangka panjang, dan mengubah norma kerja kemungkinan besar memiliki efek samping lain yang tidak diinginkan (Winkelmann, 2014).

Kebijakan yang ideal ini juga dianggap memiliki celah. Datta Gupta dkk (2008) menyatakan bahwa celah yang dimaksud adalah bahwa kebijakan tersebut dianggap sebagai sebuah solusi yang mahal. Hal ini karena PDB harus mengalokasikan proporsi ketika perempuan tidak di rumah melakukan tugas rumah tangga. Selain itu, dari perspektif keuangan publik, cuti panjang dan menyediakan penitipan anak dengan kualitas tinggi juga dianggap mahal saat anggaran publik berada di bawah tekanan karena populasi yang menua (Datta Gupta, Smith, & Verner, 2008).

Kekurangan lain adalah kebijakan tersebut berdampak pada perempuan yang justru menjadi fokus utama kebijakan yakni bahwa perempuan tidak lagi memegang posisi terdepan pada pasar tenaga kerja jika dibandingkan dengan perempuan di negara lain yang tidak mendapatkan keuntungan dari skema kebijakan ramah keluarga (Datta Gupta, Smith, & Verner, 2008). Efek lain yang mungkin timbul menurut Datta Gupta, dkk adalah hilangnya keterampilan penting yang dibutuhkan dalam pasar kerja karena adanya kebijakan cuti panjang tersebut sehingga nilai perempuan sebagai bagian dari pasar kerja menurun.

### **3. Model Kebijakan Publik Eropa Barat**

Menurut Popova dan Kozhevnikova (2013) dan Ferrera (2013) model kebijakan publik Eropa Barat dapat dibagi ke dalam tiga indikator, yaitu kontribusi wajib, pajak, dan layanan kesehatan gratis yang didanai oleh pajak. Hasil analisis menunjukkan bahwa semua indikator tersebut tidak berpengaruh terhadap kebahagiaan. Tercatat beberapa kelemahan dalam skema model kebijakan publik Eropa Barat di antaranya adalah sistem perawatan kesehatan dan sosial yang berbasis pajak mengalami kekurangan dana. Selain itu, adanya waktu tunggu yang lama dan terancam oleh pemotongan dana lebih lanjut

(disabilities). Mengutip dari Senseage, kelemahan selanjutnya adalah perlu lebih banyak perawatan kesehatan non-invasif yang ada pada masyarakat.

Namun demikian, temuan dalam penelitian ini yang menyatakan pajak tidak berpengaruh signifikan terhadap kebahagiaan bertolak belakang dengan penelitian lain yang dilakukan oleh Akay, dkk (2012). Penelitian yang dilakukan Akay, dkk (2012) terhadap 26 gelombang panel sosial ekonomi Jerman menyatakan bahwa perpajakan memiliki pengaruh yang positif, signifikan, dan kuat terhadap kesejahteraan subjektif. Temuan mereka menghasilkan kesimpulan bahwa efek heterogen menunjukkan bukti yang cenderung mendukung terutama motif redistributif/asuransi serta bagi mereka yang termasuk dalam kelompok berpendapatan rendah di antara wajib pajak, faktor-faktor dikaitkan dengan moral pajak (Akay, Bargain, Dolls, Neumann, Peichl, & Sieglöch, 2012). Aim dan Torgler (2006) seperti dikutip oleh Akay, dkk mendefinisikan moral pajak sebagai kesediaan intrinsik individu untuk membayar pajak.

Sementara itu indikator kedua dari model kebijakan publik Eropa Barat adalah layanan kesehatan gratis. Berdasarkan hasil analisis menemukan bahwa layanan kesehatan gratis tidak memberikan pengaruh terhadap kebahagiaan warga. Hasil tersebut bertolak belakang dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ortiz-Ospina (2016) yang menyatakan bahwa layanan kesehatan atau investasi perawatan kesehatan berpengaruh terhadap hasil kesehatan, dan kesehatan berpengaruh terhadap kebahagiaan.

Hal ini bertolak belakang dengan Jakubowski (1998) yang mengatakan bahwa terjadi kemungkinan karena adanya persoalan dalam bidang kesehatan, khususnya perawatan kesehatan. Berbagai persoalan dalam bidang perawatan kesehatan diungkapkan oleh Jakubowski (1998) di Eropa yang umum antara lain adalah kekurangan sistem kesehatan dalam mengatasi pola penyakit yang berubah serta untuk menyediakan akses yang adil dalam pelayanan; mempertahankan kendali atas biaya; pemanfaatan sumber daya yang ada secara efisien dan memberikan pelayanan medis yang berkualitas tinggi.

Jakubowski memberikan beberapa pandangan mengenai persoalan kesehatan tersebut, menurutnya tiap persoalan memerlukan strategi yang serupa dan berbeda. Ia berpendapat bahwa perlunya memastikan perawatan yang memadai bagi kaum lanjut usia (lansia) dalam memberikan keseimbangan antara layanan berbasis rumah, komunitas, dan rumah sakit (Jakubowski, 1998). Adanya populasi yang makin tua juga memerlukan fokus pada penyakit yang mudah dicegah tanpa adanya perawatan medis sehingga berpotensi menghemat biaya medis, di samping itu Jakubowski juga menggarisbawahi perlunya perbaikan yang bersifat multidisiplin dan mengarahkan perhatian pada pendidikan kesehatan dan keseimbangan diprivasi sosial.

#### 4. Model Kebijakan Publik Amerika Serikat

Model kebijakan publik Amerika Serikat terbagi ke dalam empat indikator yaitu ketersediaan dukungan kerja, subsidi perawatan anak, pinjaman yang lebih tinggi untuk wanita yang berperan sebagai single parent, dan pajak progresif. Keempat indikator tersebut berdasarkan hasil analisis tidak berpengaruh signifikan terhadap kebahagiaan. Adapun indikator ketersediaan dukungan kerja, subsidi perawatan anak, dan pinjaman yang lebih tinggi bagi wanita yang berperan sebagai orang tua tunggal merupakan bagian program dari Temporary Assistance for Needy Family (TANF) yang dibuat untuk membantu keluarga yang membutuhkan hingga mencapai kemandirian.

Sebenarnya model kebijakan yang digunakan oleh Amerika Serikat ini telah membuat beban kasus menurun dari lima juta keluarga pada tahun 1994 menjadi 2,2 juta di bulan Juni 2000, dan sekitar 60% dari mereka telah bekerja, tingkat bekerja di antara ibu tunggal juga telah meningkat secara dramatis, serta kemiskinan anak telah menurun (Sawhill, 2001). Namun demikian, Sawhill (2001) juga membuat catatan penting yaitu sebagian besar ibu tidak bekerja dan banyak dari mereka yang masih bekerja mengalami kesulitan mencari atau mempertahankan pekerjaan karena sekolah yang buruk, terlibat narkoba, depresi, atau mengalami hambatan lain dalam bekerja, sedangkan yang bekerja sendiri cenderung berpenghasilan rendah sehingga sulit untuk menghidupi keluarga mereka.

Sawhill juga mengemukakan kekhawatiran lain yang disampaikan oleh sejumlah tokoh seperti Wendell Primus, Mark Greenberg, dan Tom Downey yakni tingkat kemiskinan yang tidak turun sebanyak beban kasus. Di samping itu pendapatan dari seperlima keluarga orang tua tunggal termiskin terus menurun, sehingga banyak keluarga tetap dalam kemiskinan yang parah, dan menurut beberapa laporan, permintaan bantuan darurat telah meningkat, singkatnya secara keseluruhan 700.000 keluarga jauh lebih buruk pada tahun 1999 dibandingkan rekan mereka pada tahun 1995 (Sawhill, 2001).

Kebijakan dengan model ini pada akhirnya juga akan membebani anggaran negara dan Sawhill (2001) mengatakan bahwa kemungkinan dapat membuat negara memotong manfaat yang akan diberikan, yakni dengan mengurangi pengeluaran untuk serangkaian layanan pendukung bagi mereka yang telah bertransisi dari kesejahteraan ke pekerjaan dan untuk keluarga berpenghasilan rendah lainnya. Selain itu Sawhill (2001) juga mengemukakan negara juga akan menghadapi tantangan di masa depan yakni memilih antara kebijakan meningkatkan kehidupan keluarga dan anak-anak atau mengakhiri ketergantungan terhadap keberadaan program tersebut dan menabung untuk para pembayar pajak.

Sawhill juga mengutip Kaus dalam melihat implikasi jangka panjang dari kebijakan ini antara lain mendorong pertumbuhan kelas bawah perkotaan, yang

ditandai oleh adanya kemalasan dan kasus kelahiran anak di luar nikah. Bagi banyak orang, membongkar sistem ini adalah kunci untuk menghubungkan kembali kelompok orang miskin yang terisolasi dan terstigma untuk bekerja dan menikah (Sawhill, 2001). Kaus berpendapat seperti dikutip Sawhill (2001), bahwa meskipun hasil jangka pendek dari program ini buruk, namun tujuan jangka panjang ini harus dikejar, yakni bukan untuk mengakhiri kemiskinan atau meningkatkan kesejahteraan materi, tetapi untuk mengakhiri ketergantungan dan mendorong pembentukan dua orang tua yang stabil, serta keluarga yang sudah menikah.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa model kebijakan publik Amerika Serikat memang tidak serta merta berpengaruh dengan kebahagiaan, karena masih menyisakan banyak persoalan. Bahkan, menurut Graham dan Kwenson (2015), penerima bantuan memiliki tingkat kepuasan hidup yang dilaporkan sendiri lebih rendah daripada mereka yang tidak menjadi penerima. Efek negatif dari menerima transfer pribadi sebagai bagian dari bantuan pemerintah setara dengan efek menerima dana dari transfer publik (Graham & Swenson, 2015). Hal ini juga konsisten dengan terciptanya lingkaran setan yang telah mereka identifikasi dengan hasil bahwa seseorang dengan kesejahteraan yang rendah maka kemungkinannya kecil untuk berinvestasi di masa depan, sehingga akan menghasilkan kesejahteraan yang lebih buruk, bahkan hingga lintas generasi. Graham dan Swenson (2015) melanjutkan penjelasan dengan tantangan lingkungan yang demikian, termasuk juga tingkat ketergantungan terhadap bantuan, maka orang dengan kesejahteraan yang rendah dan memberikan hasil kesejahteraan yang lebih buruk, serta kebutuhan untuk bergantung pada bantuan pemerintah.

Temuan penelitian ini yang menyatakan bahwa indikator-indikator pada model kebijakan publik Amerika Serikat juga bertolak belakang dengan temuan oleh Oishi dan Diener (2014) yang menyatakan bahwa pajak progresif secara positif berpengaruh signifikan terhadap kebahagiaan warga.

## **5. Model Kebijakan Publik Eropa Timur**

Model kebijakan publik Eropa Timur terbagi ke dalam dua indikator yakni adanya privatisasi layanan sosial dan didorongnya sektor sukarela dan non government organization (NGO) (Sengoku, 2004 dan Cook, 2007). Dari hasil analisis diketahui bahwa kedua indikator tersebut berpengaruh signifikan terhadap kebahagiaan. Dari segi privatisasi layanan sosial, temuan dalam penelitian ini menyatakan bahwa makin tinggi biaya yang dikeluarkan untuk kesehatan, maka makin tidak bahagia seseorang, hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Guriev dan Zhuravskaya (2009) yang menyatakan bahwa kemunduran barang publik menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kepuasan hidup. Para penduduk di negara-negara Eropa Timur yang merupakan negara transisi merespon pertanyaan mengenai kepercayaan mereka terhadap

sistem pendidikan, polisi, sistem jaminan sosial, sistem perawatan kesehatan, dan sistem peradilan negara dengan jawaban yang menyiratkan kepercayaan yang turun tajam (Guriev & Zhuravskaya, 2009). Guriev dan Zhuravskaya (2009) menjelaskan bahwa hasil tersebut kemungkinan karena perasaan penduduk terhadap kehidupan mereka sendiri mempengaruhi persepsi mereka tersebut.

Pengaruh negatif privatisasi layanan sosial juga dijelaskan pada laporan yang diterbitkan oleh lembaga buruh internasional atau International Labour Organization (ILO). ILO (2002) yang meneliti empat negara pada Eropa Timur dan Tengah menyatakan bahwa privatisasi perawatan kesehatan membawa banyak dampak, baik bagi para petugas kesehatan maupun warga negara penerima layanan. Petugas kesehatan cenderung merasa kurang aman terhadap pekerjaan mereka dengan jam kerja panjang namun menerima gaji yang lebih sedikit. Selain itu, pendanaan dan keterampilan manajerial yang diperlukan untuk mengubah sistem rumah sakit menjadi swasta juga dinilai masih kurang (ILO,2002).

Sementara itu, indikator kedua pada model kebijakan publik Eropa Timur yaitu didorongnya sektor sukarela dan NGO yang berdasarkan hasil analisis memberikan pengaruh signifikan terhadap kebahagiaan, sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Hansen, dkk (2018). Hansen, dkk menganalisis dampak kepuasan hidup dari perubahan dan stabilitas dalam status dan intensitas relawan dan menemukan bahwa kepuasan hidup lebih tinggi dialami oleh para relawan jangka panjang, baru dan lama daripada di antara mereka yang bukan relawan jangka panjang. Lebih lanjut Hansen mengelaborasi bahwa tidak ada perbedaan kepuasan hidup yang signifikan di antara ketiga kelompok tersebut, demikian pula tingkat kepuasan hidup juga diamati di antara orang-orang yang telah meningkatkan dan menurunkan frekuensi kegiatan mereka menjadi relawan. Temuan lebih lanjut menunjukkan variasi kursus hidup dalam hubungan antara relawan dan kesejahteraan, karena hubungan tersebut lebih kuat untuk individu yang lebih tua dan jangka panjang yang tidak bekerja (kebanyakan pensiunan) daripada untuk rekan paruh baya dan pekerja mereka selain itu hubungannya juga lebih kuat di negara-negara di mana kegiatan sukarela kurang umum dan kurang didukung secara kelembagaan (Hansen, Aartsen, Slagsvold, & Deindl, 2018). Temuan serupa juga diungkapkan oleh Lawton, dkk (2020) yang menyatakan bahwa adanya hubungan positif antara kegiatan sukarela dengan kesejahteraan.

## **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis statistika dan pembahasan tentang model kebijakan publik yang mengarusutamakan kebahagiaan warga serta untuk menjawab rumusan masalah dan memenuhi tujuan penelitian, maka dapat disimpulkan hal-hal berikut ini.

1. Secara garis besar terdapat lima model kebijakan publik yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu Bhutan, Skandinavia, Eropa Barat, Amerika Serikat, dan Eropa Timur.
2. Adapun model kebijakan publik Bhutan memiliki beberapa indikator, antara lain pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dan berkeadilan, konservasi lingkungan, pelestarian dan promosi budaya, dan tata pemerintahan yang baik.
3. Model kebijakan publik Skandinavia memiliki tiga indikator, yaitu asuransi bagi warga yang tidak bekerja, tunjangan perawatan anak, dan bantuan kepada para imigran.
4. Model kebijakan publik Eropa Barat memiliki indikator kontribusi wajib pajak dan layanan kesehatan gratis.
5. Model kebijakan publik Amerika Serikat terdiri dari empat indikator, yaitu ketersediaan dukungan kerja, subsidi perawatan anak, pinjaman yang lebih tinggi untuk wanita yang berperan sebagai orang tua tunggal, dan pajak progresif.
6. Model kebijakan publik terakhir adalah Eropa Timur. Model ini memiliki dua indikator yaitu privatisasi layanan sosial dan didorongnya sektor sukarela dan NGO.
7. Indikator yang berpengaruh positif terhadap kebahagiaan, antara lain GDP, stabilitas politik dan absennya kekerasan/terorisme, efektivitas pemerintah, supremasi hukum, dan didorongnya sektor sukarela dan NGO
8. Adapun indikator-indikator dalam model kebijakan publik yang berpengaruh negatif terhadap kebahagiaan, antara lain pertumbuhan ekonomi lokal, pertumbuhan berkeadilan, intensitas emisi karbon dioksida, pengendalian korupsi, dan privatisasi layanan sosial.

## **E. Saran Kebijakan**

Berdasarkan kesimpulan dari penelitian ini, terdapat beberapa saran yang diajukan sebagai berikut.

1. Kebijakan publik yang berorientasi pada kebahagiaan warga perlu menjadi fokus atau salah satu tujuan dalam bernegara, karena berbagai penelitian telah terbukti secara empiris bahwa hanya dengan pembangunan ekonomi saja tidak mampu mengungkapkan kondisi riil masyarakat, misalnya negara dengan GDP besar namun juga mengalami ketimpangan pendapatan yang besar.
2. Implementasi kebijakan yang berorientasi pada kebahagiaan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan model-model kebijakan publik yang berpengaruh signifikan terhadap kebahagiaan.

# 07

## **EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BEBAS VISA KUNJUNGAN: Studi Tentang Pencapaian Target 20 Juta Wisatawan Mancanegara**

Nama : Annisa Eri Prasetyowati  
Instansi : Kementerian Pariwisata  
Program studi : Magister Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

**K**ebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK) merupakan salah satu kebijakan yang menimbulkan pro dan kontra ketika diberlakukan dalam jumlah yang massif pada periode awal pemerintahan Jokowi, yaitu kepada 169 negara. Jumlah ini merupakan yang terbesar sepanjang sejarah penetapan kebijakan bebas visa. Kebijakan BVK 169 negara ditetapkan melalui 3 (tiga) Peraturan Presiden (Perpres) yang secara berurutan menambahkan jumlah negara penerimanya, yaitu: Perpres Nomor 69 Tahun 2015 (menambahkan 30 negara), Perpres Nomor 104 Tahun 2015 (menambahkan 45 negara), dan Perpres Nomor 21 Tahun 2016 (menambahkan 79 negara). Pada periode ini pertama kalinya kebijakan bebas visa diberlakukan tanpa mempertimbangkan asas resiprokal sebagai pertimbangan utama. Karena kebijakan ini lebih mengutamakan asas manfaat pada sektor pariwisata, yaitu untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman). Kebijakan dalam skala yang massif ini secara khusus ditujukan untuk kepentingan Kementerian Pariwisata dalam mencapai target 20 juta wisman.

Data Kementerian Pariwisata tahun 2015—2019 menunjukkan bahwa kunjungan wisman menunjukkan tren yang meningkat, namun peningkatan tersebut tidak berhasil mencapai target pariwisata nasional. Pada praktik kebijakan bebas visa di dunia internasional terdapat beberapa hal yang mempengaruhi efektivitas pemberlakuan kebijakan bebas visa, di antaranya adalah penanganan masalah dasar industri pariwisata (aksesibilitas, atraksi, dan amenitas), tingkat keamanan, pemilihan negara dengan pasar permintaan yang kuat, kemudahan dalam kebijakan perpanjangan visa, hubungan diplomatik yang baik, kedekatan letak geografis dan lain sebagainya. Di dalam studi implementasi kebijakan terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun kegagalan implementasi suatu kebijakan, seperti kualitas kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi dan kondisi eksternal.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang menyebabkan kebijakan bebas visa tidak efektif dalam mendukung pencapaian target 20 juta kunjungan wisman. Untuk menjawab pertanyaan tersebut peneliti melakukan analisis berdasarkan dua sudut pandang yaitu pertama, melalui sudut pandang analisis pencapaian jumlah kunjungan wisman, dan kedua, melalui sudut pandang analisis implementasi kebijakan bebas visa kunjungan di Kementerian Pariwisata. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam dan studi pustaka atau dokumentasi, dengan menggunakan data primer maupun sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan BVK telah terbukti efektif dalam pencapaian target kunjungan wisman di tahun 2015 dan 2016, namun mengalami kegagalan dalam mencapai target di tahun 2017, 2018, dan 2019.

Beberapa faktor yang mempengaruhi kegagalan Kementerian Pariwisata dalam mencapai target adalah pemilihan 169 negara yang tidak tepat sasaran, persepsi wisman yang tidak menjadikan bebas visa sebagai alasan berkunjung, sumber daya anggaran yang tidak memadai, kurangnya aksesibilitas berupa direct flight, serta peristiwa krisis berupa bencana alam dan gejolak keamanan/politik.

**Kata kunci:** Kebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK), target kunjungan wisatawan mancanegara, efektivitas, implementasi kebijakan

## **Abstract**

*“Visit Visa Exemption” (VVE), a policy for foreign nationals of 169 countries raises pros and cons when it was applied in early period of the Jokowi’s administration. The number of countries enlisted in the policy is the largest in the history of visa-free policy. The VVE of 169 countries policies are stipulated through 3 (three) Presidential Regulations which sequentially add the number of recipient countries, namely Presidential Regulation Number 69 Year 2015 (adding 30 countries), Presidential Regulation Number 104 Year 2015 (adding 45 countries), and Presidential Regulation Number 21 Year 2016 (adding 79 countries). It was the first time a visa-free policy was implemented without considering reciprocal principles as the main consideration. Recent VVE policy prioritizes benefit principles in the tourism sector which is expected to increase the number of international tourist arrivals. This massive scale policy is specifically aimed at supporting the interests of the Ministry of Tourism in achieving the target of 20 million international tourists.*

*The data from the Ministry of Tourism in 2015 - 2019 showed that tourist visits increased from year to year, but the increase has not been successful in achieving the national tourism target. The practice of visa-free policies in international perspective there are several things that affect the effectiveness of the enactment of visa -free policies, including the handling of basic problems of the tourism industry (accessibility, attractions, and amenities), the level of security, the selection of countries with strong demand markets, the ease in extending policies visa, good diplomatic relations, geographical proximity and so on. In the study of policy implementation there are factors that influence the success or failure in implementing a policy, such as the quality of the policy, resources, relationships between organizations and external conditions.*

*This study was meant to find out certain factors causing visa-free policies ineffective in supporting the achievement of the target of 20 million international tourist visits. To answer the questions the researcher conducted an analysis on the bases of two perspectives, first, through the perspective of analysing the number of foreign tourist visits, and second, through the perspective of analysing the implementation of the visa-free visit policy at the Ministry of Tourism. This study used a qualitative descriptive approach. The data collection techniques consisted of in-depth interviews and literature or documentation studies, using primary and secondary data.*

*The results showed that the VVE policy had been proven effective in achieving the target of tourist arrivals in 2015 and 2016, but failed in achieving the targets in 2017, 2018, and 2019. Certain factors that influenced the success of achieving targets included innovation in the method of calculating the number of foreign tourists, effective cooperation with related Ministry/Institution, carrying capacity of Indonesian tourist attractions, and the existence of visa-free policy itself. While the factors that influence the failure of the Ministry of Tourism in achieving the target were: the selection of 169 countries was not on target, perception from foreign tourism itself, inadequate budgetary resources, lack of accessibility in the form of direct flight, and events crisis in the form of natural disasters and security / political turmoil.*

*Keywords: "Visit Visa Exemption" (VVE) Policy, target of international tourist visit, effectiveness, policy implementation*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Menurut Zengeni & Zengeni (2012), alasan yang mempengaruhi pemilihan suatu destinasi selain kebijakan visa adalah (1) aksesibilitas dan akomodasi yang mudah, terjangkau dan beragam, (2) aktivitas yang beragam, (3) amenitas yang lengkap (seperti bank, telekomunikasi, dan transportasi serta gerai makanan dan keamanan). Dalam penelitian yang dilakukan oleh Zengeni di negara Zimbabwe tersebut mayoritas responden menyatakan bahwa masalah mendasar dari industri pariwisata tersebut harus diatasi terlebih dahulu, sehingga insentif bebas visa bisa efektif dalam menarik wisatawan berkunjung (Zengeni & Zengeni, 2012). Sejalan dengan hal tersebut Zimbabwe Tourism Association (ZTA) menambahkan bahwa kebijakan penghapusan visa akan efektif untuk meningkatkan kunjungan wisatawan, jika permasalahan dasar bidang ekonomi dan politik ditangani dengan baik. Hal ini terbukti dengan peningkatan hubungan diplomatic Zimbabwe dengan negara Asia yang menghasilkan peningkatan kunjungan wisman dari Asia sebesar 14 persen pada tahun 2007 (ZTA Statistics, 2008). Wisatawan akan berkunjung ke negara yang memiliki tingkat keamanan baik dan memiliki hubungan diplomatik yang baik dengan negara asal mereka.

Bahwa faktor hubungan diplomatik mempengaruhi tingkat kunjungan wisman juga dikemukakan oleh Lee dkk (2010) dalam penelitiannya berjudul "The Impact of Visa-free Entry on Outbound Tourism: A Case Study of South Korean Travellers Visiting Japan". Di mana antara Jepang dan Korea telah memiliki sejarah hubungan diplomatik yang baik, dan ketika kebijakan bebas visa diberlakukan di Jepang, maka terjadi peningkatan pasar wisman asal Korea Selatan secara signifikan. Hal ini membuktikan bahwa di pasar dengan permintaan (demand) efektif yang kuat, pengaruh kebijakan bebas visa dapat meningkatkan kunjungan lebih dari 20 persen (Lee, dkk., 2010). Dalam data penelitian yang sama, Korea Selatan sendiri merupakan pasar wisman utama dari negara Jepang, yaitu sebesar 37,1 persen. Artinya, kebijakan bebas visa akan berdampak positif jika diberlakukan pada negara yang merupakan negara yang menjadi pasar pariwisata utama.

Selain faktor ketepatan pemilihan negara penerima BVK sesuai dengan pasar wisman utama, konsep visa regional tunggal juga merupakan salah satu faktor yang terbukti memiliki dampak positif pada kasus negara Zimbabwe dan Vietnam. Menurut Zengeni & Zengeni (2012), wisatawan membutuhkan pergerakan bebas baik di dalam maupun melintasi perbatasan, dan bergerak menuju pendekatan multidestinasi. Pariwisata di Zimbabwe dikembangkan dengan konsep multidestinasi wisata dengan kerjasama South African Development Community (SADC). Dengan konsep kerja sama kemitraan SADC ini wisatawan yang hendak berkunjung ke tujuan destinasi Afrika Selatan akan secara otomatis mengunjungi Zimbabwe, sehingga berdampak positif terhadap

peningkatan kunjungan wisman. Konsep custom union (visa regional tunggal) adalah bentuk integrasi yang perlu difokuskan untuk meningkatkan kunjungan wisatawan (Van, dkk, 2015). Misalnya saja kerja sama kemitraan di negara ASEAN, antara Laos, Vietnam dan Kamboja, sehingga wisatawan yang memiliki visa di salah satu dari tiga negara dapat dengan bebas bepergian di antara ketiga negara tersebut. Kerja sama kemitraan pariwisata ini akan meningkatkan perjalanan ketiga negara ini.

Pada kasus kebijakan BVK di Vietnam juga didapati bahwa faktor yang berdampak pada tingkat kunjungan wisman adalah kemudahan dalam kebijakan perpanjangan visa. Kerumitan dalam kebijakan perpanjangan visa juga merupakan tantangan tersendiri di Vietnam dalam upaya meningkatkan pariwisata, di mana di setiap provinsi memiliki kebijakan tersendiri terkait visa (Suntikul, Butler & Airey, 2008). Program keringanan visa harus diterapkan untuk masa tinggal yang lebih lama bagi wisatawan untuk dikunjungi. Semakin banyak mereka menginap, semakin banyak yang mereka habiskan (spending) yang menguntungkan ekonomi lokal (Van, dkk, 2015).

Sebagai salah satu kebijakan nasional, BVK ini memiliki dampak positif maupun negatif serta menuai pro-kontra di kalangan pemerintahan itu sendiri. Tujuan kebijakan BVK ini adalah untuk meningkatkan peluang ekonomi dari peningkatan devisa pariwisata. Namun kebijakan ini dibayangi oleh beberapa ancaman seperti terbukanya akses terhadap terorisme, narkoba, maupun tenaga kerja ilegal. Kebijakan pemberian bebas visa menurut Bernd Martenczuk (dalam Antariksa, 2011) merupakan sesuatu yang bersifat sensitif dan kompleks. Di satu sisi, visa merupakan instrumen pertama yang ditujukan untuk mencegah migrasi ilegal dan menjaga keamanan nasional. Namun di sisi lain kebijakan pemberian visa juga merupakan alat untuk mempromosikan pariwisata dan meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara.

Melihat dari kasus beberapa negara yang berhasil dan gagal dalam menerapkan kebijakan BVK untuk meningkatkan pariwisata, maka pemerintah rasanya perlu berkaca terhadap pengalaman dari beberapa negara tersebut. Kebijakan BVK terhadap 169 negara yang ditetapkan pemerintah Indonesia masih belum efektif dalam mencapai target pariwisata nasional. Sehingga perlu untuk dilakukan analisis terkait efektivitas kebijakan bebas visa tersebut. Proses analisis kebijakan menurut Laswell (1956 dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2012) terdiri dari beberapa tahapan, yaitu agenda setting, formulasi, legitimasi, implementasi, evaluasi, reformulasi dan terminasi. Konsep Laswell inilah yang pertama kali memperkenalkan konsep implementasi dalam studi kebijakan public. Oleh Pressman dan Wildavsky (1973), konsep implementasi digunakan untuk menjelaskan fenomena kegagalan suatu kebijakan dalam mencapai sasarannya.

## B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Kebijakan BVK ditujukan untuk membantu Kementerian Pariwisata dalam mencapai sasaran dalam dokumen Rencana Strategis tahun 2015—2019, yaitu untuk mencapai target kunjungan wisatawan mancanegara sebanyak 20 juta orang. Data Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara (Kementerian Pariwisata, 2019) menunjukkan bahwa kunjungan wisatawan mancanegara tahun 2015—2019 tetap menunjukkan tren yang meningkat, namun peningkatan tersebut tidak berhasil mencapai target pariwisata nasional.

Berkaca pada kasus beberapa negara yang berhasil dan gagal dalam menerapkan kebijakan bebas visa untuk meningkatkan pariwisata, maka ada beberapa faktor yang mempengaruhi efektivitas pemberlakuan kebijakan BVK. Di antaranya adalah penanganan masalah dasar industri pariwisata (aksesibilitas, atraksi, dan amenitas), hubungan diplomatik yang baik, tingkat keamanan, pemilihan negara dengan pasar permintaan yang kuat, konsep multidestination/multiregion destination, serta kemudahan dalam kebijakan perpanjangan visa (Zengeni & Zengeni, 2012; Lee, dkk., 2010; Van, dkk., 2015). Dengan memperhatikan faktor-faktor tersebut, serta memperhatikan dampak yang muncul atas kebijakan BVK di Indonesia terhadap 169 negara, maka pertanyaan yang muncul kemudian adalah, apakah jika pemberlakuan kebijakan ini dinilai masih belum efektif mencapai sasaran yaitu untuk mencapai target pariwisata nasional, yaitu kunjungan 20 juta wisatawan mancanegara, maka faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhinya.

Di dalam literatur studi implementasi kebijakan, proses implementasi merupakan proses dan rumit dan kompleks, karena melibatkan interaksi banyak variabel (Purwanto & Sulistyastuti, 2012). Dari serangkaian kegiatan penelitian yang dilakukan oleh para ahli (dalam Purwanto & Sulistyastuti, 2012) maka dapat dipetakan apa sebenarnya yang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan ataupun kegagalan implementasi suatu kebijakan. Faktor-faktor tersebut dapat digunakan untuk menjawab beberapa pertanyaan terkait implementasi kebijakan bebas visa di Indonesia saat ini.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Singarimbun dan Effendi (1982) metode penelitian deskriptif kualitatif memiliki dua tujuan, yaitu 1) untuk mengetahui perkembangan suatu fenomena sosial dan 2) untuk mendeskripsikan secara terperinci fenomena sosial tertentu. Penggunaan metode deskriptif diharapkan dapat memberikan gambaran secara lengkap dan sistematis mengenai fakta atau kejadian ataupun hubungan antara fenomena yang terjadi. Dalam hal ini mengenai efektivitas kebijakan bebas visa kunjungan terhadap pencapaian target pariwisata nasional, khususnya target kunjungan wisatawan mancanegara.

## **C. Pembahasan hasil Analisis**

### **1. Analisis Efektivitas Pencapaian Target Kunjungan Wisatawan Mancanegara**

Menurut Subarsono (2005), tingkat efektivitas sebuah kebijakan dapat dilihat dari seberapa jauh kebijakan tersebut mencapai sasaran dan tujuannya. Kebijakan BVK memiliki tujuan khusus yang tercantum dalam Perpres Nomor 21 Tahun 2016, yaitu untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisman. Dalam RPJMN tahun 2015—2019 pun disebutkan bahwa target pembangunan pariwisata nasional salah satunya adalah jumlah kunjungan 20 juta orang wisman. Kebijakan BVK ini merupakan terobosan dari pemerintah dalam rangka mendukung target pembangunan pariwisata tersebut. Untuk dapat mengukur efektif tidaknya kebijakan BVK maka perlu dilakukan analisis terkait pencapaian atau realisasi jumlah kunjungan wisman, berdasarkan target yang telah ditetapkan.

### **2. Pencapaian Target yang Efektif di Tahun 2015 dan 2016**

Berdasarkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 pada kriteria penilaian realisasi kinerja, capaian target jumlah wisman tahun 2015 dan 2016 termasuk dalam kriteria sangat tinggi karena tercapai lebih dari 100 persen. Artinya pencapaian jumlah wisman telah memenuhi target. Salah satu faktor yang mendukung tercapainya target adalah ditetapkannya kebijakan bebas visa kunjungan bagi 169 negara. Dalam penelitian Lee, dkk (2010), ditemukan bahwa kebijakan bebas visa meningkatkan pertumbuhan wisatawan Korea ke Jepang secara signifikan sebesar 12,1 persen pada tahun pertama dan 25 persen pada tahun kedua. Sehingga dengan peningkatan jumlah kunjungan sebesar 10,29 persen di tahun 2015 dan 15,54 persen di tahun 2016 telah membuktikan bahwa kebijakan BVK efektif dalam mendukung pencapaian target wisman. Faktor kedua adalah adanya inovasi dalam metode penghitungan jumlah wisman, yaitu dengan memasukkan data dari PLB dan KITAS serta penggunaan metode MPD. Metode MPD ini digunakan untuk mengatasi kendala pencatatan data pariwisata di lapangan yang selama ini dinilai masih *underestimate* oleh BPS. Metode MPD terbukti menjadi faktor pendukung dalam efektivitas pencapaian target wisman, tanpa menggunakan metode ini maka jumlah wisman yang tercatat tidak akan mencapai target, yaitu hanya akan tercapai 97 persen di tahun 2015 dan 95,8 persen di tahun 2016. Sementara faktor lain yang turut mendukung keberhasilan pencapaian target adalah penetapan target di tahun 2015 yang tidak terlalu tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata pertumbuhan wisman, yaitu peningkatan target sebesar 6,4 persen dengan rata-rata kunjungan per tahun sebesar 8,4 persen.

### **3. Pencapaian Target yang Tidak Efektif di Tahun 2017, 2018, dan 2019**

Sebenarnya sejak tahun 2017 jumlah wisman tetap mengalami pertumbuhan dan peningkatan meskipun tetap tidak mencapai target. Pertumbuhan jumlah wisman ini lebih besar dari rata-rata pertumbuhan wisman pada periode kerja Kementerian Pariwisata sebelumnya, yang sebesar 8,4 persen.

### **4. Analisis Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Bebas Visa terhadap Pencapaian Target Kunjungan Wisatawan Mancanegara**

Berikut ini merupakan hasil analisis kualitatif dari implementasi kebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK) di Kementerian Pariwisata, yaitu berdasarkan pada indikator kualitas kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, serta kondisi eksternal.

## **D. Kesimpulan**

1. Pencapaian target kunjungan wisman mengalami keberhasilan pada tahun 2015 (100,26%) dan 2016 (104,1%), serta mengalami kegagalan pada tahun 2017 (93,60%), 2018 (93%) dan 2019 (80,53%). Kegagalan pencapaian target wisman ini sebenarnya masih dalam kriteria Tinggi pada penilaian kinerja. Namun demikian kegagalan mencapai 20 juta wisman ini merupakan kegagalan dalam memenuhi amanat dari Presiden.
2. Dari segi efektivitas pencapaian target kunjungan wisman, hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan pencapaian target kunjungan wisman, yaitu:
  - a. Faktor yang mendukung keberhasilan pencapaian target kunjungan wisman:
    1. Kebijakan Bebas Visa Kunjungan (BVK) terhadap 169 negara efektif dalam mendukung pencapaian target wisman di tahun 2015 dan 2016. Pada tahun 2015 adalah jumlah kunjungan wisman meningkat sebesar 10,29 % dan pada tahun 2016 adalah meningkat sebesar 15,54 %.
    2. Adanya inovasi dalam metode penghitungan jumlah wisman, yaitu dengan memasukkan data dari PLB dan KITAS serta penggunaan metode MPD. Penghitungan wisman dengan memasukkan data dari PLB dan KITAS memberikan penambahan sebanyak 677 ribu wisman, jika tidak maka tahun 2015 hanya tercapai 9,7 juta wisman dan gagal mencapai target 10 juta wisman. Penggunaan metode Mobile Positioning Data (MPD) memberikan penambahan sebanyak 504 ribu wisman, jika tidak maka tahun 2016 hanya tercapai 11,5 juta wisman dan gagal mencapai target 12 juta wisman.

3. Penetapan target jumlah wisman tahun 2015 yang tidak terlalu tinggi jika dibanding target 2014. Yaitu hanya meningkat sebesar 6,4 %, dengan rata-rata pertumbuhan wisman 8,4 %.
- b. Faktor yang menyebabkan kegagalan pencapaian target kunjungan wisman:
1. Peristiwa bencana alam, yaitu erupsi Gunung Agung di Bali pada tahun 2017. Berdampak pada kegagalan pencapaian target kunjungan wisman bulan September (89,3%), bulan Oktober (72,6%), bulan November (62,5%) dan bulan Desember (63,7%). Pada tahun 2018 juga masih diikuti oleh rentetan peristiwa bencana seperti erupsi Gunung Sinabung (Februari) Gunung Merapi (Juli), Gempa Lombok (Agustus), Gempa Palu (September), dan Tsunami Selat Sunda (Desember). Berdampak pada kegagalan pencapaian target kunjungan wisman bulan September (80,6%), bulan Oktober (71,8%), bulan November (60,9%) dan bulan Desember (70,3%).
  2. Peristiwa gangguan keamanan berupa kerusuhan dan aksi terorisme. peristiwa kerusuhan disertai kekerasan pada 21—23 Mei 2019, akibat pengumuman hasil pemilu Presiden. Berdampak pada pertumbuhan negatif wisman pada bulan Mei yaitu sebesar -2%, serta penurunan wisman pada pintu masuk utama Jakarta sebesar -20,5%.
  3. Dari segi implementasi kebijakan bebas visa kunjungan di Kementerian Pariwisata, hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa factor yang mempengaruhi implementasi kebijakan BVK di Kementerian Pariwisata, hasil penelitian menunjukkan bahwa:
    - a. Jumlah 169 negara ini dinilai terlalu banyak. Kebijakan BVK ini seharusnya diberikan hanya kepada negara yang menjadi fokus pasar dan yang memberikan kontribusi signifikan pada jumlah kunjungan wisman saja.
    - b. Kebijakan BVK tidak efektif diberikan kepada 1) negara yang bukan fokus pasar utama Indonesia; 2) negara yang kontribusi wisman-nya kecil; 3) negara dengan tingkat GDP rendah (negara miskin); 4) negara yang jaraknya sangat jauh dari Indonesia.
    - c. Kebijakan BVK tidak terlalu berpengaruh terhadap pemilihan keputusan wisman dalam berkunjung ke Indonesia. Karena hasil survei menyatakan bahwa wisman akan tetap berkunjung meskipun tidak ada fasilitas BVK, dan bahwa alasan utama wisman berkunjung bukanlah karena adanya fasilitas BVK

- d. Implementasi kebijakan BVK tidak efektif karena alokasi anggaran pemasaran mancanegara yang tidak memadai dalam mencapai target 20 juta wisman. Alokasi anggaran pemasaran mancanegara justru terus mengalami penurunan sejak tahun 2017, dimana di tahun yang sama juga terjadi kegagalan pencapaian target kunjungan wisman.
  - e. Divisi pemasaran Kemenpar terlalu mengandalkan kerjasama dan koordinasi dengan VITO dalam membantu tugas pemasaran di luar negeri. Namun peran VITO ini secara kelembagaan belum kuat dan tumpang tindih dengan fungsi kelembagaan BPPI.
  - f. Persoalan daya dukung yang paling krusial adalah kurangnya aksesibilitas berupa minimnya direct flight dari negara asal wisman ke Indonesia, mengingat 70—80 persen wisman yang berkunjung ke Indonesia menggunakan moda transportasi udara.
  - g. Daya dukung amenities juga perlu ditingkatkan karena standar kebersihan dan kesehatan amenities di Indonesia masih mendapat skor yang rendah pada laporan TTCI 2019.
  - h. Pengaruh Kondisi Alam Indonesia yang sering mengalami bencana yang berpotensi untuk menurunkan tingkat kunjungan wisman.
  - i. Pengaruh Gangguan Keamanan dan Gejolak Politik menimbulkan travel warning dan travel advice yang berdampak pada pembatalan kunjungan wisman.
4. Dari gabungan berbagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan bebas visa dan efektivitas pencapaian target wisman di atas, dapat dilihat bahwa ada beberapa faktor yang menonjol sebagai penyebab dari tidak efektifnya kebijakan bebas visa kunjungan dalam mendukung pencapaian target 20 juta wisman, antara lain:
- a. Jumlah negara BVK yang terlalu banyak, yaitu 169 negara. Seharusnya dapat difokuskan pada negara-negara yang merupakan penyumbang kontribusi wisman terbesar saja. Dari hasil wawancara, sebagian besar narasumber menyebutkan bahwa 30 negara saja sudah cukup karena sudah meliputi 90 persen dari total kunjungan wisman ke Indonesia.
  - b. Terkait dengan persepsi wisman sebagai sasaran kebijakan, kebijakan BVK ini ternyata tidak efektif karena tidak menjadi alasan utama wisman berkunjung ke Indonesia.

- c. Tidak memadainya sumber daya anggaran Kementerian Pariwisata secara umum, maupun anggaran pemasaran mancanegara secara khusus. Untuk anggaran promosi dalam mendatangkan wisatawan mancanegara, seharusnya berpatokan kepada CPA (cost per acquisition). Jika berpatokan pada CPA maka seharusnya anggaran Kemenpar adalah 9 triliun rupiah. Sejak tahun 2017, alokasi anggaran pemasaran mancanegara mengalami penurunan, yang nampaknya juga berdampak kepada kegagalan pencapaian target kunjungan wisman di tahun yang sama.
- d. Kurangnya aksesibilitas. Masih kurangnya direct flight dari negara asal wisman ke Indonesia menjadi permasalahan krusial yang dihadapi Indonesia, mengingat 70—80 persen wisman yang berkunjung ke Indonesia menggunakan moda transportasi udara. Aksesibilitas yang minim menuju beberapa destinasi-destinasi wisata di Indonesia juga menjadi penyebab rendahnya kunjungan wisman jika dibandingkan dengan negara-negara kompetitor.
- e. Peristiwa krisis yang berupa kejadian bencana alam dan gejolak keamanan dan politik. Rentetan peristiwa krisis yang dimulai dengan bencana erupsi Gunung Agung di bulan September 2017 menyebabkan adanya penutupan bandara dan penerbitan travel warning dari negara asal wisman. Berbagai rentetan bencana alam dan gangguan keamanan ini berdampak pada penurunan dan pembatalan kunjungan wisman sehingga target 20 juta tidak tercapai.

## **E. Rekomendasi Kebijakan**

1. Meninjau ulang 169 negara yang diberikan fasilitas BVK. Terutama bagi negara-negara yang tidak memiliki kontribusi signifikan dalam menyumbang kunjungan wisman. Kriteria negara yang perlu ditinjau ulang fasilitas bebas visa-nya sesuai dengan hasil penelitian ini, yaitu 1) Negara yang bukan fokus pasar utama Indonesia; 2) Negara yang kontribusi wisman-nya kecil; 3) Negara dengan tingkat GDP rendah (negara miskin); 4) Negara yang jaraknya sangat jauh dari Indonesia.
2. Meninjau ulang kebijakan BVK sebagai kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kunjungan wisman, karena dinilai tidak efektif oleh wisman itu sendiri. Sehingga harus mengembangkan kebijakan lain yang lebih efektif dan tepat sasaran bagi wisman. Pengembangan dari kebijakan yang dimaksud tersebut harusnya berdasarkan pada survey kepada wisman.

3. Alokasi anggaran Kementerian Pariwisata seharusnya disesuaikan dengan kontribusi yang telah dihasilkan. Jika memang Kementerian Pariwisata memberikan kontribusi yang besar bagi pendapatan negara, maka seharusnya alokasi anggaran yang diberikan juga disesuaikan. Karena untuk menghasilkan kinerja yang maksimal juga harus dibarengi oleh daya dukung anggaran yang memadai.
4. Meningkatkan aksesibilitas sebagai kunci dari kemudahan wisman untuk berkunjung. Dengan menyediakan rute penerbangan langsung (direct flight) untuk memudahkan dan menyingkat lama waktu dan transit perjalanan wisman. Selain memfasilitasi penerbangan langsung, hal penting lain yang dapat dilakukan bersamaan adalah dengan menambah kapasitas penumpang (seat capacity).
5. Membangun manajemen pusat krisis yang kuat, mengingat Indonesia merupakan negara yang rawan akan bencana alam. Menguatkan fungsi PR-ing dari Kementerian Pariwisata untuk pemulihan kembali citra pariwisata Indonesia pasca peristiwa krisis, baik bencana alam maupun gangguan keamanan/ kerusuhan.



# 08

## FACTORS INFLUENCING THE LEVEL OF WOMEN'S PARTICIPATION IN VILLAGE DEVELOPMENT PLANNING UNDER INDONESIAN VILLAGE LAW: A MULTIPLE CASE STUDY IN SLEMAN REGENCY, SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA PROVINCE

Nama : Widhi Wulandari  
Instansi : Biro Humas dan Kerjasama, Sekretariat Jenderal  
Kementerian Pariwisata  
Program studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## **Abstract**

**W**omen's participation in village development planning is still low and constrained by a variety of obstacles. Using an integrative model for community participation — motivation-opportunity-ability (MOA) – this study identifies the factors influencing women's participation and the different level of women's participation in village development planning to gain a holistic understanding of women's participatory behaviour.

*In order to investigate the hypothesized relationships, data were collected through in-depth interviews with purposive sampling in different villages in Sleman Regency. By employing a multiple case study method, the interviews have indicated that motivation, opportunity, and ability are the three antecedents of women's participation and the different intensities of each antecedent can lead to different levels of women's participation.*

*This study also analyses the implementation of Indonesian Village Law in increasing the level of women's participation. Though it is considered a minimum, several stakeholders consider the Village Law as affirmative action or policy aimed at promoting equal opportunities for every citizen, including women, to participate in village development.*

*Furthermore, the study draws policy recommendations for different government authorities to strengthen the Village Law's implementation and design a sustainable capacity-building program that is able to answer the challenges faced by women in terms of increasing their participation in creating inclusive village development.*

*Keywords: women's participation, level of participation, village development planning, village law*

## A. Background

The International Monetary Fund (IMF) has done a great deal of research about gender inequality and has found that it is closely correlated to income inequality, in particular where women have less access to their rights over health and education services (IMF, 2015). Gender inequality in village areas can be observed in several activities which include agriculture, farming, fisheries, and other sectors. Among these activities, men tend to undertake the heavy physical labour of land preparation and jobs that are specific to distant locations. Meanwhile, women tend to carry out repetitious, time-consuming tasks like weeding, and those which are located close to home, such as care of the household garden. In most village communities, women work longer hours than men and have less leisure time (Momsen, 2010).

In terms of village development, women's participation can be measured by looking at the role of women in various sectors, such as economic, social, political, education, health, and welfare. In this context, the meaning of participation discussed is the involvement of women as the subject of development and not just the beneficiaries. There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process (Arnstein, 1969). It must be acknowledged that, so far, programs made by the government tend to position women as objects of development. There are many programs in the villages initiated by the government that targets women as activists. However, women's participation in these activities is only a formality. Women are not involved in the process of planning or decision making, nor are they invited to evaluate the results of their activities. In the end, women in the village are only trainees who are dependent on training providers, and powerless to develop their ideas and abilities (Satunama, 2016).

The low participation of women in village development planning also occurs in Indonesia. It is supported by the data from the Central Bureau of Statistics, which shows that women's participation in village economic development is still much lower than men's. Almost 100% of male household heads are working, while less than 68% of female household heads are working. Based on Village Potential Statistics 2018, 94% of villages in Indonesia are led by men, and 6% of villages are led by women. The data from 2014 to 2018 shows that women in villages have poorer access to education and health facilities compared to men in the same areas (Central Bureau of Statistics, 2014—2018).

In the legislative sector, there is a huge gap between the number of female and male members in Village Representative Councils. As a village representative

institution or village parliament, a Village Representative Council has a significant and strategic role in developing village development plans. Therefore, Village Representative Council membership should include representatives of the entire village community, including women. The involvement of the entire village community in the making of village development planning should produce regulations and policies that more closely meet village community needs. In particular, increasing women's political representation is often seen as a way to increase a country's success in meeting women's needs and raising the efficiency of government (Momsen, 2010).

During this time, the voices of women have not been present in determining public decisions at the village level, even though these decisions are related to women's interests. As shown in chapter 4, most village consultative forums are only attended by village elites, who tend to be affluent men – women and poor people rarely attend these forums. Even in the unusual event they are present, their voices are rarely heard. The absence of women's voices in these forums shows that women's participation in village development is still far from what has been mandated in Village Law No. 6 of 2014 (Zakaria, 2016).

In general, women's participation in village development is mentioned in the explanation of article 54 paragraph 1 of the Village Law which states that "...What is meant by 'community elements' includes traditional leaders, religious leaders, community leaders, educational leaders, representatives of farmer groups, fishermen groups, crafters groups, women's groups, and poor communities." Meanwhile, the involvement of women as members of Village Representative Councils is regulated in article 58 paragraph 1 of the Village Law, which reads, "The number of members of the Village Representative Council shall be odd of at least 5 people and not more than 9 determined by region, women, population, and financial capacity of the village." However, it seems that these regulations have not been able to increase women's participation to the maximum level.

Zakaria (2016) found that the achievement of social inclusion designed in the Village Law is minimal because it is not able to reach the most marginalized groups, such as the poor, women, people with disabilities, and children. The existing inclusive village development programs have a low quality of participation with 75% of attendees only listening, and the decisions made tend to benefit the upper class at the village level. While this unjust social structure has not changed yet, some policymakers remain convinced that the Village Law and the various regulations can be a policy instrument that improves the village development system to be more supportive of women's involvement, gender-responsive, and inclusive of all parties.

## **B. Research Question and Methode**

Women's participation in village development is mandatory based on the Village Law. However, the level of women's participation in village development planning is still low and constrained by a variety of obstacles. Therefore, this study aims to answer the following questions:

1. What are the factors influencing the level of women's participation in village development planning?
2. How does the implementation of village law affect the level of women's participation in village development planning?

Based on the research questions, the objectives of this research are as follows:

1. To examine the factors that influence the level of women's participation in village development planning.
2. To analyse how the implementation of village law affects the level of women's participation in village development planning.

This study undertakes a qualitative analysis method with multiple longitudinal case study approach. Qualitative research used for exploring and understanding the meaning individuals or groups ascribe to the issue of women's participation in village development planning (Creswell, 2009). Meanwhile, a case study is useful to characterize an issue comprehensively, cover contextual, and broad situations with single or numerous evidence (Yin, 2003).

This study investigates the motivation, opportunity, ability, and level of women's participation in one particular regency in Special Region of Yogyakarta Province due to the data issued by Central Bureau of Statistics in 2018 regarding Gender Development Index (GDI)<sup>4</sup> and Gender Empowerment Measure (GEM).

## **C. Analysis**

### **1. Cross-case Comparison**

#### **a. Motivation**

The findings demonstrate women's motivation is one of the factors that influence the level of women's participation in village development planning. Indicators that influence the high and low motivation of women are the perceived benefits of several village development programs and activities, the existence of women's communication channels and solidarity platforms, and financial compensation.

Capacity building through skills training and village economic development are community empowerment activities that benefit women the most. These activities are considered effective and efficient because they can involve dozens of women in a relatively short period to receive various self-development materials. Unfortunately, there is no follow up of these training programs. After the participants receive the materials and gain the skills, they struggle to produce and market their products because of inadequate tools, capital, and access to the sustainable marketing mechanism.<sup>114</sup>

In terms of the existence of women's communication and solidarity, each village has groups of women that have high solidarity in fighting for their interests. The existence of these groups is in line with what is mandated in the Village Law, that an element of village development is a group of women, not women as individuals. From this point of view it is necessary to underline that the spirit of village development is to organize the power of women's groups to participate collectively in the village political realm by raising the issues of women who have been marginalized.

The high or low-level interest of women to participate in village development planning can be motivated by a variety of motives and reasons. Some women are coerced or appointed as representatives of other women; while other women participate because of their own desires.<sup>116</sup> The women who are appointed and asked to participate are usually those who belong to vulnerable groups and are positioned as beneficiaries and objects of development.<sup>117</sup> In this case, their involvement in various development activities in the village is expected to be able to increase family income which has an impact on improving their standards of living. Besides, they are willing to participate in a village development activity because of the encouragement of fellow women and the urgency of fulfilling the quota requirements of women's participation. Additionally, there are also women who inevitably have to participate in village development activities, namely the wives of village officials.<sup>120</sup> On the other hand, women who have their own desires to participate tend to possess experience and knowledge about development issues they are interested in. The desire to participate arises because there are those among them who have joined the women's alliances in their area, and have been interested in women's advocacy issues since the beginning.

It can be concluded that women's interest in participating in village development planning can arise because of internal and external encouragement. Internal encouragement could stem from personal experiences as well as prior knowledge and information that leads to a determination to improve the situation

by being directly involved in the decision-making process for a policy. Whereas, external encouragement arises because of the social and economic status of women as well as the appeal and action of solidarity from fellow women. Women who participate because of internal encouragement tend to be more active and continue to increase their level of participation over time. Meanwhile, women who are moved because of external encouragement tend to be more passive and remain stagnant at the same level of participation for a longer time.

**b. Opportunity**

The findings in this study indicate that the opportunities which affect women's participation in village development can be indicated by examining the openness of the political structure of the village government, the leadership style of the head of village, and material spaces of participation.

The openness of the political structure of the village government is indicated by community involvement, including women in the decision-making process. The five villages have regularly held the Village Consultative Forum based on the needs of the village community. To gather the aspirations of the community at the lowest level, a Sub-village Consultative Forum is held first. The results of the Sub-village Consultative Forum will be formulated and arranged based on the priority scale to be proposed at the village level. The procedures and composition of the parties involved in the Sub-village Consultative Forum are almost the same as the Village Consultative Forum, only the scope of the area is different.

In addition to the degree of openness and decentralization of local government policy, the leadership style of the head of village also greatly influences the opportunities for women to participate (Suroso, et al., 2014). Democratic leaders who are aware of gender equality would open great opportunities for women's involvement and vice versa. It is closely related to the background and leadership experiences of each head of the village.

Even though the material spaces, decentralization, and division of responsibilities has led to greater public participation in village governmental decision making, the leadership style still places greater emphasis on encouraging women to voice their opinions about public services rather than involving them in village development planning. This demonstrates that the level of women's participation is dependent on the openness of the political structure of the village government, supporting facilities and infrastructure, as well as the extent to which the head of the village is willing to relinquish at least some control to the public.

### **c. Ability**

The findings in this study show that the ability of women in participating in village development planning is related to awareness, experience, socio-economic status, as well as social norms and perceptions. While the level of education does not have a significant effect on the ability of women to participate Social norms and perceptions have been identified as one of the primary factors constraining women's participation. The challenge that must be faced in increasing women's participation in village development planning is to eliminate two assumptions about women that have been very detrimental. The first assumption is that many women are considered not willing to take part in village politics and the second assumption is that women are considered to have no capacity to take part in village politics.

Another factor influencing women's ability to participate is experience, which raises awareness at the community level. Women who are often involved in activities that raise issues about women over time would be enlightened and aware of their potential and rights. Bad and unpleasant experiences can also raise awareness to participate.

In terms of participating in village development planning, women's ability does not depend on their level of education. Because what is happening right now is the higher the education of women, the more apathetic they are towards the problems of their villages. This also applies in the case of women who are members of the Village Representative Council. The preferred function is the representation function, not the technocratic function, the rule-drafting function, or the budget-drafting function. The function emphasized is how to voice out the needs of women from below to impact policy at a higher level.

As a result, women's ability to participate in village development planning is more influenced by various social stigmas that weaken women's bargaining position compared to men in occupying certain positions. Education, knowledge, and skills are not an absolute requirement of whether a woman is worthy of taking part in various important development planning agenda. This can be corrected and improved over time.

### **d. The Level of Women's Participation**

The findings of this study illustrate that the three factors described above have a strong influence on the level of women's participation in village development planning. Motivation, opportunity, and ability are factors that complement each other. To get the maximum level of participation, women's

motivation must be increased, opportunities must be opened widely, and abilities must be qualified. If one of these factors does not exist or is not maximized, then the levels of participation would not reach the peak of typology. The various rules and mechanisms applied in the Village Law are considered as the affirmative actions that benefit women. The implementation of the Village Law can have a good impact on women's motivation, opportunity, and ability to participate. By the improvements of these factors, the level of women's participation in village development planning would increasingly lead to the highest level of the typology.

Based on the result of interviews, the level of women's participation in Condong Catur Village is at the highest level, namely "interactive (empowering) participation". This is assumed because of Condong Catur Village has many development programs that directly benefit the women. As a result, women in Condong Catur Village are motivated to participate more. The opportunity given by the Head of Condong Catur Village and village officials to involve women in every single village development activity, has contributed to making women in Condong Catur Village feel that they have space and control, so that many of them could occupy strategic positions in the village governance structure. In addition, Condong Catur Village also has a fairly good representative system in terms of the number of female members of Village Representative Council.

Meanwhile, by the analysis of answers from the interviewees, it can be said that the highest level of women's participation in Sardonoarjo, Wedomartani, and Wukirsari Villages are in the "activity-specific participation" level. In Sardonoarjo Village, women's empowerment programs that are mostly chosen are skills training arranged by the government.

The sustainability of this program is still questionable. As a consequence, it has an impact on the lack of benefits of development programs, which consequently leads to the low motivation of women to participate. A similar understanding could be said of Wedomartani and Wukirsari Villages. Most training given to women does not answer the problems and challenges that women face today.

On the other hand, based on the interview responses, the level of women's participation in Merdikorejo Village is at the "consultative participation" level. The lack of opportunities provided by the Government of Merdikorejo Village has contributed to lower women's participation and limited contribution. The structure of village government has not been updated much from the past, and it causes the policies adopted and implemented to tend to be monotonous and less adaptive to the dynamics of the current development. It also makes it

difficult to accept new ideas offered by women for the advancement of village development. Overall, the different levels of women’s participation in the five villages can be seen in Table 1. This table was compiled based on the opinions of the interviewees in each village.

In determining the level of women’s participation in their village, the respondents were asked to answer 6 questions that identified each level of participation based on Agarwal’s (2001) typology. Checkmarks at each level of participation signify that the level of participation has been reached by the village, whereas the blank columns indicate that the level of participation has not yet been reached by the village.

Table 1. Levels of Women’s Participation

Villages	Typology of Participation					
	Nominal Participation	Passive Participation	Consultative Participation	Activity-specific Participation	Active Participation	Interactive (empowering) Participation
Condongcatur	√	√	√	√	√	√
Wukirsari	√	√	√	√		
Sardonoharjo	√	√	√	√		
Merdikorejo	√	√	√	√		
Wedomartani	√	√	√	√		

Source: Based on the author’s analysis

## D. Conclusion

One of the purposes of this research was to examine the factors that influence the level of women’s participation in village development planning. Motivation, opportunity, and ability have been proposed to be influential factors in determining participation decisions. It is found that these three elements are the three antecedents of women’s participation and that different intensities of each antecedent can lead to different levels of women’s participation.

In terms of motivation, the perceived benefits of various village development programs are the indicators that most strengthen the relevance of village development to women and are crucial in motivating them to participate. Vocational training and village economic development are the village development programs that are considered the most beneficial for women. Unfortunately, the sustainability of these programs is still not optimal.

As indicated, the type and amount of women’s participation vary in each village. The variability of participatory opportunities is due to diverse village political structures and the unequal distribution of power within the community.

Political structure and power distribution are strongly influenced by the leadership style and policies made by the head of village. A democratic and visionary village head tends to open wide opportunities for women to be involved in village development planning. Meanwhile, the authoritarian village head tends to decide various village development policies without involving women in the planning and decision-making process.

The ability of women to participate in local government decision-making has a relationship with awareness, experience, knowledge, education level, socio-economic status, as well as social norms and perceptions. Experience and knowledge are the most powerful indicators that influence women's ability to participate in village development planning. As found, there are still many social norms that weaken women's bargaining position compared to their male counterparts in occupying positions of leadership. Therefore, social norms and perceptions are identified as the primary factors constraining women from maximizing their ability to participate.

Another purpose of this research was to analyse how the implementation of Village Law affects the level of women's participation in village development planning. The various rules and mechanisms applied in the Village Laws are considered as affirmative actions or policies aimed at promoting equal opportunities for every citizen, including women, to participate in village development. This becomes important because in participating, many women experience obstacles such as patriarchal values and socio-cultural stigma, the triple burden inherent in women (private, public, and community); and the limited opportunities for women to obtain political education compared to men.

For these reasons, affirmative action should be applied. As found, the emphasis that women are a group that has the right to be involved in the whole process of village development has led to the emergence of various new rules that require the participation of women in a village government structure. Although still minimal, the implementation of these rules can have an impact on improving women's motivation, opportunities, and abilities to participate. With the improvement of these factors, the level of women's participation in village development planning is expected to increase.

## **E. Recommendations**

As discussed earlier, the achievement of the Village Law is still minimal in increasing women's participation in village development planning. The

ineffectiveness of the implementation of the Village Law is due to the large number of village development programs that still do not answer the challenges faced by women in the village. Nevertheless, policies must still be formulated to overcome the problem.

### **1. Recommendations for Central Government**

The central government must reconsider the impact of the minimum requirements for the number of women involved in several regulations. With these regulations, each village tends to only involve one woman to meet the requirements of the applicable regulations. The regulation should not specify the minimum number of women that could be involved but rather indicate that every woman could and should be involved as long as they can occupy a position in the structure of the village governance.

To increase women's motivation, opportunities, and abilities to participate, the Ministry of Villages, Development of Disadvantaged Region, and Transmigration together with the Ministry of Finance must issue a policy stating that the use of village funds should not only be prioritized for physical infrastructural development but also the development of human resources, including women of the villages. After the policy is made, then the next step that could be taken by the central government should be to review the training materials provided for women in the villages. The central government should review whether training materials are included in activities that perpetuate the concept of a standard division of labour between men and women or reduce gender disparity.

Additionally, it is also important to think about the sustainability of the training that has been provided with its benefits for the lives of women in the future. Women should not be returned to women's domestication by providing training that is closely related to domestic matters. To be able to play an active role in village development, capacity building programs that are urgently needed are institutional training and political achievement so that women can have a place to participate in village development planning.

### **2. Recommendations for Local Government**

To increase the motivation, opportunities, and ability of women to participate, local governments must have complete disaggregated data on the various needs and constraints experienced by women in the village. This data is needed as a reference in designing village development programs that are right on target and appropriate. In compiling disaggregated data, the government of regency,

sub-district, or village can cooperate with universities, non-governmental organizations, or private parties in their vicinity.

As a part of the decentralized local government system as well as a self-governed community, the village has the authority to elect the Village Head and determine the direction of its development following the needs of the community. In this case, it needs to be emphasized that the Leaders needed by the village should be democratic leaders who have a clear vision and mission of inclusive development in their villages. Leaders with these criteria can be found in a clean and transparent selection process. The community and the election committee must be equally observant in electing candidates for the village head and always keeping a keen watch on their activities as long as they have been elected so they can serve better.

The local government also needs to make an effort to attract women with higher levels of education in the villages, in order for them not to leave the villages for the cities in search of jobs with higher earnings than those of the villages. Efforts can be geared towards creating employment in the villages and this could be done by empowering the villages' main potentials based on their resource endowments such as tourism and agribusiness. In that way, the women who have education and expertise in the field of development economics, marketing, management, and entrepreneurship can get jobs in the villages and the village's potential can be empowered.

In terms of supporting the implementation of the Village Law and other national regulations that mandate the participation of women in the village development process, the local governments can also make supporting regulations that are in line with the Law. For example at the village level, the head of the village and the members of Village Representative Council can draft together a village regulation on gender mainstreaming so that inclusive development in the village can be realized and run according to what is expected by all parties.



# 09

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGURANGAN RESIKO BENCANA DI KOTA JAYAPURA

*IMPLEMENTATION OF DISASTER RISK  
REDUCTION POLICY IN JAYAPURA*

Nama : Dini Asshaliyah Sagala  
Instansi : Dinas PU Kota Jayapura  
Program studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Brawijaya

## Abstrak

Penelitian didasari oleh tingginya potensi bencana yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Mendukung pemerintah pusat untuk pemeratakan program pengurangan risiko bencana secara nasional. Strategi dan kebijakan dibuat guna mengubah paradigma pengelolaan bencana dari responsif menjadi preventif agar penanganan bencana tidak hanya tentang tanggap darurat yang bersifat sektoral melainkan dapat beralih pada penanggulangan bencana yang lebih menekankan pada keseluruhan aspek manajemen dan peningkatan lembaga tata kelola. Dan pada akhirnya pengembangan kebijakan dan pengembangan kapasitas kelembagaan akan mengacu pada integrasi antara pengelolaan bencana dengan kebijakan di suatu daerah. Dalam implementasi kebijakan pengurangan resiko bencana di Kota Jayapura agar menciptakan rasa aman kepada semua masyarakat tanpa terkecuali. Upaya penanggulangan bencana yang berintegrasi dengan unsur-unsur kebijakan yang pelaksanaannya menyesuaikan dengan karakteristik wilayah serta sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah serta Rencana Strategis Daerah. Penulisan tesis dengan judul “Implementasi Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana (Studi pada Kota Jayapura)” merupakan kajian untuk menilai dan mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan pengurangan resiko bencana telah dilakukan di Kota Jayapura. Rumusan dari permasalahan ini, meliputi bagaimana potensi kerentanan di kota Jayapura?; bagaimana implementasi kebijakan pengurangan resiko bencana di Kota Jayapura?; dan apa faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi kebijakan pengurangan resiko bencana. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Untuk analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif model interaktif dari Creswell. Hasil temuan di lapangan menghasilkan sebuah kebaruan terutama pada teori kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Grindle (1980), di antaranya adanya kepentingan yang sama pada masing-masing aktor tidak menjamin keputusan yang kolektif, rendahnya kepatuhan beberapa organisasi eksternal (bukan organisasi kunci) belum tentu berpengaruh kepada proses implementasi secara keseluruhan, dan koordinasi instansi yang baik tidak menjamin terlaksananya kebijakan (terutama dalam kebijakan yang berhubungan dengan lingkungan). Meningkatkan kesadaran pemerintah daerah, LSM, organisasi swasta dan masyarakat di sekitar daerah rawan bencana tentang pentingnya pengetahuan terhadap kebencanaan.

Ditemukanya permasalahan inti dari implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana, sehingga dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam evaluasi kebijakan selanjutnya.

**Kata Kunci:** kebijakan publik, implementasi kebijakan, manajemen bencana, PRB.

## **Abstract**

*Research is based on the high potential for disasters that have occurred in recent years. Support the central government to evenly distribute national disaster risk reduction programs. Strategies and policies are made to change the paradigm of disaster management from responsive to preventive so that disaster management is not only about sectoral emergency response but can shift to disaster management which emphasizes more on all aspects of management and improvement of governance institutions. And finally policy development and institutional capacity building will refer to the integration between disaster management and policies in a region. In implementing disaster risk reduction policies in the city of Jayapura to create a sense of security for all people without exception. Disaster management efforts that are integrated with policy elements whose implementation adjusts to regional characteristics and complies with the Medium-Term Development Plan and the Regional Strategic Plan. Writing a thesis entitled "Implementation of Disaster Risk Reduction Policies in Jayapura City is a study to assess and find out the extent of the implementation of disaster risk reduction policy in Jayapura City. The formulation of this problem includes: What are the potential vulnerabilities in Jayapura city ?; How is the implementation of the disaster risk reduction policy in the city of Jayapura ?; What are the supporting and obstering factors in the implementation of the disaster risk reduction policy. This study uses a qualitative approach to the type of descriptive research. The data analysis used is an interactive qualitative data analysis model from Creswell. The findings in the field produce a renewal, especially on public policy theory as conveyed by Grindle (1980), including; The existence of the same interests in each actor does not guarantee collective decisions, Low compliance of some external organizations (not key organizations) does not necessarily affect the overall implementation process and good coordination of agencies does not guarantee the implementation of policies (especially in policies related to the environment ). Raising awareness of local governments, NGOs, private organizations and communities around disaster prone areas about the importance of knowledge on disaster. The main problems found in the implementation of disaster risk reduction policies, so that they can be used as input in subsequent policy evaluations.*

*Keywords: public policy, policy implementation, disaster management, DRR.*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Implementasi kebijakan adalah proses administrasi yang memiliki konsekuensi terhadap pelaksanaan, isi dan dampak dari kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan berkaitan dengan urusan publik. Dalam kenyataannya implementasi kebijakan bisa saja tidak berjalan sesuai rencana. Hal inilah yang melatarbelakangi peneliti melakukan penelitian dengan lokus Kota Jayapura, karena kebijakan secara umum dapat dilihat dari regulasi-regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah baik berupa undang-undang, dan peraturan daerah tertentu. Kota Jayapura dalam pelaksanaannya telah memiliki regulasi terkait penanggulangan bencana yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Jayapura, No. 9 Tahun 2012 tentang Penanggulangan Bencana.

Tanggung jawab Pemerintah Daerah Kota Jayapura dalam hal ini adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana. Penanggulangan bencana haruslah menyelaraskan antara peraturan-peraturan perundangan yang telah ada. Untuk mengetahui sejauh mana kebijakan penanggulangan bencana telah berjalan, serta tujuan dari penyelenggaraan penanggulangan bencana telah tercapai, dimana BPBD Kota Jayapura sebagai instansi pelaksana teknis yang mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut, telah didukung oleh sumber daya serta kapasitas lembaga yang mampu mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang disebut oleh William (1971) sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut, kepatuhan terhadap keputusan, manajemen yang jelas, kelompok sasaran yang tepat dan faktor lingkungan eksternal yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam konteks pengurangan resiko bencana karakteristik tersebut disebut sebagai faktor lingkungan yang mendukung.

Hasil studi sebelumnya yang dilakukan oleh Murdiyanto dan Gutomo (2015) menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam upaya pengurangan resiko bencana di Jayapura sudah cukup baik. Hanya saja kesadaran masyarakat untuk tidak memperbesar risiko bencana masih sangat kurang. Alasan dari kurangnya kesadaran tersebut, dikarenakan upaya pengurangan risiko bencana hanya diberlakukan pada sekelompok komunitas tertentu. Padahal seharusnya bukan hanya berlaku bagi mereka saja tetapi berlaku untuk semua pihak, baik masyarakat, kelompok, keluarga, maupun perorangan dalam menjaga keseimbangan alam.

Menurut Faturahman (2017) bahwa perlu adanya kesadaran yang disertai dengan perubahan mindset dan *culturalset* pemahaman masyarakat

terhadap manajemen bencana. Manajemen bencana yang merupakan wujud dari pelayanan public dalam pelaksanaannya harus dikelola secara baik agar mampu mengurangi kerugian dan penderitaan yang diakibatkan oleh bencana. Diharapkan dengan perubahan paradigma ini administrasi sektor publik yang terdiri dari pemerintah daerah, masyarakat lokal, dan swasta memiliki keterkaitan yang sistematis dan sinergis dengan memiliki peningkatan kepedulian, kesadaran, peran, komitmen dan kerja sama kolektif terhadap upaya mengantisipasi bencana.

Sementara hasil studi yang dilakukan oleh Alfons, Jikwa dan Winarno (2016) menyatakan bahwa pada dasarnya infrastruktur di Jayapura sudah tersedia. Meskipun di beberapa tempat kondisinya belum memenuhi syarat. Upaya pengurangan resiko bencana sebagai salah satu prinsip dari mitigasi bencana adalah dengan melakukan evaluasi terhadap sistem drainase perkotaan dengan melakukan mitigasi struktural yaitu perbaikan saluran drainase dan saluran penangkap air hujan pada wilayah rawan banjir, pembuatan box culvert pada beberapa lokasi persimpangan jalan di kota Jayapura, pengerukan sampah secara berkala, dan normalisasi kali secara berkala.

Adapun dalam informasi yang dimuat dalam Jurnal Dialog Penanggulangan Bencana BNPB Vol 2 (2011), disebutkan bahwa aspek keterpaduan dan integrasi antarlembaga turut menjadi kunci dalam menentukan suksesnya upaya pengurangan resiko bencana di daerah. Pemerintah daerah, masyarakat lokal dan sektor swasta memiliki keterkaitan sistematis dan sinergis. Melalui kepedulian, kesadaran, peran, komitmen dan kerja sama kolektif terhadap upaya pengurangan resiko bencana di pemerintah daerah demi keberlanjutan manajemen bencana yang efektif.

Teori tersebut diperkuat dengan hasil temuan dari Hidayah (2015) dalam penelitiannya yang menemukan bahwa pelaksanaan pengurangan resiko bencana di beberapa daerah di Indonesia masih belum terintegrasi karena kompleksnya kebijakan yang harus disinergikan dan keterpaduan antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Sementara sinergi dan keterpaduan ini hanya akan diperoleh jika kapasitas antara aktor yang terlibat dalam pengurangan resiko bencana ditingkatkan. Kapasitas disini adalah masing-masing stakeholders memiliki peranan dan saling berkolaborasi untuk mengurangi resiko bencana.

Dengan demikian penanggulangan bencana menjadi masalah umum, yang tidak dapat dikelola oleh satu kelompok/stakeholder tertentu. Dan pada akhirnya kolaborasi antar aktor diharapkan dapat menambah kapasitas daerah untuk menanggulangi bencana sebagai satu kepentingan yang sama. Dan untuk penanggulangan bencana, penguatan kapasitas adalah elemen pendukung utama, khususnya pada kapasitas individu dan kapasitas institusi/lembaga.

Mengingat saling terkaitnya hubungan antara penguatan kapasitas individu dan instansi, sehingga upaya penguatan kapasitas ini dilakukan secara simultan/berkelanjutan. Mengingat pentingnya aspek penguatan kapasitas ini menjadi kunci terciptanya sinkronisasi meningkatkan kolaborasi, koordinasi dan kapasitas pedoman kebijakan dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah sebagai tanggung jawab bersama dari semua pihak/stakeholder maka penelitian bertujuan untuk mengetahui “Implementasi Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana di Kota Jayapura”. Diharapkan dengan penelitian ini dapat menghasilkan suatu kajian berupa penelitian yang cukup lengkap saat kebijakan publik akan diterapkan, memberi masukan kepada pengambil keputusan terhadap penerapan kebijakan publik secara mendalam yang didukung oleh analisis terhadap kebijakan publik, dan diharapkan hasil analisis kebijakan publik ini dapat mengakomodir berbagai persoalan terkait penanganan dan mitigasi bencana untuk kemudian diintegrasikan ke dalam perencanaan pembangunan daerah.

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

Uraian pada bagian latar belakang menunjukkan bahwa aspek pengurangan risiko bencana di beberapa kejadian masih kurang optimal. Hasil pengamatan awal menunjukkan kondisi yang sama yang terjadi pada Kota Jayapura. Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, masalah penelitian yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana potensi kerentanan yang ada di Kota Jayapura?
2. Bagaimana implementasi pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura?
3. Apa faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura?

Dalam penelitian ini jika dilihat dari judul dan latar belakang yang bersifat deduktif dengan rumusan masalah, yaitu untuk mengetahui bagaimana potensi bencana di Kota Jayapura berdasarkan studi implementasi kebijakan pengurangan resiko bencana metode kualitatif deskriptif, dalam penelitian ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah, potensi bencana di Kota Jayapura, berdasarkan Studi Implementasi Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana Peraturan Daerah Kota Jayapura No. 9 Tahun 2012, maka jenis penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif (berdasarkan tingkat eksplanasi), dengan menggunakan policy research (berdasarkan metode penelitian kebijakan) yang fokus pada studi kasus implementasi suatu kebijakan pemerintah. Maksud dari fokus studi secara deskriptif adalah dengan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik yang bersifat alamiah maupun rekayasa manusia yang lebih memperhatikan mengenai karakteristik, dan saling keterkaitan antara kegiatan dan faktor pendukung dan faktor

penghambat dalam Implementasi Kebijakan Pengurangan Resiko Bencana di Kota Jayapura.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Implementasi Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana di Kota Jayapura**

Grindle (1980) memperkenalkan model implementasi sebagai bagian dari proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses dalam pengambilan keputusan yang dilakukan oleh berbagai aktor, dimana hasil akhir ditentukan oleh materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif.

#### **a. Konten Kebijakan**

Sebuah konten dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai substansi atau isi dari kebijakan tersebut dimana didalamnya terkandung sebuah proses untuk menentukan keputusan dengan mempertimbangkan keuntungan sebesar-besarnya dengan sumber daya yang paling efektif dan efisien. Hal ini senada dengan gagasan tentang konteks implementasi kebijakan sebagaimana disampaikan oleh Grindle (1980) yang mana menyebutkan bahwa dalam konten kebijakan terdapat sebuah aktivitas politik guna menentukan pengambilan keputusan terbaik. Adapun konten implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura dipengaruhi oleh hal-hal berikut ini.

- Kepentingan yang Dipengaruhi
- Jenis Manfaat yang Dihasilkan
- Derajat Perubahan yang Diinginkan
- Kedudukan Pembuat Kebijakan
- Pelaksana Program
- Sumber Daya yang Dikerahkan

#### **b. Konteks Kebijakan**

Menurut Grindle (1980; 10) "Clearly, then, the content of public programs and policies is an important factor in determining the outcome of implementation initiatives" ketika sebuah konten kebijakan diasumsikan untuk lebih banyak membahas tentang faktor-faktor yang menentukan hasil dari kebijakan berdasarkan inisiasi dari pembuat keputusan. Maka, hal selanjutnya yang diperlukan adalah mempertimbangkan konteks atau lingkungan dimana kegiatan yang berhubungan dengan administrasi ditentukan, "Therefore, it is necessary to consider the context or environment in which administrative action is pursued". Artinya ketika konten lebih banyak berurusan dengan serangkaian hal yang berhubungan dengan proses pengambilan keputusan, maka konteks akan lebih banyak membahas tentang lingkungan disekitar pelaksanaan keputusan

tersebut. Dalam hal ini, Grindle menyampaikan 3 (tiga) cakupan yang membahas lingkup konteks kebijakan tersebut, yakni pertama kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor yang terlibat; kedua, karakteristik lembaga dan penguasa; ketiga, kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.

## **2. Pengurangan Risiko Bencana**

Dalam kerangka kerja Sendai untuk Pengurangan Resiko Bencana (2015—2030) dalam upaya mencapai hasil dan tujuan yang diharapkan, ada kebutuhan yang perlu difokuskan karena melibatkan aksi lintas sektor baik pada negara sebagai tingkatan lokal, nasional dan regional. Empat prioritas tersebut antara lain:

1. Memahami resiko bencana  
Kebijakan dan praktek harus didasarkan pada pemahaman kerentanan, kapasitas, paparan, karakteristik bahaya dan lingkungan.
2. Penguatan tata kelola resiko bencana  
Tata kelola yang diperlukan untuk mendorong kerja sama kemitraan mekanisme, lembaga untuk pelaksanaan PRB & sumber daya.
3. Investasi PRB untuk resiliensi  
Investasi publik dan swasta dalam tindakan struktural dan nonstruktural untuk meningkatkan ketahanan sebagai pendorong inovasi, pertumbuhan, dan penciptaan lapangan kerja.
4. Meningkatkan manajemen resiko  
Memperkuat kesiapsiagaan, respon dan pemulihan di setiap tingkatan sebagai kesempatan penting untuk PRB dan integrasinya ke dalam pembangunan.

Untuk mengkaji dampak dari bencana yang terjadi yang akan memiliki keterkaitan secara langsung pada proses pembangunan baik dari segi fisik, sosial, dan ekonomi Teori dari Lindell & Prater (2003) mengemukakan bahwa sebuah bencana dapat memberikan dampak dan dampak tersebut dapat disikapi dengan mengurangnya, yaitu 1) tahap pertama berguna untuk meminimalisir kerusakan pada sektor fisik (infrastruktur, korban jiwa, dan kerugian materi lainnya) dengan melakukan mitigasi langsung yang melatih kapasitas masyarakat, institusi, bahkan negara. Kapasitas di sini adalah berbagai tindakan peningkatan kesiapsiagaan, penggunaan EWS, evakuasi serta upaya preventif lainnya, 2) tahap kedua orientasi tindakan lebih kepada counter atau penyembuhan dan pemulihan dari dampak bencana yang telah terjadi, bukan berarti upaya bantuan untuk mengurangi dampak tidak lagi diperlukan, hanya saja proses pemulihan tetap menjadi prioritas yang diutamakan.

### **3. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengurangan Risiko Bencana**

Faktor menurut KBBI adalah hal, keadaan, peristiwa yang ikut menyebabkan atau mempengaruhi terjadinya sesuatu. Jadi, dalam implementasi kebijakan pengurangan resiko bencana ada hal-hal yang berpengaruh memberi dukungan dalam pelaksanaan Kebijakan agar dapat sesuai dengan tujuan kebijakan dan ada hal-hal yang berada di lingkungan dimana kebijakan diterapkan dan menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut. Menurut Ripley dan Franklin dalam Fatih (2010) ada tiga cara yang dominan bagi suksesnya implementasi kebijakan, yaitu:

- a. Tingkat kepatuhan pada ketentuan yang berlaku
- b. Lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi
- c. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki

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

Dalam penelitian ini berhasil ditemukan beberapa faktor pendukung implementasi kebijakan. Tingkat keberhasilan implementasi kebijakan diukur dengan melihat tingkat kepatuhan terhadap isi kebijakan dengan peraturan yang telah diatur. Ripley memperkenalkan pendekatan “kepatuhan” dan pendekatan “faktual”. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Dalam penelitian ini berhasil ditemukan beberapa faktor pendukung implementasi kebijakan. Dalam pelaksanaannya implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana terlaksana menyesuaikan dengan karakter khusus dari lokasi penelitian dimana Kota Jayapura memiliki budaya untuk menghormati seorang pemimpin. Oleh karena itu, ditinjau dari hasil wawancara kepada Walikota Jayapura, Sekretaris Daerah Kota Jayapura, beberapa kepala biro dalam BPBD, serta beberapa dinas terkait mengindikasikan tingkat kepatuhan yang sangat baik. Oleh karena itu, proses koordinasi dalam jajaran manajerial nyaris berjalan dengan sangat baik tanpa adanya hambatan-hambatan kepentingan yang berarti.

Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian. Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi antara satu dengan yang lain. Telah berjalannya kolaborasi antarlembaga pemerintahan di tingkat atas diharapkan dapat menjadi pemicu pelaksanaan kolaborasi di tingkat bawah dengan maksimal, meskipun hasil wawancara lanjutan juga menunjukkan kurangnya sinergitas antar pelaksana di tingkat bawah serta organisasi di luar lingkup pemerintahan. Berjalannya kolaborasi antarlembaga pemerintahan di

tingkat atas diharapkan dapat menjadi pemicu pelaksanaan kolaborasi di tingkat bawah dengan maksimal, meskipun hasil wawancara lanjutan juga menunjukkan kurangnya sinergitas antar pelaksana di tingkat bawah serta organisasi di luar lingkup pemerintahan.

### **b. Faktor Penghambat**

Teori Ripley dan Franklin ingin menekankan tingkat kepatuhan para implementor kebijakan terhadap isi kebijakan itu sendiri. Setelah ada kepatuhan terhadap kebijakan yang ada, pada tahap selanjutnya melihat kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi, serta seberapa besar masalah yang dihadapi dalam implementasi. Pada akhirnya setelah semua berjalan maka akan terwujud kinerja yang baik dan tercapainya tujuan (dampak) yang diinginkan.

Pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut dapat dipakai untuk mengukur apakah tugas pokok organisasi implementor tersebut telah berjalan dengan lancar atau belum. Fungsi selanjutnya dapat untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada, yang dapat menghambat lancarnya implementasi sebuah kebijakan. Sementara dari faktor penghambat menurut hasil penelitian ini terdapat 4 (empat) jenis hambatan.

#### *1) Kurangnya tenaga ahli kebencanaan yang memiliki wawasan teknokratik*

Informasi yang disampaikan oleh beberapa narasumber di beberapa instansi pelaksana menyebutkan, bahwa kegiatan pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura lebih mengedepankan aspek-aspek manajerial yang berhubungan dengan dimensi manusia. Termasuk pada lembaga-lembaga yang memiliki peran fungsional seperti BPBD dan LSM. Adapun informasi mengenai aspek operasional yang berhubungan dengan hal teknis-ekologis, hanya ditemukan pada dinas PUPR Kota Jayapura.

Fenomena ini juga didukung oleh hasil observasi kepada seluruh narasumber yang diteliti. Hanya dua orang dari seluruh narasumber tersebut yang memiliki latar belakang pendidikan kebencanaan. Artinya, hanya sekitar 8% dari seluruh narasumber yang diwawancarai yang mengetahui ilmu kebencanaan melalui pendidikan formal. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa kurangnya tenaga ahli di bidang kebencanaan menjadi salah satu faktor penghambat dengan indikasi kurangnya sumber daya manusia yang kompeten di bidangnya.

Adapun dalam situasi darurat, permasalahan tentang kekurangan tenaga teknokratik ini diatasi oleh inisiasi dari Walikota Jayapura dengan membentuk organisasi khusus dalam menangani bencana yang mendesak. Dengan menggunakan aktor gabungan yang berasal dari lintas organisasi dengan tujuan untuk mendapatkan komposisi ahli yang tepat untuk mengisi posisi teknokratik yang dibutuhkan. Jadi, anggota dari organisasi tersebut diisi oleh pelaksana-pelaksana teknokratik dari berbagai dinas, LSM, kalangan akademisi, relawan, dan lain-lain.

2) *Kurangnya sosialisasi kebijakan kebencanaan di masyarakat.*

Meskipun terdapat kontradiksi dalam informasi yang disampaikan oleh beberapa narasumber mengenai kurangnya sosialisasi terhadap kebijakan pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura, tetapi kebenaran mengenai hal tersebut dapat ditentukan berdasarkan hasil wawancara langsung kepada sekelompok masyarakat yang hidup di salah satu daerah rawan bencana. Informasi yang disampaikan oleh BPBD dan beberapa instansi pemerintah daerah sebenarnya menilai bahwa tingkat sosialisasi kebijakan kebencanaan di masyarakat telah berjalan dengan cukup baik.

Informasi ini memiliki sedikit kontradiksi dengan informasi yang disampaikan oleh narasumber lain yang menyebutkan bahwa proses sosialisasi mungkin telah dilakukan tetapi tidak merata. Hal inilah yang nantinya akan berakibat terhadap kurangnya sinergitas antara para stakeholder ketika ingin melaksanakan kebijakan pengurangan risiko bencana. Ditambah lagi, hal ini juga menyebabkan kurangnya partisipasi masyarakat dalam mendukung terlaksananya kebijakan tersebut.

3) *Kurangnya sinergitas antara organisasi pelaksana dengan organisasi diluar lingkup pemerintahan*

Salah satu narasumber yang tinggal di sekitar daerah rawan bencana (dengan nama yang tidak ingin disebutkan) berpendapat bahwa, terkadang organisasi pelaksana yang menangani kebencanaan masih kurang memiliki sinergitas dengan lingkungan sekitar. Hal ini menyebabkan proses koordinasi di tingkat bawah masih banyak memiliki kendala. Selain itu, dari pihak swasta dan beberapa LSM juga masih belum mengetahui tentang rencana kontigensi yang akan dilaksanakan pemerintah untuk mendukung program-program yang berkaitan dengan penanggulangan risiko bencana.

4) *Adanya beberapa kepentingan adat yang dapat menghambat program-program tertentu yang berkaitan dengan implementasi pengurangan risiko bencana.*

## **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa di antara potensi bencana, implementasi kebijakan, dan pengurangan risiko bencana pada dasarnya memiliki keterkaitan satu sama lain. Kesimpulan yang dapat peneliti peroleh adalah sebagai berikut.

1. Pemetaan potensi kerentanan bencana berguna sebagai input dan rujukan dalam proses formulasi kebijakan pengurangan risiko bencana.

Selanjutnya, formulasi tersebut akan menghasilkan produk hukum yang telah dilegitimasi oleh pemerintah setempat dan akan diimplementasikan kepada masyarakat sebagai sebuah kebijakan yang utuh. Lalu, kebijakan ini akan melibatkan prinsip-prinsip serta nilai-nilai yang terkandung didalam kajian pengurangan risiko bencana, di antaranya pemahaman dasar terhadap bencana, peningkatan tata kelola, investasi dan ketahanan terhadap bencana, serta peningkatan manajemen risiko yang dimiliki oleh pemerintah. Dengan melibatkan nilai dan prinsip tersebut, evaluasi terhadap kebijakan pengurangan risiko bencana akan lebih mudah dilakukan. Selain itu, pertimbangan mengenai faktor-faktor lain yang dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana juga harus dilibatkan sebagai variabel dalam proses evaluasi tersebut.

2. Kota Jayapura sendiri memiliki kebijakan pengurangan risiko bencana yang telah diimplementasikan lebih dari 5 tahun di wilayah tersebut, sebenarnya dapat dikatakan telah berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan hasil indikator capaian kinerja, target, serta progres dalam sasaran pembangunan yang telah disusun sebagai bagian dalam evaluasi kebijakan tersebut. Selain itu, dari segi program-program yang terkait dengan implementasi secara keseluruhan, hasil capaian menunjukkan bahwa sebagian besar program telah berjalan. Meskipun masih terdapat beberapa program yang masih stagnan dalam beberapa tahun terakhir. Selain berdasarkan hasil capaian kinerja, hal yang menunjukkan berjalannya kebijakan tersebut dibuktikan dengan baiknya koordinasi dan komunikasi pada organisasi pelaksana sehingga mendukung terlaksananya aspek-aspek manajerial.
3. Meskipun demikian jika dikaji dari aspek operasional, kebijakan ini masih memiliki kekurangan dari aspek sumber daya manusia, khususnya tenaga ahli kebencanaan yang memiliki wawasan teknokratik. Kekurangan ini pada dasarnya memiliki dampak yang cukup besar, terutama jika frekuensi bencana kebetulan terjadi dalam waktu yang begitu singkat, sehingga menuntut respon dan upaya yang cukup berat dari pemerintah setempat. Kurangnya tenaga teknokratik yang ahli dalam hal kebencanaan, biasanya selalu menjadi hambatan dalam mitigasi untuk mengurangi risiko bencana selanjutnya. Oleh karena itu, dalam hal ini walikota akan menaikkan status bencana, sehingga menjadi bencana tingkat provinsi atau nasional. Tujuannya adalah untuk mendatangkan tenaga dan kapasitas penanganan yang lebih besar untuk menekan risiko yang dapat terjadi.
4. Selain dari segi operasional di atas, faktor penghambat kekurangan dari kebijakan ini juga disebabkan oleh lemahnya dukungan dari beberapa komunitas adat setempat, sehingga akan terjadi hambatan dari lingkungan eksternal dimana kebijakan tersebut diterapkan. Hasil penelitian ini

menemukan bahwa lemahnya dukungan di beberapa kawasan tersebut diakibatkan oleh adanya benturan kepentingan antara pemerintah selaku pemilik kekuasaan administrasi di wilayah tersebut, dengan ketua/tetua/masyarakat adat sekitar yang memiliki kekuasaan adat dan budaya. Menurut hasil analisis dalam penelitian ini, benturan kepentingan ini dapat menyebabkan gagalnya implementasi di tingkat bawah (grassroot level), misalnya adanya penolakan untuk memasang sistem peringatan dini EWS di beberapa kawasan tertentu.

## **E. Saran dan Kebijakan**

Untuk meniyasati kekurangan-kekurangan yang telah disebutkan di atas, beberapa saran yang dapat direkomendasikan berdasarkan temuan penelitian ini ditujukan kepada beberapa lembaga strategis pemerintah yang memiliki kewenangan dalam mengatur implementasi kebijakan pengurangan risiko bencana di Kota Jayapura.

### **1. Bagi Pemerintah Kota Jayapura**

Pertama, Pemerintah Kota Jayapura dirasa perlu untuk membentuk organisasi khusus dalam menangani bencana yang mendesak. Dengan menggunakan aktor gabungan yang berasal dari lintas organisasi dengan tujuan untuk mendapatkan komposisi ahli yang tepat untuk mengisi posisi teknokratik yang dibutuhkan. Jadi, anggota dari organisasi tersebut diisi oleh pelaksana-pelaksana teknokratik dari berbagai dinas, LSM, kalangan akademisi, relawan, dan lain-lain.

Kedua, pemerintah Kota Jayapura harus berupaya untuk menjadikan golongan oposisi eksternal yang cenderung menolak kebijakan pengurangan risiko bencana untuk dapat menerima kebijakan tersebut melalui peningkatan mekanisme komunikasi antara pemerintah dan kepala adat setempat. Dengan meningkatkan kesadaran antara pemerintah dan kaum adat diharapkan terjalin kerja sama antar stakeholder untuk peningkatan kesadaran masyarakat dalam pengurangan resiko bencana yang signifikan.

Selanjutnya, Pemerintah Kota Jayapura lewat BPBD Kota Jayapura perlu segera mengupayakan penyusunan pedoman petunjuk teknis terhadap pencegahan, mitigasi, dan kesiapsiagaan pada prabencana. Disusul dengan pemberdayaan masyarakat secara signifikan terhadap pengurangan risiko bencana.

### **2. Bagi Swasta dan LSM**

Bagi organisasi swasta dan LSM terkait, hendaknya perlu menyadari bahwa pengurangan risiko bencana pada dasarnya merupakan kebutuhan seluruh

masyarakat. Tidak terlepas apakah mereka berasal dari organisasi jenis apa, ataukah pemerintah atau dari organisasi swasta. Pemahaman ini diharapkan akan meningkatkan kesadaran anggota organisasi tersebut agar tidak selalu bergantung pada tindakan pemerintah dalam mengurangi risiko bencana di sekitar mereka. Dengan kata lain, mereka harus mulai menyadari pentingnya peran organisasi tersebut dalam mengurangi risiko bencana di sekitar mereka. Selain itu, hal ini juga berguna dalam meningkatkan partisipasi aktif dari golongan organisasi di luar pemerintahan.

### **3. Bagi Masyarakat Adat dan Perkumpulan Masyarakat Luar Daerah**

Di beberapa lokasi di Kota Jayapura masih ditemukan penolakan terhadap kebijakan pemerintah terkait dengan pengurangan risiko bencana sebagaimana disampaikan sebelumnya. Oleh karena itu, pentingnya peningatan strategi komunikasi antar pemerintah dan kelompok masyarakat tersebut sangat penting untuk dilakukan. Pemerintah harus dapat masuk ke dalam komunitas- komunitas yang ada di tengah-tengah masyarakat untuk sosialisasi terkait dengan pengetahuan dasar kebencanaan. Langkah ini diharapkan mampu memberikan edukasi dini bagi mereka untuk sadar dan mengubah pola pikir, sehingga dapat lebih kooperatif dalam mendukung kebijakan pengurangan risiko bencana.



# 10

**PARTISIPASI MASYARAKAT PADA PELAKSANAAN  
PERATURAN MENTERI LINGKUNGAN HIDUP  
DAN KEHUTANAN NOMOR 83 TAHUN 2016  
TENTANG PERHUTANAN SOSIAL  
(Studi Kegiatan Hutan Kemasyarakatan pada  
Kelompok Tani Hutan Desa Paberamanera,  
Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa  
Tenggara Timur)**

*COMMUNITY PARTICIPATION IN THE  
IMPLEMENTATION OF THE MINISTER OF  
ENVIRONMENT AND FORESTRY REGULATION  
NUMBER 83 OF 2016 ON SOCIAL FORESTRY  
(Study on Community Forestry Activities toward Forest  
Farmers' Group in Paberamanera Village, East Sumba  
Regency, East Nusa Tenggara Province)*

Nama : Djemi Djami Ishak  
Instansi : Dinas Lingkungan Hidup Pemerintah Kabupaten  
Sumba Timur  
Program studi : Magister Administrasi Publik  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Sriwijaya

## Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk menganalisis partisipasi masyarakat dari aspek tahapannya pada program Perhutanan Sosial skema Hutan Kemasyarakatan dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat partisipasi masyarakat pada program Perhutanan Sosial skema Hutan Kemasyarakatan di Kabupaten Sumba Timur. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Informan ditentukan secara purposive dan data didapatkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tahapan partisipasi masyarakat menunjukkan keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan, serta evaluasi. Bentuk partisipasi masyarakat berupa partisipasi pikiran, tenaga, dan materi. Faktor pendukung partisipasi masyarakat, yaitu adanya kesempatan, adanya kelompok tani hutan, motivasi, kesadaran, dan tanggung jawab. Sementara faktor penghambat partisipasi masyarakat yaitu kemampuan individu kelompok tani terbatas, Izin HKm yang lama keluar serta lampiran pembuatan peta, keterbatasan pembiayaan HKm, intensitas pendampingan dan fasilitasi masih kurang, kurangnya akses informasi serta aksesibilitas yang kurang baik. Faktor faktor yang turut mempengaruhi partisipasi masyarakat, yaitu usia, jenis pekerjaan, dan pendapatan serta lamanya tinggal. Modal sosial yang dimiliki masyarakat yakni adanya kepercayaan, hubungan kekerabatan dan budaya gotong royong serta adanya kearifan lokal masyarakat berupa adanya kepercayaan marapu.

**Kata kunci** : partisipasi masyarakat, hutan kemasyarakatan.

## **Abstract**

*The aim of this study was to analyse community participation viewed from the aspect of its stages against the Social Forestry program with the Community Forestry scheme and to analyse the factors which support and hinder the community participation in the Social Forestry program with the Community Forestry scheme in East Sumba Regency as well. The research method employed in this study was qualitative descriptive. The informants were determined purposively and data were carried out through in-depth interviews, observation, and literature study. The results showed that the stages of community participation showed direct community involvement in decision making, implementation, utilization, and evaluation. Community participation is practically shown by their acts of delivering thoughts, energy, and material. Supporting factors for community participation includes the existing opportunities, the establishment of forest farmer groups, motivation, awareness, and responsibility. On the other hand, the inhibiting factors for community participation are the limited individual farmer group abilities, long-term HKm permits and map-making attachments, limited HKm funding, the insufficient intensity of mentoring and facilitation, lack of access to information, and poor accessibility. Other factors that influence community participation concerns age, type of work and income, and length of stay. The social capital that is owned by the community is the existence of the trust, kinship, and mutual cooperation culture as well as the existence of local wisdom in the form of marapu belief.*

*Keywords: Community participation, Community forest*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Sebagian besar kelompok tani pemegang izin memiliki pendidikan yang rendah sehingga prosedur pelaksanaan kegiatan HKm sulit dipahami turut menjadi permasalahan. Rendahnya kapasitas sumber daya manusia (pendidikan, keterampilan, sosial, ekonomi dan informasi) mengakibatkan semakin terbatasnya akses masyarakat di dalam dan sekitar kawasan hutan terhadap manfaat ekonomi hutan. Tingkat pendidikan di Desa Paberamanera sesuai data profil desa didominasi lulusan SD 30,06%, SMP 34,04%, SMA 25,05%, dan D3 dan S1 9,5% yang mana anggota kelompok tani hutan sebagian besar hanya menamatkan pendidikan setara SMA ke bawah.

Masyarakat pada awalnya masih menganggap bahwa keterlibatan dalam kegiatan Hutan Kemasyarakatan kurang penting dan tidak menarik, sehingga lebih banyak mendelegasikan kewenangannya kepada tokoh tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh di desa yang dianggap lebih paham maupun dihormati di desa. Peran kaum laki laki lebih dominan untuk menyuarakan ide dan gagasan dibandingkan kaum perempuan. Padahal setiap masyarakat punya hak yang sama untuk menyuarakan, menyampaikan ide, gagasan dan pemikiran terkait kegiatan tersebut. Masyarakat beranggapan bahwa waktu yang ada sebaiknya digunakan untuk bekerja di kebun menghasilkan uang daripada mengikuti sosialisasi, pertemuan rutin, dan kegiatan-kegiatan lainnya yang belum tentu menghasilkan uang. Padahal justru keseharian masyarakat dalam kegiatan berkebun dan bercocok tanam secara langsung berhubungan dengan kawasan hutan dimana hutan kemasyarakatan merupakan bagian dari itu, sehingga sosialisasi yang kontinyu dan pemahaman yang baik tentang kegiatan ini sangat diperlukan.

Persoalan partisipasi masyarakat dalam kegiatan hutan kemasyarakatan di Desa Paberamanera perlu diangkat sebab berdasarkan data profil Desa Paberamanera Tahun 2020, persentase penduduk dengan mata pencaharian sebagai petani sebanyak 90 persen lebih dan sebagian besar sangat bergantung kepada kawasan hutan sebagai salah satu sumber utama perekonomian mereka. Di wilayah Desa Paberamanera terdapat Kawasan Hutan Lindung Praimbana Lakatang RTK (Register Tanah Kehutanan) 49, yang dikelola dan dimanfaatkan oleh masyarakat desa untuk berkebun, bercocok tanam, menanam tanaman kehutanan seperti kemiri, pinang, kelapa, sirih, tanaman holtikultura dan melaksanakan pengembangan ternak besar dan ternak kecil. Pada tahapan perencanaan yaitu kegiatan sosialisasi Perhutanan Sosial ditemukan masalah faktual dimana pemerintah dalam hal ini UPT KPH, pendamping maupun LSM Pelita Sumba harus melaksanakan sosialisasi sampai lebih dari 3 kali oleh karena animo dan respon masyarakat sangat rendah pada awalnya dimana banyak di antara mereka yang memilih untuk tidak hadir pada awal-

awal sosialisasi sehingga memerlukan perhatian dan pendampingan yang lebih baik. Keterlibatan serta partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan maupun evaluasi lebih banyak harus didorong dan digerakkan oleh pemerintah, dimana masyarakat cenderung pasif dan lebih banyak menunggu. Hal ini perlu dikaji dan diteliti terkait partisipasi masyarakat ditinjau dari tingkat tahapan partisipasinya karena dalam pelaksanaan kegiatan peran serta dan keterlibatan anggota masyarakat di setiap tahapan sangat menentukan keberhasilan dan keberlanjutan kegiatan ini.

Proses pengajuan izin memakan waktu yang relatif lama dan baru pada tahun 2018 izin diberikan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Proses tersebut membutuhkan waktu, biaya serta pikiran yang semuanya dibutuhkan agar aktivitas masyarakat bercocok tanam di dalam kawasan hutan mendapat pengakuan dari pemerintah dari aspek legalitas, dan masyarakatpun tidak lagi takut untuk melaksanakan aktifitas di dalam kawasan hutan karena telah diatur dan mendapat izin. Sesuai dengan regulasi dalam Permen LHK No 83 Tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial bahwa setiap 5 tahun akan dilaksanakan evaluasi. Jika dari hasil evaluasi ditemukan pemegang izin melakukan pelanggaran atau tidak memenuhi kewajiban maka izin tersebut dapat dicabut dan hal itu dapat mengakibatkan masyarakat tidak bisa lagi melakukan aktifitas di dalam kawasan hutan yang mana ketergantungan mereka terhadap kawasan sangat tinggi. Hal inilah yang mendasari perlunya partisipasi ditinjau dari aspek tahapannya sehingga usaha maupun proses dari tahap awal, pengusulan proposal tidak sia sia dan masyarakat dapat mengelola dan memanfaatkan kawasan hutan secara optimal.

Kesiapan fisik maupun administrasi tidak menjadi faktor penentu utama keberhasilan kegiatan Hutan Kemasyarakatan, tapi kesiapan pada aspek sosial (yakni adanya kesempatan, kemauan serta kemampuan) perlu juga diperhatikan (Ekawati et al, 2008) yang mana akan mempengaruhi minat masyarakat untuk terlibat. Kegiatan yang direncanakan dengan baik tapi tanpa adanya keterlibatan masyarakat untuk berpartisipasi didalam program tersebut tidak akan berhasil, khususnya dalam pemanfaatan hutan berbasis masyarakat termasuk kegiatan Hutan Kemasyarakatan (Puji Astuti, 2011:5).

Hal ini memerlukan kajian tentang bagaimana partisipasi masyarakat ditinjau dari aspek tahapan partisipasinya, sehingga peneliti pun tertarik untuk melaksanakan penelitian terkait Partisipasi Masyarakat pada Program Perhutanan Sosial skema Hutan Kemasyarakatan di Kabupaten Sumba Timur pada Desa Paberamanera Kawasan Hutan Praimbana Lakatang.

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

Berdasarkan uraian dalam latar belakang, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dari aspek tahapannya pada pelaksanaan Program Perhutanan Sosial skema Hutan Kemasyarakatan di Desa Paberamanera Kawasan Hutan Praimbana Lakatang RTK 49 Kabupaten Sumba Timur ?
2. Faktor - faktor apa saja yang menghambat dan mendukung Partisipasi masyarakat pada program Perhutanan Sosial skema Hutan Kemasyarakatan di Desa Paberamanera Kawasan Hutan Praimbana Lakatang RTK 49 di Kabupaten Sumba Timur ?

Secara garis besar, penelitian ini membahas partisipasi masyarakat pada program perhutanan sosial skema hutan kemasyarakatan di Desa Paberamanera, Kecamatan Paberawai, Kabupaten Sumba Timur. Dalam proses penelitian, maka perlu ditetapkan rancangan penelitian (research design) yakni asumsi-asumsi sampai metode terperinci dalam pengumpulan, analisis dan interpretasi data (Creswell, 2016:3). Adapun desain penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah desain penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang dapat juga diartikan sebagai suatu prosedur pemecahan masalah lewat penggambaran ataupun melukiskan keadaan suatu objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang nampak di lapangan (Suyanto dan Sutinah, 2010:166).

## **C. Pembahasan hasil Analisis**

### **1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat pada Program Perhutanan Sosial Skema Hutan Kemasyarakatan**

Selain adanya faktor faktor pendorong maupun faktor penghambat pada partisipasi masyarakat kegiatan HKm, peneliti pun mencoba menggali terkait faktor faktor lainnya yang juga mempengaruhi dan berkaitan dengan partisipasi masyarakat pada kegiatan HKm di Desa Paberamanera. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi di lapangan ditemukan beberapa faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam kegiatan HKm diantaranya usia, pekerjaan dan penghasilan, dan lamanya tinggal

### **2. Sosial Budaya Masyarakat dalam Partisipasi Masyarakat pada Program Perhutanan Sosial Skema Hutan Kemasyarakatan**

Dalam pelaksanaan kebijakan publik tentunya diperlukan sinergi antara Pemerintah dan masyarakat, dimana dalam pelaksanaannya masyarakat sebagai pelaku utama tentunya menjadi prioritas dimana dalam pelaksanaannya

diperlukan adanya kerja sama antar sesama warga masyarakat, saling bahu membahu dan tidak bisa dilaksanakan sendiri sendiri dan secara terpisah agar apa yang menjadi tujuan program kegiatan dapat berjalan dengan baik serta memudahkan dalam hal pengawasan. Dalam pelaksanaan kegiatan Hkm di Desa Paberamanera terutama yang berkaitan dengan partisipasi atau keterlibatan masyarakat tentunya memerlukan modal sosial terkait sosial budaya sebagai salah satu instrumen dasar yang dapat membantu keberhasilan program kegiatan tersebut. Peneliti mencoba menjabarkan terkait sosial budaya masyarakat dalam dua bagian yaitu modal sosial masyarakat itu sendiri dan kearifan lokal masyarakat setempat.

#### **a. Modal sosial masyarakat**

Menurut Fukuyama (1995) mendefinisikan modal sosial sebagai sebuah serangkaian nilai nilai atau norma norma yang bersifat informal yang dimiliki bersama oleh para anggota suatu kelompok yang memungkinkan terjadinya suatu kerja sama diantara mereka. Sedangkan menurut Supriono (2008) modal sosial merupakan hubungan yang tercipta serta norma norma yang membentuk kualitas dan kuantitas hubungan sosial pada suatu masyarakat dalam cakupan yang luas sebagai perekat sosial yang menjaga kesatuan anggota masyarakat secara bersama sama

Dari hasil wawancara, observasi dan studi pustaka secara umum modal sosial yang dimiliki masyarakat terkait partisipasi mereka dalam kegiatan HKm yakni adanya hubungan kekeluargaan yang tinggi, dimana masyarakat masih menjunjung tinggi nilai nilai budaya yang berlaku, hal ini terlihat pada saat acara acara adat maupun adanya budaya gotong royong dan kerja sama pada saat pelaksanaan kegiatan HKm seperti pembersihan lahan, penanaman maupun pemeliharaan dan pada kegiatan kegiatan sosial lainnya yang terjadi dan berlangsung di desa tersebut. Hal ini tentunya sangat mendukung dan menunjang dalam hal partisipasi mereka, sebab tanpa adanya kerja sama dan hubungan yang baik diantara masyarakat maka cukup sulit untuk membangkitkan keinginan ataupun motivasi mereka dalam mengikuti program program pemerintah termasuk Hkm.

Dalam sosial budaya masyarakat tersebut terkait dengan modal sosial terlihat adanya kepercayaan (saling mempercayai satu sama lain) diantara masyarakat maupun sesama anggota kelompok tani dalam pelaksanaan kegiatan yang terjadi di Desa Paberamanera. Aspek kepercayaan merupakan salah satu komponen utama yang membentuk modal sosial di masyarakat disamping tentunya aspek kerja sama dan adanya jaringan kerja. Dengan adanya kepercayaan diantara anggota masyarakat maupun anggota kelompok tani akan dapat mendorong terjadinya kerjasama dan menimbulkan rasa

solidaritas. Masyarakat pun memiliki kepercayaan terhadap program HKM yang diyakini merupakan salah satu jalan keluar bagi permasalahan permasalahan terkait lahan dan masalah ekonomi mereka. Dengan adanya kepercayaan maka masyarakat akan mau terlibat secara penuh, langsung dan bertanggung jawab terhadap program program pembangunan termasuk HKM.

Secara umum modal sosial di Desa Paberamanera merupakan salah satu sarana yang dapat digunakan oleh masyarakat Desa untuk dapat meningkatkan peran mereka dalam berbagai kegiatan tidak hanya di sektor Kehutanan namun juga bidang bidang lainnya. Modal sosial hendaknya tidak hanya menjadi semacam rutinitas bagi masyarakat namun juga harus mampu menampung berbagai permasalahan dan melakukan pemecahan masalah.

#### **b. Kearifan lokal masyarakat**

Keraf (2002) mendefenisikan kearifan lokal sebagai semua bentuk pengetahuan, keyakinan dan pemahaman atau wawasan serta adat kebiasaan atau etika yang menuntun perilaku manusia dalam kehidupan komunitas ekologis. Dalam pelaksanaan kegiatan HKM ditemukan beberapa kearifan lokal masyarakat yaitu :

##### *- Kepercayaan Marapu*

Agama marapu merupakan agama setempat masyarakat Pulau Sumba yang telah lama dianut sejak dulu dan turun temurun dan masih ada hingga saat ini. Kepercayaan marapu merupakan sistem keyakinan yang didasarkan kepada pemujaan kepada arwah arwah para leluhur. Hal yang mendasari pemujaan yaitu adanya kepercayaan akan adanya jiwa dimana hal tersebut bersifat supernatural dan memiliki kekuatan supranatural. Pemujaan di dalam religi tersebut mempunyai mekanisme yang berhubungan dengan kehidupan sehari hari serta kekuatan alam lain. Kepercayaan marapu adalah kepercayaan yang bersumber dari zaman megalitik, dimana inti kepercayaan yang berkembang pada masyarakat megalitik adalah roh nenek moyang setelah mati tidak akan pergi selamanya namun hanya berpindah tempat dari kehidupan nyata ke kehidupan alam akhirat.

Berdasarkan hasil wawancara, observasi dan studi literatur dapat diketahui bahwa penganut kepercayaan marapu sangat menjaga dan melindungi Kawasan hutan dari tindakan tindakan yang tidak bertanggung jawab, hal ini tentunya sangat menguntungkan Pemerintah dalam hal pengamanan dan perlindungan hutan. Hal ini disebabkan oleh mereka memiliki hubungan religi yang tinggi dengan alam (hutan) sebagai sumber ekonomi mereka maupun sebagai tempat mereka melakukan ritual atau upacara pemujaan. Apabila dikaitkan dengan partisipasi masyarakat, penganut kepercayaan marapu sangat partisipatif dan hal ini menjadi salah satu modal penting dalam hal partisipasi

masyarakat tidak hanya dalam pelaksanaan kegiatan HKm namun juga pada kegiatan kegiatan sosial lainnya yang berlangsung di Desa Paberamanera.

- *Budaya memotong hewan sebelum melakukan menanam maupun membangun rumah*

Selain masih adanya penganut kepercayaan marapu, di Desa Paberamanera masih ditemukan adanya kepercayaan untuk menyembelih hewan sebelum melakukan aktifitas menanam pada lahan masyarakat seperti sebelum menanam tanaman padi dan sebelum membangun rumah

- *Perhutanan Sosial sebagai barang publik*

Aktor kunci dalam implementasi program Perhutanan Sosial adalah Pemerintah sedangkan aktor utamanya adalah pemegang izin (kelompok tani). Kinerja implementasi secara umum dipengaruhi oleh 3 komponen yaitu :

- *Struktur kelembagaan*

Mengacu kepada PermenLHK 83 Tahun 2016 terdapat ketentuan yang mengindikasikan adanya hubungan kontraktual antara pemerintah (sebagai prinsipal) dengan pemegang izin PS (sebagai agen) yang akan mempengaruhi perilaku para aktor dalam mencapai tujuan program. dalam konteks percepatan pencapaian target, peraturan menteri ini telah mempertimbangkan kecepatan dalam hal pengurusan izin terkait prosedur yang lebih sederhana dengan waktu yang lebih cepat. Namun dalam hal ini ditemukan kendala dalam hal belum siapnya masyarakat terkait prosedur tersebut karena kurangnya kemampuan dan pemahaman masyarakat.

Dari sisi hirarki perundangan, peraturan ini belum mampu menggerakkan keterlibatan lintas kementerian dan pemerintah daerah (hanya mengikat secara internal ke dalam lembaganya ; tidak lintas sektoral) sehingga kementerian tidak memiliki kewenangan untuk memaksa Pemerintah Daerah untuk mendukung program PS, ditambah lagi dengan adanya penegasan UU 23 tahun 2014 yang menyatakan bahwa urusan kehutanan merupakan urusan pilihan.

- *Karakteristik Sumber daya*

PS berlaku selama 35 tahun dan dievaluasi setiap 5 tahun. Dalam hal hasil evaluasi pemegang izin melakukan pelanggaran atau tidak memenuhi kewajibannya akan dikenakan sanksi administrasi sesuai ketentuan yang ada. Apabila mengacu kepada kondisi tersebut maka dapat disimpulkan bahwa belum ada jaminan program PS mencapai keberhasilan kecuali karakteristik sumber daya hutan program PS diubah menjadi karakteristik private goods. (PS dengan karakteristik SDH sebagai sumber daya bersama).

- *Perilaku aktor*

Masing masing aktor memiliki kekuasaan dan kepentingan yang berbeda beda serta membentuk interaksi dan hubungan antar aktor yang berpengaruh secara langsung dan tidak langsung terhadap implementasi kebijakan program PS. Terdapat beragam aktor yang terlibat dalam program PS yakni Kementerian LHK, Balai PSKL Wilayah Jawa, Bali dan Nusa Tenggara, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi NTT, UPT KPH Wilayah Kabupaten Sumba Timur, Kelompok tani pemegang izin, LSM Pelita Sumba dan Pendamping PS. Namun karena adanya perbedaan kepentingan dan kekuasaan para aktor dalam program PS, serta belum adanya sinergitas antar aktor pada akhirnya menjadikan perilaku aktor belum sepenuhnya mendukung keberhasilan implementasi program PS.

- *Partisipasi warga*

Menurut Burke (1999) mengemukakan dalam partisipasi warga tidak dapat dilepaskan dari konflik nilai yakni konflik diantara kebebasan yang diwakili warga di satu sisi serta penguasa yakni pemerintah di pihak lain. Partisipasi yang bermakna adalah partisipasi yang dapat mendorong proses belajar bersama, yang mampu membuat komunikasi yang seimbang dalam membahas persoalan publik, sehingga menghasilkan kesepakatan dalam pengambilan keputusan di tingkat politik formal yang mana keputusan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan dan disepakati bersama sebelumnya.

Dalam konteks ini, Burke (1999) menganalisis partisipasi warga bukan sebagai nilai tetapi lebih kepada sebagai suatu strategi dan syarat-syarat suatu organisasi. Menurut Burke terdapat 5 (lima) strategi dalam partisipasi yakni : Pertama, pendidikan dalam konteks ini adalah mengadakan pelatihan kepada warga, dimana warga bekerja secara bersama-sama untuk menyelesaikan berbagai persoalan masyarakat, bukan hanya bagaimana belajar tentang bagaimana demokrasi bekerja tetapi juga belajar mengenai nilai dan menghargai kerjasama sebagai metode untuk menyelesaikan permasalahan. Dalam hal ini akan dilakukan penguatan pemerintahan lokal, mendorong pembangunan masyarakat, dan membangun identitas masyarakat. Kedua, strategi perubahan perilaku merupakan upaya merubah perilaku kearah deliberative dan ditujukan untuk mempengaruhi individu melalui keikutsertaan dalam kelompok. Strategi ini akan lebih mudah untuk merubah perilaku individu yang tergabung dalam kelompok dibanding yang terpisah. Disamping itu setiap individu dan kelompok dapat disertakan dalam partisipasi sejak tahap pengambilan keputusan. Ketiga, penambahan staf merupakan strategi dasar dalam asosiasi sukarela. Keempat, kooptasi memberikan masukan untuk mempengaruhi kebijakan, dan Kelima, kekuasaan warga dimana sebagian besar kekuasaan warga dapat memberikan pengaruh dalam pengambilan keputusan.

Bentuk-bentuk partisipasi warga dalam program perhutanan sosial skema hutan kemasyarakatan berdasarkan hasil wawancara, observasi dan studi literatur diantaranya yakni :

- a. Pemberdayaan masyarakat melalui kegiatan rutin penanaman tanaman semusim dan tanaman berkayu (umur panjang) tidak hanya dilaksanakan pada areal hutan kemasyarakatan namun juga pada fasilitas publik seperti kantor desa, pasar desa, posyandu, dan lain lain dimana kegiatan ini dilakukan secara mandiri, terpadu dan dengan budaya gotong royong sebagai bentuk pemberdayaan. Hal ini mencerminkan adanya kesadaran masyarakat dan kemauan dalam hal menjaga kondisi lingkungan sekitar agar tetap sejuk dan asri.
- b. Kegiatan sosial secara gotong royong pembuatan jalan ke dusun I dalam hal pembersihan rumput dan ilalang sepanjang jalan tersebut dan penimbunan batu pada sungai agar dapat dilewati dengan berjalan kaki. (Akses ke dusun I merupakan akses ke kawasan hutan yang menjadi areal lokasi kegiatan hutan kemasyarakatan). Hal ini menunjukkan adanya dukungan warga terhadap pelaksanaan kegiatan dimana akses jalan merupakan faktor yang cukup menghambat dan menyulitkan masyarakat dalam hal pemasaran hasil lahan untuk dijual, dan lain lain.
- c. Pembuatan bak penampung air yang dilaksanakan secara bersama sama oleh warga pada dusun I. Hal ini sebagai bentuk dan wujud kepedulian terhadap sesama warga di dusun tersebut agar dapat memanfaatkan sumber air bersih yang mana sumber air tersebut berasal dari kawasan hutan yang merupakan lokasi atau areal kegiatan hutan kemasyarakatan.

## **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil kajian pada bab hasil dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Tahapan partisipasi masyarakat pada perencanaan (pengambilan keputusan) yakni dengan menghadiri rapat, pertemuan, sosialisasi serta memberikan saran, pendapat, data dan informasi. Pada pelaksanaan berkontribusi lewat tenaga dan materi, pada pemanfaatan berupa pemanfaatan langsung secara ekonomi dan secara tidak langsung pemanfaatan sosial dan ekologi serta evaluasi yang belum dilaksanakan secara menyeluruh tapi masih bersifat monitoring dan pembinaan. Bentuk Partisipasi masyarakat berupa pikiran, materi dan tenaga.
2. Faktor pendorong dan penghambat partisipasi masyarakat dimana faktor pendorong dari faktor internal yakni motivasi masyarakat untuk mendapatkan legalitas serta peningkatan taraf hidup, kesadaran dan tanggung jawab masyarakat dalam kegiatan Hutan Kemasyarakatan. Faktor eksternal

pendorong yakni : 1) Adanya kesempatan yang diberikan oleh Pemerintah untuk dapat melibatkan masyarakat lewat pemberian Izin kegiatan Hutan Kemasyarakatan ; 2) Terbentuknya kelembagaan yakni Kelompok Tani Hutan.

Selain itu ada pula faktor penghambat partisipasi masyarakat yakni faktor internal berupa kemampuan individu anggota kelompok tani mengenai pengetahuan, keterampilan serta pembiayaan yang masih sangat terbatas. Sedangkan faktor eksternal penghambat yaitu : 1) Persyaratan Izin yakni lamanya izin keluar serta adanya lampiran pembuatan peta areal kerja, 2) Pembiayaan kegiatan Hutan Kemasyarakatan yang masih terbatas, 3) Pendampingan dan fasilitasi yang masih kurang, 4) Kurangnya akses informasi dan aksesibilitas yang kurang baik. Selain itu terdapat juga faktor faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat yaitu usia, pekerjaan dan pendapatan serta lamanya tinggal. Modal sosial yang dimiliki masyarakat dalam hal partisipasi yakni adanya kepercayaan, hubungan kekerabatan dan budaya gotong royong serta kearifan lokal masyarakat berupa adanya kepercayaan marapu.

## **E. Saran dan Kebijakan**

Untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat pada program Perhutanan Sosial skema Hutan Kemasyarakatan di Kabupaten Sumba Timur, perlu adanya upaya-upaya perbaikan terhadap permasalahan dan kendala yang masih ditemukan.

Sebagaimana masukan untuk keberhasilan kegiatan Hutan Kemasyarakatan, saran yang diajukan peneliti yaitu Instansi kehutanan (pusat dan daerah) dan pendamping HKM diharapkan dapat meningkatkan kemampuan individu petani dengan melakukan pelatihan, penyuluhan, fasilitasi dan pendampingan serta mengembangkan kelembagaan kelompok tani terkait pengorganisasian, manajemen, akses ke lembaga teknis lainnya (pembiayaan, pasar, usaha kehutanan) serta Instansi kehutanan pusat diharapkan dapat meninjau ulang ketentuan terkait kebijakan yang kurang mengakomodir kepentingan masyarakat untuk berpartisipasi lewat penyederhanaan administrasi agar lebih efektif dan efisien dan dapat mengalokasikan anggaran untuk penguatan serta peningkatan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia tenaga pendamping HKM.



# 11

## EVALUASI PELAKSANAAN PENGARUSUTAMAAN GENDER PADA PROGRAM KAMPUNG KELUARGA BERENCANA KOTA BUKITTINGGI

Nama : Delia Annisa  
Instansi : Inspektorat Pemerintah Kota Bukittinggi  
Program Studi : Magister Ekonomi  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Andalas

## Abstrak

Pelaksanaan pengarusutamaan gender merupakan strategi yang dilaksanakan dalam pencapaian kesetaraan dan keadilan gender. Didalam program kampung keluarga berencana pengarusutamaan gender masih relatif asing karena masih terdapat ketimpangan antara laki-laki dan perempuan dalam penggunaan kontrasepsi, sehingga menjadi tantangan tersendiri bagi Kota Bukittinggi dalam melaksanakan pengarusutamaan gender pada program Kampung KB. Penelitian ini memiliki dua tujuan yakni mengevaluasi pelaksanaan pengarusutamaan gender pada kampung KB Kota Bukittinggi dan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengarusutamaan gender pada kampung KB Kota Bukittinggi.

Penelitian dilaksanakan pada dua kampung KB di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan Kota Bukittinggi. Jumlah sampel dalam penelitian ini adalah 95 responden. Hasil penelitian menunjukkan pertama, pengarusutamaan gender pada program kampung keluarga berencana masih belum berjalan optimal, karena masih terdapat kesenjangan partisipasi antara laki-laki dan perempuan dalam menggunakan KB, dimana perempuan lebih banyak menggunakan KB dibandingkan dengan laki-laki. Kedua, hasil analisis menggunakan metode SEM-PLS memperlihatkan bahwa akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat berhubungan positif dan berpengaruh secara signifikan terhadap pengarusutamaan gender.

Penelitian ini merekomendasikan : pertama, Pemerintah Kota Bukittinggi melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana perlu melakukan sosialisasi dan penyuluhan secara bertahap dan berkelanjutan terhadap pasangan usia subur. Kedua, Pemerintah juga harus menyediakan pos pelayanan disetiap kampung KB dengan tenaga ahli (dokter ahli), sehingga masyarakat tidak perlu lagi mencari dokter dan bidan swasta. Ketiga, Pemerintah Kota Bukittinggi harus mengembangkan strategi yang efektif tentang informasi program bahwa KB itu juga merupakan tanggung jawab laki-laki bukan hanya perempuan saja. Keempat, Pemerintah Kota Bukittinggi harus mengembangkan program KB dan kesehatan reproduksi yang responsif gender.

**Kata Kunci** : gender, kesetaraan dan keadilan gender, program kampung KB.

## A. Latar Belakang Permasalahan

Konferensi Internasional tentang Kependudukan dan Pembangunan (ICPD) di Kairo pada tahun 1994, menguraikan perubahan paradigma program keluarga berencana dari strategi pengendalian populasi menjadi strategi kesehatan reproduksi dan kesetaraan gender (Tukiran, Agus, dan Pande, 2010). Pemerintah Indonesia juga telah menyepakati perubahan paradigma tersebut dengan memperhatikan hak-hak reproduksi. Perubahan paradigma ini dapat membuat pengelolaan sektor kependudukan dan keluarga berencana menjadi lebih luas (Magar, 2015), karena tidak saja mencakup pada sisi demografis dengan upaya utama pengendalian penduduk dan penurunan fertilitas saja, tetapi juga mencakup pemenuhan kebutuhan kesehatan reproduksi individu, meliputi: hak-hak reproduksi, kesetaraan gender, pemberdayaan perempuan, serta tanggung jawab dan partisipasi laki-laki terkait dengan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi (Bappenas, 2002).

Partisipasi laki-laki terkait dengan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi masih menjadi masalah strategis dalam mewujudkan pengarusutamaan gender pada program ini (Putri, Hariadi, dan Prihastuty, 2014). Sejalan dengan penelitian Diana (2018) yang mengungkapkan bahwa hal yang juga menjadi kelemahan paling serius dalam mewujudkan pengarusutamaan gender pada program KB adalah program ini tidak pernah dapat menjembatani kesenjangan antara dua jenis kelamin terkait dengan kontrasepsi. Program KB masih memberikan penekanan pada kontrasepsi yang berpusat pada perempuan (Hardee, Galis, and Gay, 2017). Perempuan masih menjadi sasaran utama penggunaan kontrasepsi (Putri et al, 2014). Banyak alat kontrasepsi yang ditujukan kepada perempuan daripada laki-laki (Dalem, 2012), jumlah akseptor KB perempuan juga masih mendominasi dalam pemakaian alat kontrasepsi (Maryatun, 2011), sehingga perempuan merasa “dikorbankan” dalam pelaksanaan program KB Nasional ini (Bappenas, 2002).

Prinsip utama dalam mewujudkan pengarusutamaan gender pada program keluarga berencana adalah dengan meningkatkan partisipasi laki-laki (Hardee et al, 2017), sehingga laki-laki menjadi lebih bertanggung jawab dalam kesehatan reproduksi keluarganya (Garg and Singh, 2014). Hal ini penting karena partisipasi laki-laki dalam pelaksanaan program keluarga berencana dan kesehatan reproduksi dapat meningkatkan capaian program tersebut (Putri et al, 2014). Berdasarkan data Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) tahun 2017, melaporkan bahwa masih rendahnya persentase pemakaian alat kontrasepsi pria yakni sebesar 2,7%.

Faktor-faktor penyebab rendahnya partisipasi KB pria diantaranya yaitu: (1) kondisi lingkungan sosial, budaya, masyarakat, dan keluarga yang masih beranggapan bahwa partisipasi laki-laki dalam ber-KB belum atau tidak penting

dilakukan, (2) pengetahuan tentang KB dan kesadaran KB pria yang masih rendah (Budisantoso, 2009), (3) keterbatasan akses maupun keterbatasan penerimaan pelayanan kontrasepsi pria (Santo, 2020 ; Budisantoso, 2009 ; Haerdee et al, 2017), (4) kebiasaan, serta persepsi yang telah melekat pada pemikiran masyarakat bahwa tanggung jawab KB sepenuhnya adalah tanggung jawab istri atau perempuan (Santo, 2020).

Anggapan bahwa perempuan sudah menjadi kodratnya untuk merawat anak, mengurus pendidikan anak, bahkan sampai pada tahap pemilihan dan penggunaan alat kontrasepsi, merupakan beberapa contoh stereotype yang bias gender dan harus didekonstruksi kebenarannya (Dalem, 2012). Ketidaksetaraan gender mencerminkan bahwa perempuan memiliki akses ke sumber daya dan kekuasaan yang lebih rendah daripada laki-laki, dan ketidaksetaraan gender juga dapat mempengaruhi perilaku kesehatan perempuan, dimana kebanyakan perempuan kesulitan untuk memutuskan perawatan dalam komplikasi persalinannya sendiri (misalnya : karena kurangnya akses perempuan ke sumber daya, persyaratan persetujuan suami untuk mencari pengobatan) sehingga dapat mengancam kehidupan perempuan yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan angka mortalitas dan morbiditas ibu (Measure, 2017).

Berkaitan dengan isu gender tersebut, dalam upaya untuk meningkatkan peran dan status perempuan serta mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan KB Nasional, maka salah satu strategi yang diambil adalah dengan mengintegrasikan pengarusutamaan gender ke dalam program KB. Hal ini diharapkan akan dapat menurunkan kesenjangan partisipasi antara laki-laki dan perempuan (Damanik dan Andriani, 2019), serta dapat memberdayakan perempuan untuk dapat mewujudkan impian mereka (Garg and Singh, 2014).

Empat indikator yang dapat digunakan dalam pengarusutamaan gender, yaitu (USAID, 2017 ; Damanik dan Andriani, 2019) :

### **1. Partisipasi**

Partisipasi diartikan bahwa setiap orang baik laki-laki maupun perempuan berpeluang untuk berpartisipasi, tidak saja sebagai pelaksana program namun juga sebagai subjek dari pembangunan yang ikut menentukan arah program.

### **2. Akses**

Akses termasuk peluang atau kesempatan untuk mendapatkan sumber daya tertentu dan mempertimbangkan bagaimana akses antara perempuan dan laki-laki diperoleh secara adil.

### **3. Kontrol**

Kontrol berarti mempunyai kemampuan untuk membuat keputusan dalam mempergunakan sumber-sumber yang dapat diakses tadi.

#### **4. Manfaat**

Manfaat pembangunan adalah hasil intervensi program terhadap peningkatan kualitas hidup yang dirasakan oleh masyarakat.

Pengarusutamaan gender dalam program KB berjalan secara adil jika partisipasi, akses, kontrol, dan manfaat menjadi satu kesatuan, dan perempuan bukan lagi menjadi satu-satunya sasaran dalam program tersebut. Kesetaraan gender juga menuntut laki-laki untuk perlahan-lahan dapat berpartisipasi dalam KB dan mengubah cara pandang yang menganggap bahwa KB hanya untuk perempuan (Damanik dan Andriani, 2019).

Pentingnya pembahasan topik ini didalam perencanaan pembangunan, karena salah satu bagian dari perencanaan pembangunan adalah perencanaan Daerah. Ada tiga unsur dalam perencanaan Daerah yaitu sumber daya manusia, sektor, dan wilayah. Sumber daya manusia akan diperlukan didalam sektor dan wilayah. Kawasan diperlukan didalam perencanaan wilayah untuk membangun daerah. Peneliti memilih kampung KB sebagai aspek dalam perencanaan berbasis kawasan. Kawasan juga diperlukan untuk membangun sumber daya manusia yang ada didalamnya. Pembangunan sumber daya manusia berarti membangun semua lapisan masyarakat. Pembangunan sumber daya manusia harus mampu memberikan perlakuan yang setara dan adil kepada setiap orang baik laki-laki maupun perempuan, serta hasil pembangunan harus dinikmati oleh setiap warga negara tanpa memandang gender.

Mengevaluasi kebijakan pengarusutamaan gender dalam program pembangunan penting untuk dilakukan karena pembangunan nasional selama ini ditujukan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, baik laki-laki maupun perempuan. Oleh karena itu, selayaknya program-program pembangunan dapat memberikan akses yang memadai serta adil dan setara kepada perempuan dan laki-laki untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Dapat menikmati manfaat dari hasil-hasil pembangunan, serta turut mempunyai andil dalam proses pengendalian atau kontrol pembangunan. Program dan kebijakan perlu dievaluasi untuk menentukan apakah intervensinya telah mencapai tujuan yang ditetapkan. Evaluasi yang peneliti lakukan dapat mengumpulkan informasi guna mengukur nilai (merit) dan manfaat (worth) dari objek evaluasi, mengontrol, memperbaiki dan mengambil keputusan mengenai objek tersebut. Berdasarkan paparan tersebut, penulis tertarik untuk mengevaluasi bagaimana pelaksanaan pengarusutamaan gender pada program kampung keluarga berencana?

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

Rendahnya capaian peserta KB di Kota Bukittinggi menunjukkan bahwa belum terlaksananya pelaksanaan program keluarga berencana secara

maksimal. Kesenjangan gender juga masih sangat mendominasi. Berdasarkan data dari Sistem Informasi Keluarga BKKBN (SIGA BKKBN) capaian peserta KB di Kota Bukittinggi hanya mencapai 53%, hal ini masih sangat rendah bila dibandingkan dengan target Nasional yang telah ditetapkan BKKBN sebesar 70%. Berdasarkan data dari SIGA BKKBN terdapat 4.308 Pasangan Usia Subur yang bukan peserta KB dari total 9.165 Pasangan Usia Subur di Kota Bukittinggi. Total peserta KB di Kota Bukittinggi hanya berjumlah 4.857 peserta KB yang terdiri dari : 4.299 orang peserta KB perempuan, dan 558 orang peserta KB laki-laki.

Pemerintah kota Bukittinggi berupaya untuk menekan laju pertumbuhan penduduk di Kota Bukittinggi dengan membentuk kampung KB. Pembentukan kampung KB dapat menjadi solusi strategis dalam mengimplementasikan kegiatan yang memiliki kekuatan untuk mendayagunakan upaya pencapaian target/sasaran yang telah ditetapkan. Penelitian akan difokuskan pada dua kampung KB yang berada di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan Kota Bukittinggi. Kecamatan Mandiangin Koto Selayan dipilih sebagai lokasi dalam penelitian ini karena berdasarkan data yang diperoleh pada Sistem Informasi dan Keluarga (SIGA) BKKBN, Kecamatan Mandiangin Koto Selayan memiliki pasangan usia subur paling banyak dibandingkan dengan 2 (dua) kecamatan lainnya yaitu sebanyak 4.227 pasangan. Kecamatan Guguk Panjang pasangan usia subur nya berjumlah 2.766 pasangan, dan Kecamatan Aur Birugo Tigo Baleh berjumlah 2.172 pasangan.

Kecamatan Mandiangin Koto Selayan (MKS) memiliki dua kampung KB yaitu di kelurahan Puhun Pintu Kabun, dan kelurahan Puhun Tembok. Kampung KB di dua kelurahan tersebut selain memiliki banyak pasangan usia subur, partisipasi pria ber-KB nya juga masih sangat rendah. Rendahnya partisipasi pria ber-KB seperti terdapat pada data SIGA BKKBN, untuk Kelurahan Puhun Pintu Kabun dari jumlah 431 orang yang menggunakan KB, 375 orang adalah perempuan dan 56 orang nya adalah laki-laki. Begitu juga untuk kondisi pada kelurahan Puhun Tembok dari total 386 orang yang menggunakan KB, 354 orang diantaranya adalah perempuan, sisanya 32 orang adalah laki-laki. Oleh karena itu timbul pertanyaan peneliti, hal apa yang menyebabkan terjadinya ketimpangan keikutsertaan pelaksanaan KB di kampung KB tersebut. Mengapa hal tersebut bisa terjadi, dan rekomendasi apa yang bisa diberikan agar tidak terjadi lagi ketimpangan gender pada program Kampung KB Kota Bukittinggi.

Pertanyaan-pertanyaan diatas akan dirumuskan kedalam bentuk perumusan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Mengevaluasi bagaimana pelaksanaan pengarusutamaan gender pada kampung KB di Kota Bukittinggi.

2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan pengarusutamaan gender pada kampung KB di Kota Bukittinggi?

Pengumpulan data primer dilakukan dengan melakukan survei langsung ke responden di kampung KB pada Kecamatan MKS Kota Bukittinggi dengan menggunakan kuesioner. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan cross section, dimana data hanya dikumpulkan dalam satu periode untuk menjawab pertanyaan penelitian. Artinya, pengambilan data dilakukan atas pertimbangan waktu tertentu dan hanya dilakukan satu kali saja.

### **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Dapat dijelaskan bahwa untuk dapat meningkatkan partisipasi KB pria untuk dapat mencapai kesetaraan gender, maka pemerintah perlu lebih memperhatikan lokasi tempat layanan yang mudah dijangkau oleh pria, ketersediaan alat kontrasepsi pria, serta sarana dan prasarana yang mendukung partisipasi KB-pria. Hasil survei lapangan membuktikan bahwa pasangan usia subur tidak mau menggunakan kontrasepsi pria karena lokasi layanan KB-pria sangat sulit dijangkau, hal ini dikarenakan pemasangan alat kontrasepsi pria jangka panjang (MOP) harus dilakukan diluar kota Bukittinggi sehingga menjadi kendala bagi masyarakat dalam hal transportasi, biaya dan waktu. Selain itu pemasangan alat kontrasepsi pria jangka panjang ini tidak dilaksanakan setiap bulan dan tidak dapat dilaksanakan ketika akseptor pria ingin langsung menggunakan KB pria ini, tetapi harus menunggu jadwal safari yang diadakan oleh Pemerintah Propinsi.

Ketersediaan alat kontrasepsi pria jangka pendek di Kampung KB juga masih sangat terbatas. Sebagian pengguna enggan meminta alkon tersebut kepada kader KB dikampung KB yang notabene adalah perempuan, karena mereka canggung serta tidak nyaman untuk membicarakan hal sensitif ini dengan perempuan. Selain itu sarana dan prasarana dikampung KB belum sepenuhnya mendukung pria untuk memanfaatkan KB. Di kampung KB belum ada tempat layanan yang khusus untuk melayani peserta pria. Sebagian pria merasa risih jika tempat layanannya harus bergabung dengan perempuan. Pelayanan fasilitas KB dikampung KB sudah tersedia di puskesmas terdekat, tetapi khusus untuk layanan MOP dan MOW, peserta KB harus pergi ke rumah sakit karena puskesmas tidak mempunyai tenaga dokter yang ahli untuk melakukan kedua metode tersebut.

Variabel partisipasi yang digunakan sebagai indikator (variabel manifest) adalah jenis pekerjaan, dialog antar masyarakat, dan pendapatan. Hal ini menunjukkan bahwa dari enam indikator partisipasi yang dimasukkan dalam model SEM-PLS yaitu pendidikan, jenis pekerjaan, dialog antar masyarakat,

pendapatan, kader, dan umur, hanya tiga indikator yang dapat digunakan sebagai alat analisis mewakili partisipasi. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penelitian ini pendidikan, kader, dan umur tidak bisa mewakili variabel partisipasi.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa untuk mencapai kesetaraan gender, pemerintah perlu lebih meningkatkan partisipasi pria dalam ber-KB. Hasil survei lapangan terbukti bahwa pasangan usia subur tidak mau menggunakan KB-pria karena alasan pekerjaan dan pendapatan, pekerjaan dan pendapatan masyarakat akan mempengaruhi pemilihan alat kontrasepsi yang akan digunakan. Hal ini dikarenakan harga alat kontrasepsi yang tersedia bervariasi. Berdasarkan data survei lapangan 95% masyarakat kampung KB tidak memiliki pekerjaan tetap, sehingga memiliki keterbatasan dalam pemenuhan kebutuhan hidup termasuk juga dalam pemilihan metode ber-KB. Masyarakat lebih memilih menggunakan metode KB yang murah dan mudah diperoleh, dengan tidak begitu mempertimbangkan efek samping dari metode KB yang dipilih.

Berdasarkan data survei lapangan, 41% masyarakat kampung KB menggunakan metode kontrasepsi suntik. Pemilihan metode suntik disebabkan karena harganya yang terjangkau dan mudah didapat. Sebagian besar masyarakat dikampung KB tidak mempunyai pekerjaan tetap, sehingga pemilihan alat kontrasepsi hanya berdasarkan harga dengan mengenyampingkan efek samping dari pemilihan metode kontrasepsi tersebut.

Hasil penelitian ini sekaligus mendukung hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya oleh Anggraeini et al (2007) dan Ekarini (2008) yang mengemukakan bahwa sebahagian besar masyarakat menggunakan pertimbangan ekonomi dalam pemilihan alat KB, sehingga sebahagian besar memilih alat kontrasepsi yang murah sebagai metode kontrasepsi yang akan dipakai, meskipun sebelumnya sudah dijelaskan efek samping yang ditimbulkan akibat pemakaiannya, tetapi hanya karena murah dan mudah diperoleh sehingga menjadi pilihan utama metode yang akan digunakan.

Berdasarkan wawancara dilapangan juga terungkap bahwa dikampung KB belum pernah ada masyarakat yang ber-diskusikan membahas tentang penggunaan KB-pria, karena bagi masyarakat kampung KB, keikutsertaan pria menggunakan KB masih dianggap suatu hal yang jarang untuk dibicarakan. Masyarakat beranggapan bahwa KB adalah hal yang sensitif untuk dibahas.

Variabel partisipasi, pendidikan tidak dapat digunakan sebagai alat analisisnya. Sebanyak 33% pendidikan masyarakat kampung KB adalah SMA, 31% SMP, 20% SD dan 7% Perguruan Tinggi. Pendidikan yang tergolong tinggi ternyata tidak diikuti dengan pemahaman yang tinggi pula tentang masalah alat kontrasepsi berperspektif gender. Sebahagian ibu rumah tangga masih beranggapan bahwa ber-KB merupakan tanggung jawabnya sebagai

ibu rumah tangga. Penelitian ini mendukung hasil penelitian Anggraeini (2007) yang mengemukakan bahwa pendidikan tidak berpengaruh positif terhadap partisipasi pria dalam menggunakan KB. Namun hasil analisis dari penelitian ini membantah hasil penelitian yang dilakukan oleh Desmalita (2008), Budisantoso (2008), Mansiour (2008), dan Nasir (2010) yang menunjukkan adanya hubungan signifikan antara pendidikan dengan penggunaan metode kontrasepsi pada pria, selain itu hasil penelitiannya juga menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin tinggi pula praktek penggunaan kontrasepsi pada pria.

Kader dan umur juga tidak dapat digunakan sebagai alat analisis mewakili partisipasi. Berdasarkan wawancara dilapangan, masyarakat mengungkapkan bahwa kader telah berperan aktif mengajak pasangan usia subur untuk mau menggunakan kontrasepsi. Kader secara berkala telah mengunjungi rumah-rumah warga untuk memberikan informasi mengenai metode dan manfaat ber-KB sehingga masyarakat tidak lagi terkendala mendapatkan informasi tentang KB.

Variabel kontrol yang digunakan sebagai indikator (variabel manifest) adalah Kunjungan instansi terkait secara berkala, kunjungan berkala penyuluh lapangan keluarga berencana (PLKB), dan kontrol pengambilan keputusan dalam rumah tangga. Hal ini menunjukkan bahwa dari lima indikator kontrol yang dimasukkan dalam model SEM-PLS yakni komunikasi pasangan, kebijakan pemerintah, kunjungan instansi terkait secara berkala, kunjungan berkala penyuluh lapangan keluarga berencana (PLKB), dan kontrol pengambilan keputusan dalam rumah tangga, hanya tiga indikator yang dapat digunakan sebagai alat analisis mewakili variabel kontrol. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penelitian ini komunikasi pasangan, dan kebijakan pemerintah tidak bisa mewakili variabel kontrol.

Dengan demikian dapat dijelaskan bahwa untuk dapat meningkatkan kesertaan KB pria sehingga dapat tercapainya kesetaraan gender dikampung KB, maka seharusnya instansi terkait seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana, serta Dinas Kesehatan perlu lebih giat lagi memberikan penyuluhan-penyuluhan, dan sosialisasi kepada masyarakat tentang KB-pria sehingga dapat menambah pengetahuan masyarakat tentang peranserta pria dalam ber-KB. Dari hasil survei dilapangan terbukti bahwa pasangan usia subur tidak mau menggunakan KB-pria karena minimnya pengetahuan mereka mengenai metode KB-pria, bahkan sebagian besar masyarakat kampung KB tidak mengetahui adanya kontrasepsi untuk pria. Hal ini disebabkan karena kurangnya kunjungan instansi pemerintah, dan kurangnya penyuluhan yang dilakukan oleh PLKB.

Berdasarkan wawancara dilapangan, instansi pemerintah terkait belum mengadakan sosialisasi maupun penyuluhan dikampung KB ini. Bahkan

penyuluh KB yang seharusnya memberikan penyuluhan secara berkala di kampung KB belum melaksanakan tugas dengan baik. PLKB belum menerapkan syarat pengarusutamaan gender dalam memberikan penyuluhan program keluarga berencana, dalam memberikan penyuluhan PLKB tidak membedakan laki-laki dan perempuan karena target bagi PLKB adalah pasangan usia subur yang sudah tidak menginginkan anak lagi. Penyuluhan yang dilakukan PLKB selama ini lebih ditujukan kepada perempuan sebagai sasaran KB. Masyarakat juga meminta agar ada PLKB yang laki-laki agar mereka tidak sungkan untuk bercerita tentang KB, karena PLKB yang ada di kampung KB sekarang hanyalah perempuan, begitu juga dengan kader KB yang ada hanya perempuan saja.

Hasil akhir model SEM-PLS menunjukkan bahwa variabel manfaat yang digunakan sebagai indikator (variabel manifest) adalah kesehatan meningkat dan kesejahteraan meningkat. Hal ini menunjukkan bahwa dari empat indikator manfaat yang dimasukkan dalam model SEM-PLS yaitu kesehatan meningkat, kesejahteraan meningkat, jumlah kunjungan ke layanan yang berorientasi pria meningkat, serta kematian anak dan ibu melahirkan berkurang, hanya dua indikator yang dapat digunakan sebagai alat analisis mewakili manfaat. Hal ini menunjukkan bahwa dalam penelitian ini jumlah kunjungan ke layanan yang berorientasi pria meningkat, serta kematian anak dan ibu melahirkan berkurang tidak bisa mewakili variabel manfaat.

Variabel manifest atau indikator yang mewakili variabel pengarusutamaan gender yang digunakan dalam penelitian ini ada 5 (lima) indikator yaitu kebiasaan turun temurun, sosial budaya, agama, keluarga, dan opsi pilihan kontrasepsi pria. Sedangkan satu indikator yaitu pengetahuan, tidak dapat mewakili variabel pengarusutamaan gender. Hasil survei lapangan terbukti bahwa akseptor KB masih didominasi oleh wanita. Kebiasaan turun temurun didalam keluarga juga menjadi faktor keengganan pria untuk menggunakan KB, karena didalam keluarganya KB belum pernah ada pria yang menggunakan KB, sehingga hal ini menjadi sesuatu yang telah membudaya dimasyarakat. Pada umumnya mindset dalam satu keluarga masih pada posisi KB adalah tanggung jawab perempuan.

Fakta ini sekaligus mendukung hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Santo (2009) yang mengungkapkan bahwa keluarga menjadi salah satu faktor penyebab rendahnya partisipasi pria dalam ber-KB. Penelitian Ekarini (2008) juga menerangkan bahwa nilai sosial, budaya, dan pandangan agama yang dianut masyarakat akan berpengaruh signifikan terhadap pengarusutamaan gender pada penggunaan KB-pria. Masalah opsi pilihan kontrasepsi pria yang terbatas menjadi alasan utama yang dikemukakan pasangan usia subur untuk tidak menggunakan alat kontrasepsi pria. Dari temuan lapangan, tidak sedikit pasangan usia subur yang mengharapkan adanya alternatif kontrasepsi lain bagi pria seperti bentuk pil, dan suntik.

Variabel pengarusutamaan gender hanya indikator pengetahuan yang tidak dapat mewakili variabel tersebut. Berdasarkan wawancara dilapangan yang sebahagian besar respondennya adalah ibu rumah tangga, mengungkapkan bahwa sebagian mereka sudah mengetahui tentang adanya KB-pria tapi mereka tetap enggan untuk memanfaatkan KB-pria. Ibu rumah tangga rela mengorbankan dirinya untuk menjadi akseptor KB, karena mereka beranggapan bahwa tanggung jawab sebagai ibu rumah tangga adalah melahirkan, mengurus rumah tangga, dan urusan domestik lainnya. Ibu rumah tangga juga mengungkapkan bahwa ada rasa kekhawatiran jika suami yang menggunakan KB karena jika suami ber-KB, maka suami akan lebih mudah untuk berganti-ganti pasangan.

## **D. Kesimpulan**

Hasil pengolahan dan pembahasan terhadap hasil penelitian maka dapat diambil kesimpulan :

1. Pengarusutamaan gender dalam program keluarga berencana masih belum berjalan secara optimal, karena masih terdapat kesenjangan partisipasi antara laki-laki dan perempuan dalam menggunakan KB, dimana perempuan lebih banyak menggunakan KB dibandingkan dengan laki-laki. Peran laki-laki dalam penyelenggaraan keluarga berencana dan kesehatan reproduksi belum optimal, sehingga laki-laki dan perempuan belum dapat berpartisipasi secara merata, serta belum mendapatkan manfaat yang sama dari pelayanan dan informasi tentang keluarga berencana dan kesehatan reproduksi dikampung KB.
2. Hasil analisis menggunakan metode SEM-PLS memperlihatkan bahwa akses, partisipasi, kontrol dan manfaat berhubungan positif dan berpengaruh secara signifikan terhadap pengarusutamaan gender. Indikator yang mewakili akses yaitu lokasi, ketersediaan alat kontrasepsi, serta sarana dan prasarana. Sedangkan Indikator yang mewakili partisipasi yaitu jenis pekerjaan, dialog antar masyarakat, dan pendapatan, Indikator yang mewakili kontrol yaitu kunjungan instansi terkait secara berkala, kunjungan berkala penyuluh lapangan KB, dan kontrol pengambilan keputusan dalam rumah tangga. Sedangkan Indikator yang mewakili manfaat yaitu kesehatan meningkat, dan kesejahteraan meningkat.
3. Hasil SEM pada Indikator pengarusutamaan gender pada program keluarga berencana yaitu kebiasaan turun temurun, sosial budaya, agama, keluarga, dan keterbatasan opsi pilihan alat kontrasepsi bagi pria, sehingga terdapat beberapa indikator yang dapat mempengaruhi kesetaraan gender dalam program KB di Kampung KB.

## E. Saran Kebijakan

Sejumlah temuan dan informasi yang diperoleh dari penelitian ini menghasilkan beberapa saran, yaitu:

1. Pemerintah Kota Bukittinggi melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana perlu melakukan sosialisasi dan penyuluhan secara bertahap dan berkelanjutan terhadap pasangan usia subur terutama mereka yang telah memiliki jumlah anak diatas tiga.
2. Pemerintah harus menyediakan pos pelayanan kesehatan disetiap kampung KB dengan tenaga ahli (dokter ahli) yang dapat mendukung masyarakat yang ingin memakai KB, sehingga masyarakat tidak perlu lagi mencari dokter dan bidan swasta.
3. Pemerintah Kota Bukittinggi melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana harus mengembangkan strategi yang efektif tentang informasi program bahwa KB itu juga merupakan tanggung jawab laki-laki bukan hanya perempuan saja.
4. Pemerintah Kota Bukittinggi harus mengembangkan program keluarga berencana dan kesehatan reproduksi yang responsif gender, sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan, karena perencanaan dan pelaksanaan programnya telah mampu memenuhi kebutuhan laki-laki dan perempuan secara seimbang.



# 12

## INTENSI FERTILITAS PENERIMA MANFAAT PROGRAM KELUARGA HARAPAN (PKH)

Nama : Rafly Parenta Bano  
Instansi : BPS Kabupaten Merauke  
Program Studi : Magister Ekonomi Kependudukan dan  
Ketenagakerjaan  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Indonesia

## Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis hubungan antara status penerimaan PKH terhadap intensi fertilitas perempuan berstatus kawin yang tidak ber-KB usia 15-49 tahun di Indonesia. Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional 2017. Variabel tidak bebas dalam penelitian ini adalah intensi fertilitas dari perempuan berstatus kawin usia 15-49 tahun yang tidak sedang menggunakan alat kontrasepsi. Variabel bebas meliputi variabel bebas utama, yaitu status penerimaan PKH dan variabel bebas kontrol yang mencakup faktor individu, yaitu jumlah anak lahir hidup, tempat tinggal (desa/kota), status bekerja perempuan, tingkat pendidikan perempuan, tingkat pendidikan suami, umur perempuan, umur suami, akses terhadap internet, tingkat pendapatan, status kepemilikan rumah, dan faktor kontekstual, yaitu TFR provinsi, IDG provinsi dan CPR provinsi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah dikontrol terhadap faktor individu dan faktor kontekstual, intensi fertilitas yang tinggi berasosiasi dengan menerima PKH. Perempuan yang berasal dari rumah tangga penerima bantuan PKH cenderung untuk memaksimalkan bantuan yang diterima dengan menambah jumlah anak (moral hazard). Perilaku moral hazard lebih mencolok pada perempuan dari rumah tangga yang pernah menerima PKH atau yang saat ini menerima PKH tetapi tidak dapat menunjukkan kartu.

**Kata kunci:** Intensi fertilitas, Program Keluarga Harapan, multilevel ordinal regression, Indonesia

## Abstract

*The purpose of this study is to investigate the relationship between PKH acceptance status and the fertility intentions of married noncontracepting women aged 15-49 years in Indonesia. Data for this study came from the National Socio-Economic Survey (Susenas) 2017. The dependent variable in this study is the fertility intention of married women aged 15-49 years who were not contracepting. The independent variables include the main variable, namely PKH acceptance status and the control variables which include individual factors, namely parity, living area (rural/urban), women's working status, women's education, husband's education, women's age, husband's age, internet access, income, home ownership status, and contextual factors, namely the province TFR, IDG and CPR. The findings showed that after controlling for individual and contextual factors, high fertility intention was associated with PKH acceptance. Women from PKH beneficiary were more likely to maximize the cash assistance by increasing the number of children (moral hazard). Moral hazard behavior was more striking among in women from households who had received PKH or who currently received PKH but were unable to show their cards.*

*Keyword: Fertility Intention, Program Keluarga Harapan, multilevel ordinal regression,*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia, maka sejak tahun 2007, Pemerintah Indonesia mengadopsi program conditional cash transfer yang sebelumnya sukses menurunkan kemiskinan di negara-negara Amerika Latin, dalam bentuk program PKH sebagai upaya untuk memberi perlindungan sosial bagi keluarga miskin (Kemensos, 2019). Terkait hal tersebut, program PKH diharapkan dalam jangka pendek mampu membantu meningkatkan pendapatan keluarga miskin, dalam jangka menengah mampu mengubah perilaku keluarga miskin dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan dan dalam jangka panjang mampu memutus rantai kemiskinan antar generasi dalam keluarga. Dengan demikian, penerima bantuan PKH merupakan keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terendah (miskin). Keluarga yang ditetapkan sebagai penerima bantuan PKH merupakan keluarga yang menempati peringkat 40 persen terbawah dengan kondisi sosial ekonomi terendah dalam daftar terpadu kesejahteraan sosial (DTKS) (TNP2K, 2015).

Akan tetapi, bantuan tunai bagi penduduk miskin ternyata memiliki efek yang tidak diinginkan (*unintended effect*) terhadap fertilitas yaitu menjadi pemicu meningkatnya fertilitas rumah tangga miskin sebagai penerima bantuan. Malthus telah mengatakan bahwa bantuan tunai untuk orang miskin justru akan semakin memperparah kondisi kemiskinan mereka dengan membiarkan anak menikah lebih awal dan memiliki lebih banyak anak sehingga dapat memaksimalkan bantuan tunai (Malthus, 1798). Stecklov dan Bastanta juga mengendus hal serupa yaitu terjadinya moral hazard untuk memaksimalkan bantuan tunai bersyarat dengan cara menambah anak (Stecklov dkk, 2007).

Lantas, apa yang akan terjadi jika rumah tangga miskin, karena mendapatkan bantuan tunai, tetap ingin memiliki lebih banyak anak?

Pertama, tingkat fertilitas dari rumah tangga miskin akan cenderung tetap tinggi. Mengapa demikian? Karena kecenderungan untuk memiliki banyak anak akan diturunkan dari generasi ke generasi. Menurut (Balbo dkk, 2013) tingkat fertilitas cenderung tetap tinggi karena adanya transmisi perilaku fertilitas, nilai keluarga (banyak anak banyak rejeki), preferensi fertilitas dan pengetahuan mengenai alat kontrasepsi dari orang tua ke anak dan ke generasi berikutnya. Orang tua yang memiliki banyak saudara kandung cenderung memiliki banyak anak (Balbo & Mills, 2011; Silalahi & Setyonaluri, 2018; Testa, Bordone, Osiewalska, & Skirbekk, 2016). Rumah tangga miskin dengan jumlah anak yang banyak cenderung tidak memiliki kemampuan dalam berinvestasi untuk meningkatkan pendidikan anak-anak mereka atau kemampuan dalam meningkatkan tingkat pendapatan mereka. Sehingga untuk keluar dari kemiskinan maka rumah tangga miskin harus memiliki jumlah anak yang lebih sedikit.

Kedua, jika tingkat fertilitas dari rumah tangga miskin cenderung tetap tinggi, sebaliknya tingkat fertilitas dari rumah tangga tidak miskin cenderung di level terendah, maka perbedaan tingkat fertilitas di antara kedua golongan tersebut akan tinggi. Dampak dari hal tersebut adalah tingkat ketimpangan akan meningkat dan pertumbuhan ekonomi akan melambat. Perbedaan tingkat fertilitas antara rumah tangga miskin dan kaya akan memengaruhi akumulasi human capital. Jika margin tingkat fertilitas semakin besar maka akumulasi human capital akan menurun sehingga tingkat ketimpangan pendapatan akan meningkat dan pertumbuhan ekonomi akan tumbuh lebih lambat (De La Croix & Doepke, 2003; Kremer & Chen, 2000).

Akan tetapi, apakah penerima bantuan PKH, cenderung memiliki moral hazard menambah anak untuk memaksimalkan bantuan? Beberapa studi lainnya mengungkapkan bahwa ada mekanisme dimana bantuan PKH dapat menurunkan intensi fertilitas dari penerima bantuan. Pertama, karena bantuan PKH dapat menimbulkan efek pendapatan yaitu preferensi orang tua penerima bantuan dari kuantitas anak ke kualitas anak (G. S. Becker & Lewis, 1973). Kedua, bantuan PKH dapat meningkatkan aktivitas menyusui dan penggunaan alat kontrasepsi. Peningkatan aktivitas menyusui melalui pemberian informasi kepada penerima manfaat tentang manfaat kesehatan dari menyusui (Whelan dkk, 2018). Menyusui dapat memperpanjang durasi postpartum infecundability dan menurunkan fekunditas sehingga menyebabkan tingkat fertilitas menurun. Sementara peningkatan penggunaan alat kontrasepsi dapat terjadi karena harga alat kontrasepsi menurun karena disediakan secara gratis atau karena adanya peningkatan efektivitas melalui pelatihan penggunaan alat kontrasepsi (Palermo dkk., 2016). Ketiga, bantuan PKH dapat meningkatkan kedudukan perempuan dalam rumah tangga, karena bantuan diberikan kepada perempuan (ibu). Ketika perempuan memegang uang, maka dapat memperkuat posisi tawar perempuan dalam keluarga (Larsen & Hollos, 2003), dan cenderung mengalokasikan uang yang diterima untuk peningkatan human capital anak (G. S. Becker, 1991; G. S. Becker & Lewis, 1973).

Apabila preferensi orang tua penerima bantuan ke kualitas anak, maka human capital anak dari rumah tangga miskin akan meningkat. Ketika human capital anak meningkat maka rantai kemiskinan dalam rumah tangga akan terputus. Hal tersebut kemudian berkaitan erat dengan momentum window of opportunity di Indonesia yang diprediksi akan berakhir pada tahun 2035.

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

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, maka penelitian ini dilakukan untuk menjawab apakah perempuan usia 15-49 tahun dari keluarga penerima bantuan PKH di Indonesia cenderung memiliki intensi fertilitas yang rendah?

Penelitian ini menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2017. Susenas merupakan salah satu survei yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik untuk mendapatkan informasi keadaan sosial ekonomi masyarakat Indonesia pada level rumah tangga dan individu. Sejak tahun 2015 Susenas dilaksanakan dua kali setahun, yaitu pada bulan Maret dan September.

Susenas Maret 2017 dilaksanakan di 34 provinsi di Indonesia dengan mencakup 300.000 rumah tangga yang tersebar di 514 kabupaten/kota di Indonesia. Proses pengambilan sampel rumah tangga Susenas Maret 2017 adalah melalui metode sampling 3 tahap. Tahap pertama adalah memilih 25 persen Blok Sensus (BS) secara Probability Proportional to Size dengan size jumlah rumah tangga hasil Sensus Penduduk 2010 di setiap strata. Tahap kedua adalah memilih sejumlah BS sesuai alokasi secara systematic di setiap strata urban/rural per kabupaten/kota per strata kesejahteraan. Tahap ketiga adalah memilih 10 rumah tangga hasil pemutakhiran BS secara systematic sampling dengan implicit stratification menurut pendidikan tertinggi yang ditamatkan oleh kepala rumah tangga (KRT) sebagai proxy tingkat kesejahteraan rumah tangga. Berdasarkan metode sampling yang digunakan, maka data Susenas Maret 2017 dapat ditampilkan hingga level estimasi kabupaten/kota (Badan Pusat Statistik, 2018).

### **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Hasil estimasi dengan model regresi ordinal maupun model regresi ordinal multilevel menunjukkan hasil yang konsisten yaitu setelah dikelompokkan menurut paritas perempuan, status penerimaan PKH signifikan berpengaruh positif terhadap intensi fertilitas dari perempuan berstatus kawin usia 15-49 tahun. Di samping itu, hasil penelitian ini juga setidaknya menunjukkan 3 hal penting. Pertama, ada efek yang tidak diinginkan dari pemberian bantuan PKH terhadap fertilitas dari penerima manfaat, khususnya dalam hal ini perilaku fertilitas. Kedua, perempuan yang berasal dari rumah tangga yang pernah menerima PKH atau yang saat ini menerima PKH tetapi tidak dapat menunjukkan kartu maupun yang saat ini menerima PKH dan dapat menunjukkan kartu memiliki kecenderungan atau preferensi untuk menambah anak (kuantitas anak). Ketiga, efek dari pernah menerima PKH atau yang saat ini menerima PKH terhadap intensi fertilitas lebih tinggi dibandingkan efek dari yang saat ini menerima PKH dan dapat menunjukkan kartu, khususnya pada kelompok 1 anak dan 2 anak.

Temuan ini menegaskan kembali hasil penelitian Stecklov dkk (2007) dan Bastanta, (2017) yang menunjukkan bahwa program conditional cash transfer terbukti dapat meningkatkan fertilitas karena adanya kecenderungan dari orang tua di Honduras untuk memaksimalkan bantuan dengan menambah jumlah anak

(moral hazard). Terjadinya moral hazard untuk memaksimalkan bantuan sangat erat kaitannya dengan preferensi terhadap jumlah anak dan besarnya nilai bantuan yang diterima (Stecklov dkk, 2007). Sebagaimana yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya bahwa sebelum tahun 2017, dalam skema pemberian bantuan PKH tidak ada batasan jumlah anggota keluarga dalam perhitungan besaran bantuan yang akan diterima. Sehingga, ada kecenderungan dari rumah tangga untuk memaksimalkan bantuan dengan keinginan menambah jumlah anak.

Perilaku moral hazard yang lebih mencolok terjadi pada perempuan dari rumah tangga yang pernah menerima PKH atau yang saat ini menerima PKH tetapi tidak dapat menunjukkan kartu. Rumah tangga yang pernah menerima PKH atau yang tidak dapat menunjukkan kartu mencirikan bahwa mereka adalah rumah tangga yang tidak disiplin selama mengikuti program PKH. Sanksinya adalah dikeluarkan dari kepesertaan program PKH maupun pengurangan jumlah bantuan (Kemensos, 2019; Utomo, Hakim, & Ribawanto, 2014). Perilaku yang tidak disiplin tersebut terkait dengan keseriusan sebagai peserta dalam memaksimalkan bantuan untuk meningkatkan kualitas anak.

Menurut hasil estimasi dengan model ordinal logit (Tabel 4.8), dapat diketahui bahwa hampir seluruh variabel bebas kontrol yang digunakan dalam model signifikan memengaruhi intensi fertilitas dari perempuan berstatus kawin usia 15-49 tahun. Variabel daerah tempat tinggal (urban) memiliki pengaruh negatif terhadap intensi fertilitas perempuan. Artinya, perempuan yang tinggal di wilayah perkotaan memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk berniat tidak memiliki anak daripada berniat memiliki anak dalam kurun waktu lebih dari 2 tahun dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang tinggal di wilayah perdesaan. Hasil tersebut juga konsisten dengan Tabel 4.2 yang menunjukkan bahwa persentase perempuan berstatus kawin di wilayah perkotaan yang berniat untuk tidak memiliki anak lebih tinggi dibandingkan persentase perempuan berstatus kawin yang tinggal di wilayah perdesaan. Perempuan yang tinggal di kota lebih cenderung tidak ingin memiliki anak (Adhikari, 2010; Ewemooje dkk, 2020; Lee & Pol, 1993) karena opportunity cost perempuan untuk membesarkan anak lebih tinggi dibandingkan dengan opportunity cost perempuan di desa. Kehidupan sosial dan ekonomi yang lebih mahal di perkotaan pada akhirnya membuat pilihan untuk membesarkan anak atau mengurus rumah tangga dalam jumlah besar menjadi tidak diinginkan. Selain itu, tingginya niat perempuan yang tinggal di desa untuk memiliki anak tidak dapat dipisahkan dari masih tingginya pengaruh dari norma sosial “banyak anak banyak rejeki” dan “tuah ayam karena kakinya, tuah manusia pada anaknya” khususnya pada keluarga yang tinggal di desa (Anjani dkk, 2019; Fahmi & Pinem, 2018).

Pada variabel umur perempuan (*agef*), pengaruhnya terhadap intensi fertilitas signifikan pada kelompok umur 30-49 tahun. Pada kelompok umur tersebut, umur perempuan memiliki pengaruh negatif. Artinya, perempuan berstatus kawin dari kelompok umur 30-49 tahun memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk berniat tidak memiliki anak daripada berniat untuk memiliki anak dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin dari kelompok umur 15-24 tahun. Temuan ini sepaham dengan beberapa penelitian sebelumnya yang membuktikan bahwa perempuan dengan usia di atas 30 tahun lebih cenderung berniat untuk tidak memiliki anak dibandingkan dengan perempuan yang berusia lebih muda (Berrington, 2004; Caplescu, 2014; Philipov, 2009; Schoen dkk, 1999). Ada kemungkinan bahwa ketika perempuan telah mendekati batas akhir usia reproduksi maka mereka cenderung tidak berniat untuk memiliki anak. Salah satu sebabnya, karena mereka telah memiliki lebih banyak anak dan lebih mempertimbangkan tingginya risiko secara medis jika melahirkan anak di usia yang lebih tua.

Pada variabel umur suami (*agem*), pengaruhnya terhadap intensi fertilitas signifikan pada kelompok perempuan yang telah memiliki 1 anak dan tandanya positif untuk masing-masing kelompok umur. Perempuan berstatus kawin yang telah memiliki 1 anak dan memiliki suami berusia lebih dari 30 tahun memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk berniat memiliki anak dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun daripada berniat untuk tidak memiliki anak dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang memiliki pasangan berusia 15-24 tahun. Demikian pula perempuan berstatus kawin yang telah memiliki 1 anak dan memiliki pasangan berusia 25-29 tahun, memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk berniat memiliki anak dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun daripada berniat untuk tidak memiliki dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang memiliki pasangan berusia 15-24 tahun. Temuan tersebut menegaskan lebih lanjut hasil analisis deskriptif pada Tabel 4.3 yang menyebutkan bahwa perempuan yang memiliki suami berusia lebih dari 30 tahun dan cenderung memiliki intensi fertilitas adalah perempuan yang berusia antara 25-29 tahun. Perempuan tersebut memiliki intensi fertilitas tinggi, karena pasangannya relatif lebih tua sehingga ingin mewujudkan jumlah anak yang diinginkan. Selain itu, menikah dengan pasangan yang lebih tua, tingkat ekonominya sudah relatif lebih baik dibandingkan dengan pasangan yang berusia muda. Dengan tingkat pendapatan yang relatif lebih tinggi tersebut, maka permintaan atau keinginannya untuk memiliki anak semakin tinggi.

Tingkat pendidikan perempuan ternyata berpengaruh terhadap kecenderungannya untuk berniat memiliki atau tidak memiliki anak. Hal ini dapat diketahui dari signifikansi variabel tingkat pendidikan perempuan (*educf*) terhadap intensi fertilitas. Perempuan berstatus kawin dengan pendidikan menengah atau tinggi memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk berniat memiliki anak

kurang dari 2 tahun daripada berniat untuk tidak memiliki anak dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin dengan pendidikan rendah. Temuan ini sesuai dengan hasil analisis deskriptif pada Tabel 4.2 yang menunjukkan bahwa persentase perempuan yang berniat memiliki anak kurang dari 2 tahun semakin meningkat pada kelompok perempuan dengan pendidikan menengah dan tinggi.

Perempuan dengan tingkat pendidikan tinggi lebih cenderung menikah di usia yang lebih tua, sehingga paritas mereka cenderung lebih rendah dibandingkan dengan perempuan dengan tingkat pendidikan yang rendah. Keterlambatan (delay) mereka dalam menikah dan memiliki anak mencerminkan adanya trade off antara karir atau investasi human capital dengan motherhood (Gustafsson, 2001). Sehingga pada tingkat paritas yang lebih rendah tersebut meningkatkan kecenderungan perempuan berniat memiliki anak untuk memenuhi jumlah anak yang telah direncanakan. Temuan ini juga in line dengan hasil penelitian (Heiland, Prskawetz, & Sanderson, 2008), yang menunjukkan bahwa perempuan Jerman yang lebih berpendidikan menunjukkan kecenderungan yang lebih tinggi untuk memiliki anak dibandingkan dengan perempuan yang berpendidikan lebih rendah, karena perempuan dengan pendidikan lebih tinggi cenderung memiliki tingkat kepercayaan diri yang lebih tinggi, kemampuan untuk mengatasi stres dan tekanan dari keluarga serta kemampuan untuk menjalani peran sebagai ibu.

Mekanisme berikutnya yang dapat menjelaskan hal tersebut adalah karena perempuan dengan pendidikan tinggi lebih cenderung memiliki suami yang berpendidikan tinggi (Testa, 2014) yang mendukung kesetaraan gender dalam rumah, seperti berkontribusi membantu pekerjaan rumah dan pengasuhan anak, sehingga dapat mendorong keinginan untuk memiliki anak lebih banyak (Cheng & Hsu, 2020; Mills dkk, 2008). Dengan kata lain, tingkat pendidikan suami juga berpengaruh terhadap kecenderungan istrinya untuk berniat memiliki atau tidak memiliki anak. Perempuan berstatus kawin yang memiliki suami dengan pendidikan menengah lebih cenderung untuk berniat memiliki anak kurang dari 2 tahun daripada berniat untuk tidak memiliki anak dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang memiliki suami dengan pendidikan rendah. Sebaliknya, perempuan yang memiliki suami dengan pendidikan tinggi lebih cenderung untuk berniat tidak memiliki anak daripada berniat memiliki anak dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun dibandingkan dengan perempuan yang memiliki suami dengan pendidikan rendah. Hal tersebut sejalan dengan temuan (Wang, Wang, Zhou, Zhou, & Luo, 2019). Semakin tinggi pendidikan suami maka semakin rendah intensi fertilitas dari istrinya. Hal ini tersebut dapat terjadi karena suami yang berpendidikan tinggi cenderung mendukung kedudukan perempuan dalam pengambilan keputusan terkait fertilitas.

Variabel status bekerja perempuan, terlihat bahwa ada pengaruh yang signifikan dan berbeda menurut kelompok paritas perempuan. Pada kelompok

perempuan yang telah memiliki 1 anak, pengaruh variabel status bekerja positif terhadap intensi fertilitas perempuan. Artinya, perempuan yang bekerja di sektor informal maupun formal yang telah memiliki 1 anak cenderung lebih tinggi untuk berniat memiliki anak lagi dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun daripada tidak memiliki anak dibandingkan perempuan yang tidak bekerja. Hal tersebut setidaknya mengindikasikan adanya preferensi untuk memiliki tambahan 1 anak lagi, supaya melengkapi kebahagiaan dalam rumah tangga.

Namun, ketika telah memiliki 2 anak dan seterusnya, perempuan yang bekerja lebih cenderung memiliki opportunity cost yang lebih tinggi untuk membesarkan anak. Sehingga, mereka cenderung tidak berniat menambah anak. Hal tersebut terbukti dari adanya pengaruh yang negatif terhadap intensi fertilitas perempuan dan signifikan pada kategori perempuan yang bekerja di sektor formal. Dengan kata lain, perempuan berstatus kawin yang telah memiliki 2 anak dan seterusnya dan bekerja di sektor formal, memiliki kecenderungan yang lebih tinggi berniat untuk tidak memiliki anak daripada berniat memiliki dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun dibandingkan perempuan berstatus kawin yang tidak bekerja. Temuan tersebut in line dengan hasil penelitian Budig & England (2001) menyatakan bahwa perempuan yang bekerja cenderung memiliki lebih sedikit anak agar dapat berkompetisi di pasar kerja dan karena apabila memiliki lebih banyak anak dapat memengaruhi kinerja mereka di pasar kerja sehingga dapat menurunkan tingkat upah mereka.

Ditinjau menurut variabel tingkat pendapatan per kapita, terlihat bahwa ada pengaruh yang signifikan dan negatif untuk semua kelompok paritas perempuan. Artinya, perempuan dengan tingkat pendapatan per kapita yang lebih tinggi cenderung lebih tinggi untuk berniat tidak memiliki (daripada memiliki intensi fertilitas tinggi atau intensi fertilitas rendah) dibandingkan dengan perempuan dengan tingkat pendapatan per kapita yang lebih rendah. Hal tersebut sejalan dengan teori yang diungkapkan oleh G. S. Becker & Lewis (1973) bahwa perempuan yang berpendidikan tinggi (yang cenderung memiliki tingkat pendapatan tinggi) lebih cenderung untuk mengganti kuantitas anak dengan meningkatkan kualitas anak. Tingkat pendapatan yang lebih tinggi menurunkan keinginan untuk menambah anak karena meningkatkan opportunity cost dari waktu yang dialihkan untuk bekerja ke melahirkan dan membesarkan anak.

Penggunaan internet oleh perempuan memiliki pengaruh yang positif terhadap niat perempuan untuk memiliki anak. Perempuan berstatus kawin yang menggunakan internet memiliki kecenderungan yang lebih tinggi berniat untuk memiliki anak dalam kurun waktu kurang dari 2 tahun daripada berniat memiliki anak dalam kurun waktu lebih dari 2 tahun atau berniat tidak memiliki anak dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang tidak menggunakan internet. Temuan ini turut memperkuat salah satu mekanisme bagaimana akses

internet dapat memengaruhi keputusan untuk memiliki anak yang dijelaskan oleh (Billari dkk, 2019), yaitu bahwa perempuan yang mengakses internet lebih cenderung untuk berniat memiliki anak karena memperoleh informasi dari internet tentang konsekuensi yang positif untuk memiliki anak. Internet kemudian membentuk keputusan untuk memiliki anak melalui pembelajaran sosial dan pengaruh sosial maupun juga menyediakan informasi tentang biaya dan manfaat membesarkan anak.

Pada variabel status kepemilikan rumah, pengaruh terhadap intensi fertilitas perempuan signifikan pada kelompok perempuan yang telah memiliki minimal 2 anak dan tandanya negatif. Artinya, perempuan berstatus kawin yang memiliki rumah milik sendiri bersama pasangan memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk berniat tidak memiliki anak daripada berniat memiliki anak dalam kurun waktu lebih dari 2 tahun atau kurang dari 2 tahun dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang belum memiliki rumah milik sendiri bersama pasangan. Kondisi ini didukung oleh analisis deskriptif pada Tabel 4.2 yang menunjukkan bahwa persentase perempuan yang berniat tidak memiliki anak lebih tinggi pada kelompok perempuan yang telah memiliki rumah milik sendiri bersama pasangan. Salah satu mekanisme yang dapat menjelaskan temuan tersebut adalah rumah tangga yang memiliki rumah sendiri lebih cenderung menghadapi trade-off antara biaya perumahan dan biaya untuk membesarkan anak (Flynn, 2017). Beberapa rumah tangga yang telah memiliki rumah sendiri mungkin cenderung puas dengan ruang tamu yang terlalu kecil untuk menampung keluarga mereka dengan nyaman sehingga ada kecenderungan juga memilih untuk memiliki lebih sedikit anak.

Variabel TFR memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap intensi perempuan untuk memiliki anak. Perempuan berstatus kawin yang tinggal di provinsi dengan TFR yang tinggi lebih cenderung memiliki intensi fertilitas tinggi daripada memiliki intensi fertilitas rendah atau tidak memiliki intensi fertilitas dibandingkan dengan perempuan berstatus kawin yang tinggal di provinsi dengan TFR yang lebih rendah. Hal tersebut mengindikasikan masih lemahnya pelaksanaan program KB di provinsi dengan TFR yang tinggi. Program KB belum dapat berfungsi secara efektif dalam menurunkan intensi fertilitas yang tinggi di provinsi-provinsi dengan TFR tinggi. Sebaliknya, di provinsi tersebut, norma untuk memiliki lebih banyak anak masih relatif lebih kuat dalam memengaruhi seorang perempuan untuk berniat memiliki anak lagi (Billari dkk, 2009; Bühler & Fratzczak, 2007; Mahendra, 2019; South & Baumer, 2000). Dengan kata lain, masih lemahnya pelaksanaan program KB di satu sisi dan masih kuatnya norma fertilitas tinggi di sisi yang lain, di wilayah/provinsi dengan TFR tinggi, sangat memengaruhi perilaku seorang perempuan yang tinggal di wilayah tersebut untuk berniat memiliki lebih banyak anak.

Variabel IDG provinsi, yang mencerminkan women empowerment suatu provinsi, tidak memiliki keterkaitan yang signifikan secara statistik terhadap intensi fertilitas perempuan berstatus kawin usia 15-49 tahun. Artinya, pada wilayah/provinsi dengan IDG yang tinggi, yang mengisyaratkan tingginya partisipasi perempuan di pasar kerja (kegiatan ekonomi), tidak berkorelasi terhadap intensi fertilitas yang rendah, demikian sebaliknya. Hal tersebut berkaitan dengan adanya dukungan institusional yang cukup tinggi terhadap perempuan yang terlibat di pasar kerja untuk dapat memiliki lebih banyak anak pada wilayah/provinsi dengan IDG yang tinggi. Misalnya melalui penyediaan fasilitas childcare yang berkontribusi menurunkan opportunity cost perempuan dalam melahirkan dan membesarkan anak.

Variabel CPR provinsi juga memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap intensi perempuan, namun hanya pada kelompok perempuan yang telah memiliki 1 anak. Perempuan yang telah memiliki 1 anak dan tinggal di wilayah/provinsi dengan CPR yang lebih tinggi lebih cenderung untuk memiliki intensi fertilitas tinggi (daripada memiliki intensi fertilitas rendah atau tidak memiliki intensi fertilitas) dibandingkan dengan perempuan yang tinggal di wilayah/provinsi dengan CPR yang lebih rendah. Temuan ini tidak sejalan dengan hasil penelitian McGuire & Stephenson (2015) yang menyimpulkan bahwa perempuan yang tinggal di suatu wilayah yang tingkat penggunaan alat kontrasepsinya rendah dan tingkat unmet need yang tinggi lebih cenderung untuk memiliki jarak kelahiran yang pendek. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat penggunaan alat KB yang tinggi di suatu wilayah tidak cukup kuat memengaruhi perempuan yang telah memiliki 1 anak untuk berniat tidak memiliki anak lagi. Perempuan yang telah memiliki 1 anak memiliki intensi fertilitas yang tinggi karena mereka masih ingin memiliki anak kedua. Dengan demikian, jika ditinjau menurut faktor kontekstual, niat seorang perempuan untuk memiliki anak lebih dipengaruhi oleh rata-rata jumlah anak yang dilahirkan oleh perempuan di suatu wilayah, daripada dipengaruhi oleh tinggi-rendahnya status atau kedudukan perempuan maupun ketersediaan alat KB.

## **D. Kesimpulan**

Program PKH merupakan strategi utama pemerintah untuk memberantas kemiskinan dengan meningkatkan human capital penduduk miskin di Indonesia. Akan tetapi, program PKH memiliki efek yang tidak diinginkan terhadap fertilitas dari rumah tangga miskin karena besaran bantuan merupakan fungsi dari jumlah anak.

Hasil penelitian ini membuktikan bahwa ada efek yang tidak diinginkan tersebut khususnya dalam hal perilaku fertilitas rumah tangga penerima manfaat PKH. Hasil estimasi dengan regresi ordinal logit maupun model multilevel regresi

ordinal menunjukkan bahwa setelah dikontrol oleh sejumlah variabel bebas demografi, sosial dan ekonomi serta faktor kontekstual menurut kelompok paritas, perempuan dari rumah tangga yang pernah maupun saat ini menerima PKH cenderung lebih tinggi untuk memiliki intensi fertilitas tinggi daripada tidak memiliki intensi fertilitas dibandingkan dengan perempuan dari rumah tangga yang tidak pernah menerima PKH. Dengan kata lain, terdapat kecenderungan yang kuat dari perempuan yang berasal dari rumah tangga yang pernah maupun saat ini menerima bantuan PKH untuk memaksimalkan bantuan yang diterima dengan menambah jumlah anak, atau adanya preferensi meningkatkan kuantitas anak. Di samping itu, perilaku moral hazard lebih mencolok terjadi pada perempuan dari rumah tangga yang pernah menerima PKH atau yang saat ini menerima PKH tetapi tidak dapat menunjukkan kartu.

Selain dipengaruhi oleh status penerimaan PKH, ada pula kondisi-kondisi lainnya dimana perempuan memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk menambah anak. Jika dilihat menurut faktor individu maka perempuan yang memiliki jumlah anak lebih sedikit, berpendidikan sedang atau tinggi, tingkat pendidikan suami sedang atau tinggi, berumur antara 25-29 tahun, pasangan berusia > 25 tahun, tidak bekerja, tinggal di desa, mengakses internet, belum memiliki rumah sendiri dan berpendapatan rendah memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk memiliki intensi fertilitas tinggi (daripada memiliki intensi fertilitas rendah atau tidak memiliki intensi fertilitas) dibandingkan dengan perempuan yang memiliki jumlah anak lebih banyak, berpendidikan rendah, tingkat pendidikan suami rendah, berumur antara 30-49 tahun, pasangan berusia 15-24 tahun, bekerja di sektor informal atau sektor formal, tinggal di kota, tidak mengakses internet, telah memiliki rumah sendiri dan berpendapatan lebih tinggi.

Jika ditinjau menurut faktor kontekstual, maka perempuan yang tinggal di provinsi dengan tingkat fertilitas yang lebih tinggi lebih cenderung untuk memiliki intensi fertilitas tinggi dibandingkan dengan perempuan yang tinggal di wilayah/provinsi dengan TFR yang lebih rendah. Masih lemahnya pelaksanaan program KB di satu sisi dan masih kuatnya norma fertilitas tinggi di sisi yang lain, di wilayah/provinsi dengan TFR tinggi, sangat berkontribusi dalam membentuk sikap maupun norma subjektif seorang perempuan yang tinggal di provinsi tersebut untuk berniat memiliki lebih banyak anak. Sementara itu, tingginya status, kedudukan dan peranan perempuan di suatu wilayah tidak berkorelasi signifikan terhadap rendahnya intensi fertilitas perempuan berstatus kawin, karena di provinsi dengan IDG tinggi, terdapat dukungan institusional yang berkontribusi menurunkan opportunity cost perempuan dalam melahirkan dan membesarkan anak. Selain itu, ketersediaan alat KB di suatu wilayah signifikan memengaruhi intensi fertilitas perempuan usia 15-49 tahun berstatus kawin

yang memiliki 1 anak, namun tidak signifikan pada kelompok perempuan yang memiliki minimal 2 anak. Hal ini mengindikasikan bahwa tingkat penggunaan alat KB yang tinggi di suatu wilayah tidak cukup kuat memengaruhi intensi fertilitas perempuan yang telah memiliki 1 anak karena mereka masih ingin memiliki anak kedua (norma 2 anak).

## **E. Saran Kebijakan**

Berdasarkan hasil dan kesimpulan penelitian maka terdapat beberapa rekomendasi kebijakan dan saran yang dapat diberikan yaitu:

- Jumlah anak yang diperhitungkan dalam skema pemberian bantuan PKH maksimal 2 anak. Hal ini dimaksudkan, pertama, supaya rumah tangga yang menerima bantuan PKH lebih cenderung memiliki hanya 2 anak sehingga dapat memaksimalkan bantuan untuk meningkatkan human capital anak. Kedua, supaya selaras dengan himbauan dari program keluarga berencana (KB) yaitu “2 anak lebih baik”.
- Keluarga yang pernah menerima PKH agar tidak dimasukkan kembali sebagai penerima PKH karena ada kecenderungan yang lebih tinggi terjadinya moral hazard. Selain itu, perlu ada sanksi yang tegas berupa pengurangan bantuan bagi penerima PKH yang tidak dapat menunjukkan kartu.
- Pemerintah perlu mendorong perempuan berstatus kawin yang menerima PKH dan tinggal di wilayah perdesaan untuk memaksimalkan bantuan yang diterima dengan meningkatkan human capital anak. Terkait hal tersebut, salah satu cara yang dapat dilakukan adalah melalui peran aktif dari pendamping program PKH.
- Pemerintah perlu mendorong penyediaan informasi yang edukatif dan inspiratif, khususnya melalui media sosial tentang pentingnya norma keluarga kecil serta peningkatan human capital anak untuk memutus rantai kemiskinan dalam rumah tangga.
- Pemerintah juga perlu mendorong keluarga yang telah memiliki minimal 2 anak untuk menempati rumah milik sendiri, melalui penyediaan rumah layak huni bersubsidi.
- Hasil penelitian ini memberikan suatu gambaran tentang perilaku fertilitas perempuan berstatus kawin yang berasal dari rumah tangga penerima PKH. Akan tetapi, karena keterbatasan sumber data dimana penelitian ini menggunakan data hasil Susenas 2017 yang notabene tidak diperuntukkan untuk mengevaluasi secara khusus pelaksanaan PKH, sehingga penelitian ini belum dapat menganalisis perilaku fertilitas dari perempuan berstatus kawin yang secara langsung menikmati manfaat program PKH. Untuk

mencapai tujuan tersebut diperlukan sumber data yang mengevaluasi secara khusus program PKH. Namun, survei yang secara khusus diperuntukkan mengevaluasi program PKH, yaitu SPKP (Survei Pelayanan Kesehatan dan Pendidikan) yang disponsori oleh Bank Dunia dan TNP2K, tidak menyediakan informasi intensi fertilitas dari penerima manfaat. Oleh karena itu, mengingat pentingnya studi mengenai perilaku fertilitas dari penerima manfaat PKH, maka diharapkan dalam survei evaluasi program PKH berikutnya dapat mencakup variabel intensi fertilitas.

- Penelitian ini masih menggunakan data cross section yaitu Susenas tahun 2017. Imbasnya, penelitian ini hanya menghasilkan suatu kesimpulan bahwa perilaku fertilitas hanya bervariasi menurut kelompok umur. Padahal, idealnya perilaku fertilitas juga dapat bervariasi menurut kohor/generasi. Dengan kata lain, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut yang dapat mengkaji secara spesifik efek program pengentasan kemiskinan terhadap perilaku fertilitas menurut kelompok kohor perempuan. Terkait hal tersebut, diperlukan sumber data dengan periode minimal 15 tahun.



# 13

## **ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI KEMISKINAN ANAK PEREMPUAN DARI ORANG TUA TUNGGAL PEREMPUAN ANTARGENERASI TAHUN 1997-2014**

Nama : Dian Nur Phawestri  
Instansi : BPS Kabupaten Merauke  
Program Studi : Magister Ekonomi Kependudukan dan  
Ketenagakerjaan  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Indonesia

## Abstrak

**K**emiskinan merupakan masalah mendasar dalam pembangunan nasional. Salah satu perspektif kemiskinan dapat dilihat dari dimensi gender. Perempuan sebagai agen pembangunan berperan dalam menghasilkan generasi bangsa di masa mendatang, generasi tersebut haruslah generasi yang berkualitas baik secara jasmani, mentalitas maupun spiritual. Oleh karena itu, kualitas dan kesejahteraan perempuan harus diperhatikan dari sedini mungkin. Anak-anak perempuan dari keluarga miskin sedapat mungkin dihindarkan dari kemiskinan.

Berdasarkan data longitudinal IFLS diperoleh bahwa status kemiskinan rumah tangga miskin dengan kepala rumah tangga perempuan mengalami dinamika dari tahun ke tahun, sampai dengan tahun 2014 rumah tangga yang berhasil keluar dari kemiskinan sebanyak 106 rumah tangga, tetapi status kemiskinan yang mendominasi pada tahun-tahun tersebut adalah rumah tangga miskin. Hal ini berarti bahwa tidak semua rumah tangga miskin dan rentan miskin di tahun 1997 dapat keluar dari kemiskinan, status kemiskinan miskin dan rentan miskin masih melekat pada sebagian besar rumah tangga, sehingga membuktikan adanya kemiskinan perempuan antargenerasi di Indonesia.

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab kemiskinan perempuan antargenerasi di Indonesia melalui perubahan status kemiskinan anak perempuan dari anak-anak hingga dewasa. Menggunakan data Longitudinal dari IFLS dengan analisis Multinomial Logistik didapatkan bahwa kemiskinan perempuan antargenerasi di Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor yaitu komposisi rumah tangga, tingkat pendidikan orang tua, tingkat kesehatan orang tua, tingkat kesehatan anak, kepemilikan lahan produktif, kepemilikan harta bergerak, tingkat pendidikan anak, dan status pekerja anak.

**Kata Kunci:** Kemiskinan, Kemiskinan Perempuan, Kemiskinan Antargenerasi

## **Abstract**

*P*overty is a fundamental problem in national development. One of the poverty perspectives can be seen from the gender dimension. Women as agents of development play a role in producing future generations of the nation, these generations must be generations of good quality physically, mentally and spiritually. Therefore, the quality and welfare of women must be considered as early as possible. As far as possible, girls from poor families are removed from poverty.

*Based on longitudinal IFLS data, it is found that the poverty status of poor households with female head of household experiences dynamics from year to year, until 2014 there were 106 households that managed to get out of poverty, but the poverty status that dominated in these years was poor households. This means that not all poor and vulnerable poor households in 1997 were able to get out of poverty, the poverty status of poor and vulnerable to poverty is still inherent in most households, thus proving the existence of intergenerational poverty of women in Indonesia.*

*This study was conducted to analyze the factors that cause intergenerational poverty for women in Indonesia through changing the poverty status of girls from children to adults. Using longitudinal data from IFLS with Multinomial Logistic analysis, it is found that poverty among women in Indonesia is caused by several factors, namely the composition of the household, the level of parental education, the level of parental health, the level of children's health, ownership of productive land, ownership of saving assets, level of children's education, and child labor status.*

*Keywords: Poverty, Women's Poverty, Intergenerational Poverty*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Kemiskinan pada perempuan dapat disebabkan oleh berbagai hal, World Bank pada tahun 2003 mengidentifikasi empat dimensi kemiskinan perempuan yaitu terbatasnya pemberdayaan. Masalah pemberdayaan perempuan mencakup dua hal. Pertama, pemberdayaan dalam bidang ekonomi yang berkaitan dengan lemahnya kemampuan perempuan dalam mengakses lembaga keuangan formal. Kedua, minimnya partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di level nasional dan regional. Terbatasnya kesempatan perempuan, terdapat ketidaksamaan posisi antara laki-laki dan perempuan dalam partisipasi angkatan kerja dan dalam status pekerjaan. Terbatasnya kapasitas perempuan, hal ini banyak dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan derajat kesehatan yang rendah. Terakhir terbatasnya keamanan pada perempuan.

Perempuan sebagai agen pembangunan yang berperan dalam menghasilkan generasi bangsa dimasa mendatang, generasi tersebut haruslah generasi yang berkualitas baik secara jasmani, mentalitas maupun spiritual. Oleh karena itu, kualitas dan kesejahteraan perempuan harus diperhatikan dari sedini mungkin. Anak-anak perempuan dari keluarga miskin sedapat mungkin dientaskan dari kemiskinannya agar tidak menjadi penduduk miskin baru di Indonesia atau kemiskinan antargenerasi. Noerdin et al (2006) mengemukakan bahwa dalam isu gender dan kemiskinan, rumah tangga merupakan salah satu sumber diskriminasi dan subordinasi terhadap perempuan.

Di Indonesia permasalahan tentang kemiskinan antargenerasi tersebut dapat dilihat dari data Indonesia Family Life Survey (IFLS), dengan menggunakan data panel longitudinal pada 2.966 rumah tangga amatan, dapat diidentifikasi pola kemiskinan sebagai berikut.

Dari data diperoleh bahwa rumah tangga yang berstatus miskin pada tahun 1997 mengalami dinamika status kemiskinan pada tahun-tahun berikutnya, pada tahun 1997 jumlah rumah tangga miskin sebanyak 1.860 rumah tangga, sedangkan rumah tangga rentan miskin sebanyak 1160 rumah tangga. Tahun 2000 sebanyak 560 rumah tangga keluar dari kemiskinan, namun masih terdapat rumah tangga miskin sebanyak 1.785 rumah tangga dan rumah tangga rentan miskin sebanyak 621 rumah tangga. Di tahun 2007 rumah tangga yang keluar dari kemiskinan bertambah sebanyak 72 rumah tangga menjadi 632, tetapi rumah tangga miskin masih mendominasi pada angka 1683 selebihnya adalah rumah tangga rentan miskin. Gelombang terakhir IFLS Tahun 2014 sebanyak 728 rumah tangga yang dikategorikan miskin dan rentan miskin di tahun 1997 berhasil keluar dari kemiskinan, sedangkan jumlah rumah tangga miskin masih

cukup tinggi yaitu 1646 rumah tangga dan 592 rumah tangga rentan miskin sehingga dapat disimpulkan bahwa tidak semua rumah tangga miskin dan rentan miskin di tahun 1997 dapat keluar dari kemiskinan, status kemiskinan miskin dan rentan miskin masih melekat pada sebagian besar rumah tangga.

Berdasarkan data longitudinal IFLS diperoleh bahwa status kemiskinan rumah tangga miskin dengan kepala rumah tangga perempuan mengalami dinamika dari tahun ke tahun, sampai dengan tahun 2014 rumah tangga yang berhasil keluar dari kemiskinan sebanyak 106 rumah tangga, tetapi status kemiskinan yang mendominasi pada tahun-tahun tersebut adalah rumah tangga miskin. Hal ini berarti bahwa tidak semua rumah tangga miskin dan rentan miskin di tahun 1997 dapat keluar dari kemiskinan, status kemiskinan miskin dan rentan miskin masih melekat pada sebagian besar rumah tangga, sehingga membuktikan adanya kemiskinan perempuan antargenerasi di Indonesia.

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

Transmisi kemiskinan antargenerasi terjadi di Indonesia, Pakpahan (2008) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa anak yang tumbuh dan dibesarkan dalam rumah tangga yang memiliki status kemiskinan kronis terancam untuk menjadi miskin ketika dewasa sebesar 31% lebih tinggi jika membandingkan dengan anak yang dibesarkan dalam rumah tangga yang tidak mengalami miskin. Menurut Irwana dan Moeis (2019) transmisi kemiskinan yang terjadi diwariskan dari orang tua kepada anaknya. Anak yang tumbuh dan besar dalam rumah tangga miskin mempunyai kecenderungan dan berpeluang lebih tinggi untuk memiliki status miskin ketika anak tersebut dewasa. Dari uraian latar belakang tersebut dapat disimpulkan rumusan masalah penelitian ini adalah faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan perempuan antargenerasi di Indonesia.

Penelitian ini memakai data dari IFLS periode 2 sebagai database dan 5 sebagai priode untuk mengamati perubahan status kemiskinan individu. Penentuan sampel data penelitian ini memakai data individu anak perempuan rumah tangga miskin dengan kepala keluarga berjenis kelamin perempuan dan berumur kurang dari 15 tahun. Dalam penelitian ini ingin mengamati perubahan status kemiskinan anak perempuan tersebut serta menganalisis faktor-faktor penyebabnya menggunakan regresi multinomial logistik, dengan menggunakan estimasi maximum likelihood atau maximum likelihood estimator (MLE).

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Dari hasil analisis dan uji hipotesis pada sub bab sebelumnya, secara lebih terperinci bentuk penjelasan dari setiap hipotesis penelitian.

## **1. Pengaruh komposisi rumah tangga terhadap status kemiskinan**

Hipotesis pertama (H1) menyatakan bahwa komposisi rumah tangga berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis disimpulkan bahwa hipotesis pertama (H1) diterima. Artinya semakin lengkap komposisi rumah tangga akan semakin baik status kemiskinan perempuan antargenerasi. Semakin berkurang komposisi rumah tangga, maka akan semakin buruk status kemiskinan perempuan antargenerasi.

Komposisi rumah tangga dalam penelitian ini ditentukan berdasarkan status pernikahan kepala rumah tangga, dengan kategori orang tua tunggal atau menikah. Hasil analisis yang telah dilakukan menyimpulkan bahwa kepala rumah tangga dengan status pernikahan “menikah” memiliki tingkat status kemiskinan yang lebih baik dibandingkan dengan kepala rumah tangga dengan status pernikahan “orang tua tunggal”. Kesimpulannya yaitu bila dibandingkan dengan orang tua dengan status menikah, orang tua tunggal memiliki kecenderungan dan peluang tinggi untuk menjadi miskin.

Komposisi rumah tangga memiliki peranan penting untuk mengamati berbagai pengalaman dan konteks yang berbeda dan untuk menekankan pentingnya menghindari asumsi bahwa keluarga inti patriarki adalah lingkungan terbaik untuk kesejahteraan anak dan untuk menghindari penularan kemiskinan (Harper et al. 2003 dalam Bird 2007). Hasil ini searah dengan penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan komposisi rumah tangga merupakan salah satu faktor penyebab kemiskinan antargenerasi.

## **2. Pengaruh tingkat pendidikan orang tua terhadap status kemiskinan**

Hipotesis kedua (H2) menyatakan tingkat pendidikan orang tua memengaruhi status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis kedua (H2) diterima. Jenjang pendidikan orang tua yang semakin baik berbanding lurus dengan membaiknya status kemiskinan perempuan antargenerasi begitu juga sebaliknya.

Kesimpulan dari hasil tersebut yaitu pendidikan orang tua memegang peranan penting dalam menghentikan kemiskinan antargenerasi. Memiliki orang tua yang tidak berpendidikan sangat terkait dengan kemiskinan rumah tangga dan peningkatan risiko kekurangan gizi dan penyakit akibat sanitasi dan praktik kesehatan yang buruk (Aldaz- Carroll dan Moran 2001; Handa et al. 2004; Emerson dan Souza 2005; Falkingham dan Ibragimova 2005 dalam Bird 2007). Orang dewasa yang berpendidikan cenderung lebih sehat dan memiliki anak lebih sedikit dan sehat dengan tingkat kematian dan morbiditas bayi yang lebih rendah. Kelompok tersebut membuat pilihan kesehatan yang lebih baik dan hidup lebih lama (Hannum dan Buchmann, 2005, Rose dan Dyer, 2006 dalam Bird 2007).

Sejalan dengan hal tersebut, Christiaensen dan Alderman, (2004) ; Rose dan Dyer, (2006) dalam Bird 2007), menyatakan bahwa perempuan penting dalam menghentikan kemiskinan antargenerasi, sebagian karena ibu yang berpendidikan lebih cenderung menyekolahkan anak sendiri, tetapi juga karena “eksternalitas” termasuk penurunan kesuburan dan kematian bayi serta peningkatan kesehatan keluarga. Hasil penelitian ini searah dengan penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan bahwa pendidikan orang tua adalah salah satu faktor penyebab kemiskinan antargenerasi.

### **3. Pengaruh tingkat kesehatan orang tua terhadap status kemiskinan**

Hipotesis ketiga (H3) menyatakan bahwa tingkat kesehatan orang tua berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan hasil pengujian hipotesis ketiga (H3) diterima. Semakin membaik tingkat kesehatan orang tua maka akan semakin membaik pula status kemiskinan perempuan antargenerasi. Dan semakin memburuk tingkat kesehatan orang tua maka akan berpengaruh pada semakin memburuknya status kemiskinan perempuan antargenerasi. Tingkat kesehatan orang tua dalam penelitian ini ditentukan dari ada tidaknya keluhan kesehatan yang dirasakan oleh orang tua responden. Tingkat kesehatan tersebut dikategorikan menjadi tiga (3) kategori, yaitu: sakit, sehat dengan keluhan, dan sehat.

Hasil analisis tersebut menyimpulkan bahwa kesehatan orang tua memegang peranan penting dalam menentukan tingkat kemiskinan antargenerasi. Kesehatan yang baik adalah aset utama dan kesehatan yang buruk adalah satu-satunya bahaya yang paling luas memengaruhi rumah tangga miskin (Harper, 2004 dalam Bird 2007). Kesehatan diidentifikasi sebagai salah satu pendorong utama penurunan mobilitas karena hilangnya tenaga kerja individu dan pola pengasuhan orang tua, yang mengubah rasio ketergantungan rumah tangga, dan biaya mencari pengobatan. Dengan adanya penyakit yang parah dan kronis yang diderita orang tua maka akan sangat merusak konsumsi dan kesejahteraan rumah tangga.

Kesehatan yang buruk sangat umum dalam masyarakat dengan prevalensi tinggi sehingga menjadi stres yang dapat diantisipasi dan tanpa asuransi, persepsi orang yang rentan tentang risiko berubah, berpengaruh terhadap perilaku (Harper, 2004 dalam Bird 2007). Orang tua memiliki jangka waktu investasi yang lebih pendek dan dimungkinkan tidak lagi mengantisipasi dukungan di hari tua oleh anak-anak, daripada berinvestasi dalam pendidikan anak-anak, pilihannya adalah mencari investasi pengembalian cepat, meninggalkan anak-anak tersebut menjadi orang dewasa berpenghasilan rendah (Cohen, 2005 dalam Bird 2007). Hasil penelitian ini searah dengan penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan kesehatan orang tua adalah salah satu faktor penyebab kemiskinan antargenerasi.

#### **4. Pengaruh tingkat kesehatan anak terhadap status kemiskinan**

Hipotesis keempat (H4) menyatakan tingkat kesehatan anak memengaruhi status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan pengujian menjelaskan bahwa hipotesis keempat (H4) diterima. Semakin membaik tingkat kesehatan anak maka akan semakin membaik pula status kemiskinan perempuan antargenerasi. Dan semakin memburuk tingkat kesehatan anak maka akan semakin memburuk pula status kemiskinan perempuan antargenerasi. Tingkat kesehatan anak dalam penelitian ini ditentukan dari ada tidaknya keluhan kesehatan yang dirasakan pada saat responden kecil, yang selanjutnya dikategorikan menjadi tiga (3) kategori, yaitu sakit, sehat dengan keluhan dan sehat.

Hasil analisis ini menyimpulkan bahwa kesehatan anak merupakan faktor penting yang dapat menentukan terjadinyatingkat kemiskinan. Terpenuhi atau tidaknya nutrisi dan kesehatan anak akan menentukan kondisi kemiskinan anak dimasa mendatang. Anak yang memiliki nutrisi dan kesehatan yang baik cenderung akan memiliki status kemiskinan yang lebih baik. Gizi dalam rahim yang buruk juga menyebabkan bayi dengan berat lahir rendah (di bawah 2,5kg) dengan risiko lebih tinggi pada anak-anak menjadi stunting dan mengalami batasan permanen pada perkembangan fisik dan kognitif anak-anak, yang memengaruhi kinerja dan penyelesaian sekolah. Hal tersebut mendukung penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan kesehatan anak adalah salah satu faktor yang memengaruhi tingkat kemiskinan antergenerasi.

#### **5. Pengaruh kepemilikan lahan produktif terhadap status kemiskinan**

Hipotesis kelima (H5) menyatakan kepemilikan lahan produktif berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan pengujian menjelaskan bahwa hipotesis kelima (H5) diterima. Keluarga yang memiliki lahan produktif cenderung memiliki status kemiskinan yang lebih baik dibandingkan dengan keluarga yang tidak memiliki lahan produktif. Kepemilikan lahan produktif dalam penelitian ini ditentukan dari ada tidaknya lahan produktif (pertanian dan non pertanian) yang dimiliki oleh orang tua responden. Kepemilikan akan lahan produktif merupakan faktor penentu yang jelas dari tingkat pendapatan dan konsumsi individu atau rumah tangga.

Kepemilikan aset juga merupakan kontribusi penting bagi kondisi awal rumah tangga dan dapat menyebabkan 'perangkap kemiskinan', yang memengaruhi penghindaran risiko, kerentanan, dan kemampuan untuk mengatasi kemungkinan guncangan. Hal tersebut memengaruhi mata pencaharian individu dan rumah tangga serta pilihan investasi sehingga berdampak pada kesejahteraan jangka pendek maupun panjang. Rumah tangga yang memiliki aset lebih, cenderung lebih mampu menjaga keamanan pangan anak-anak dan berinvestasi dalam

kesehatan dan pendidikan anak-anak tersebut. Hal ini mendukung penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan kepemilikan lahan produktif adalah salah satu faktor yang memengaruhi tingkat kemiskinan antargenerasi.

## **6. Pengaruh kepemilikan harta bergerak terhadap status kemiskinan**

Hipotesis keenam (H6) menyatakan bahwa kepemilikan harta bergerak berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan pengujian menjelaskan bahwa hipotesis keenam (H6) diterima. Keluarga yang memiliki harta bergerak cenderung memiliki status kemiskinan yang lebih baik dibandingkan dengan keluarga yang tidak memiliki harta bergerak. Kepemilikan harta bergerak masih termasuk dalam bagian kepemilikan aset, yang dalam penelitian ini ditentukan dari ada tidaknya harta bergerak seperti perhiasan dan tabungan yang dimiliki oleh orang tua.

Ada tidaknya aset yang dimiliki orang tua memiliki peranan penting bagi kondisi awal rumah tangga. Orang tua yang memiliki aset cenderung akan lebih memperhatikan dan memenuhi apa saja yang dibutuhkan oleh anak-anaknya, dimana hal tersebut kedepannya akan berdampak pada status kemiskinan antargenerasi. Rumah tangga dengan aset yang lebih baik cenderung lebih mampu menjaga keamanan pangan anak-anak dan berinvestasi dalam kesehatan dan pendidikan anak-anak tersebut. Hasil yang diperoleh mendukung penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan kepemilikan harta bergerak merupakan salah satu faktor yang memengaruhi tingkat kemiskinan antargenerasi.

## **7. Pengaruh melahirkan dini terhadap status kemiskinan**

Hipotesis ketujuh (H7) menyatakan bahwa melahirkan dini berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan pengujian menjelaskan bahwa hipotesis ketujuh (H7) ditolak. Hasil tersebut menyimpulkan melahirkan dini belum tentu dapat menurunkan status kemiskinan perempuan antargenerasi. Melahirkan anak pada usia dini dikaitkan dengan kemiskinan. Menjadi ibu pada usia remaja berkontribusi pada transmisi kemiskinan antargenerasi, karena tidak menyelesaikan pendidikannya atau mengalami putus sekolah (Aldaz- Carroll dan Moran 2001 dalam Bird 2007).

Tidak terbuktinya melahirkan dini sebagai salah satu faktor memengaruhi status kemiskinan karena mayoritas responden dalam penelitian ini termasuk dalam kategori menikah dini, sedangkan status kemiskinan seimbang antara kategori miskin dan tidak miskin. Hal tersebut ditunjukkan dari hasil diskripsi, sebanyak 87,5% termasuk kategori menikah dini. Untuk kategori status kemiskinan 43,6% termasuk kategori miskin, dan 44,9% termasuk kategori tidak miskin. Hasil yang diperoleh tidak searah dengan penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan bahwa melahirkan dini merupakan salah satu faktor yang dapat berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan antargenerasi.

## **8. Pengaruh tingkat pendidikan anak terhadap status kemiskinan**

Hipotesis kedelapan (H8) menyatakan bahwa tingkat pendidikan berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan pengujian menjelaskan bahwa hipotesis kedelapan (H8) diterima. Hasil tersebut menyimpulkan tingkat pendidikan anak yang tinggi maka berbanding lurus dengan membaiknya status kemiskinan perempuan antargenerasi. Dan semakin rendah tingkat pendidikan anak maka akan semakin memburuk status kemiskinan perempuan antargenerasi.

Di banyak negara, sekolah berkorelasi kuat dengan pendapatan orang dewasa dan penanda lain dari status sosial ekonomi (Aldaz-Carroll dan Moran 2001 dalam Bird 2007). Semakin tinggi pendidikan maka akan semakin meningkatkan keterampilan kognitif dan dapat meningkatkan produktivitas ekonomi keluarga. Pendidikan dan perolehan keterampilan sangat dipengaruhi oleh faktor tingkat rumah tangga dan lingkungan yang lebih luas, termasuk akses dan kualitas pendidikan serta permintaan pasar akan pekerja anak.

Tingkat pendidikan anak dalam penelitian diproxy menggunakan jenjang sekolah formal paling akhir yang pernah diselesaikan oleh orang tua responden yang terdiri dari tidak sekolah, SD, SMP, SMA, Diploma+. Hasil yang didapatkan ini searah dengan penelitian Bird (2007), yang menyimpulkan bahwa pendidikan anak merupakan salah satu faktor yang dapat berpengaruh terhadap tingkat kemiskinan antergenerasi.

## **9. Pengaruh pekerja anak terhadap status kemiskinan**

Hipotesis kesembilan (H9) menyatakan bahwa pekerja anak berpengaruh terhadap status kemiskinan perempuan antargenerasi. Berdasarkan pengujian menjelaskan bahwa hipotesis kesembilan (H9) diterima. Semakin awal seseorang memasuki pasar tenaga kerja, semakin rendah penghasilannya saat dewasa, hal ini dapat dikurangi jika dalam bekerja diikuti dengan pengembangan keterampilan yang dapat dilanjutkan oleh anak digunakan saat dewasa (Emerson dan Souza 2005 dalam Bird 2007).

Pekerja anak adalah masalah lain yang memengaruhi kemiskinan antargenerasi. Keberadaan pekerjaan anak memiliki efek negatif jangka panjang pada anak-anak masih diperdebatkan dengan hangat. Namun, sebagian besar peneliti setuju bahwa rumah tangga harus mencari sumber pendapatan alternatif dan memperoleh pendapatan yang cukup, sedangkan bekerja penuh waktu di masa kecil harus ditunda selama mungkin (Bird, 2007). Pekerja anak dalam penelitian ini didekati dengan proxy pernah atau tidaknya anak yang bekerja sebelum umur 18 tahun. Hasil ini mendukung penelitian Bird (2007), bahwa pekerjaan anak menjadi salah satu faktor yang memengaruhi tingkat kemiskinan antargenerasi ini membahas tentang faktor-faktor penyebab kemiskinan

perempuan antargenerasi di Indonesia melalui perubahan status kemiskinan anak perempuan sejak anak-anak sampai dewasa. Menggunakan data dari survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia (SAKERTI) atau Indonesia Family Life Survey (IFLS). Model estimasi yang digunakan dalam penelitian adalah regresi Multinomial Logistik.

Kesimpulan dari penelitian dan pembahasan yaitu bahwa kemiskinan perempuan antargenerasi dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor-faktor penyebab tingginya probabilitas anak perempuan lepas dari kemiskinan adalah komposisi rumah tangga, jenjang pendidikan orang tua, tingkat kesehatan orang tua dan anak, kepemilikan lahan produktif, kepemilikan harta bergerak, tingkat pendidikan anak dan pekerja anak. Faktor-faktor tersebut yang menyebabkan tingginya probabilitas anak perempuan lepas dari kemiskinan.

#### **D. Saran Kebijakan**

Implikasi praktis penelitian ini yaitu diperoleh bukti yang mendukung program pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan khususnya kemiskinan perempuan. Selain itu, meningkatkan kemungkinan seorang anak perempuan lepas dari kemiskinan adalah meningkatkan faktor-faktor yang menyebabkan tingginya probabilitas anak perempuan lepas dari kemiskinan: dan mengurangi faktor-faktor yang menyebabkan tingginya probabilitas anak perempuan lepas dari kemiskinan.



# 14

## HUBUNGAN PERKEMBANGAN SEKTOR KEUANGAN, PERTUMBUHAN EKONOMI, DAN DEGRADASI LINGKUNGAN PADA EMERGING MARKETS DI NEGARA-NEGARA ASIA

*The Nexus of Financial Development,  
Economic Growth, and Environmental  
Degradation in Asian Emerging Markets*

Nama : Intan Dana Lestari  
Instansi : Biro Umum dan Keuangan Lembaga Kebijakan  
Pengadaan Barang/jasa Pemerintah  
Program Studi : Magister Ekonomi Terapan  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Padjajaran Bandung

## Abstrak

Degradasi lingkungan merupakan salah satu masalah utama di dunia akhir-akhir ini dan salah satu tujuan dari pembangunan berkelanjutan (SDGs) yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Negara-negara emerging markets yang menjadi pemain utama ekonomi global dan merupakan salah satu sumber utama pertumbuhan ekonomi dunia, berpotensi besar dalam berkontribusi terhadap degradasi lingkungan akibat peningkatan aktivitase ekonomi. Studi ini menganalisis dampak perkembangan sektor keuangan dan pertumbuhan ekonomi terhadap degradasi lingkungan di negara – negara emerging markets Asia. Model panel degradasi lingkungan dalam penelitian ini menggunakan variabel perkembangan sektor keuangan dari perbankan, perkembangan sektor keuangan dari pasar modal, pertumbuhan ekonomi, Foreign Direct Investment (FDI), dan urbanisasi yang merupakan determinan utama dari emisi CO<sub>2</sub> yang merupakan proksi dari degradasi lingkungan. Periode yang digunakan dalam penelitian ini adalah tahun 1980 – 2018 untuk banking model dan financial sector model (perbankan dan pasar modal). Pendekatan data panel yang digunakan meliputi cross-section dependence, panel unit root, panel cointegration, Fully Modified OLS (FMOLS) dan Dynamic Ordinary Least Square (DOLS). Hasil uji empiris menunjukkan bahwa pada emerging markets Asia terdapat hubungan keseimbangan jangka panjang yang positif antara banking model (*Domestic Credit to Private Sector by Banks*) dan degradasi lingkungan. Namun pada financial sector model (*Stock Market Turnover*) dan degradasi lingkungan tidak terdapat hubungan keseimbangan jangka panjang. Selain itu, tanda koefisien negatif pada bentuk kuadrat dari pertumbuhan ekonomi menunjukkan eksistensi Environmental Kuznets Curve (EKC).

**Kata kunci:** Perkembangan Sektor Keuangan; Degradasi Lingkungan; emisi CO<sub>2</sub>; Pertumbuhan Ekonomi; Environmental Kuznets Curve (EKC).

## **Abstract**

*Environmental degradation is one of the major problems in the world recently and one of the United Nations' (UN) sustainable development goals (SDGs). Emerging markets countries that have become major players in the global economy and the main source of world economic growth have great potential to contribute the environmental degradation due to increased economic activities. This study investigates the impact of financial development and economic growth on environmental degradation in Asian emerging markets. A panel environmental degradation model using financial development from banking sector and capital market sector, economic growth, Foreign Direct Investment (FDI), and urbanization variables that are major determinants of CO<sub>2</sub> emission as a proxy of environmental degradation. The periods considered were 1980 – 2018 for banking model and financial sector model (banking sector and capital market sector). A panel data approach applied such as cross-section dependence, panel unit root, panel cointegration, Fully Modified OLS (FMOLS) and Dynamic Ordinary Least Square (DOLS). The empirical finding revealed that in Asian emerging markets there is positively long-term relationship between financial development from banking model (Domestic Credit to Private Sector by Banks) with environmental degradation. Nevertheless, we do not find any long-term relationship between financial development from financial sector model (Stock Market Turnover) with environmental degradation. Moreover, the quadratic negative signed for economic growth showed the existence of Environmental Kuznets Curve (EKC).*

*Keywords: Financial Development; Environmental Degradation; CO<sub>2</sub> emission; Economic Growth; Environmental Kuznets Curve (EKC).*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Selain sektor perbankan, pasar modal juga merupakan salah satu alternatif industri dalam mendapatkan modal. Semakin besar pasar dan semakin tinggi tingkat likuiditas pasar modal, dimana terdapat semakin banyak surat berharga yang diperdagangkan maka semakin banyak industri yang memperoleh modal. Peningkatan modal industri artinya terjadi peningkatan aktivitas ekonomi yang juga berpotensi meningkatkan emisi CO<sub>2</sub>. Tidak hanya industri yang memperoleh keuntungan dari aktivitas pasar modal, investor juga mendapatkan profit dari transaksi jual beli surat berharga serta deviden. Demikian pasar modal dapat menjadi perantara keuangan dengan memfasilitasi aliran investasi dari investor ke industri yang pada akhirnya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari peningkatan produktivitas usaha (Levine, 2005).

Salah satu bentuk investasi yang mendapat perhatian dari pemerintah adalah Foreign Direct Investment (FDI). FDI selain dapat meningkatkan perekonomian diharapkan memberikan teknologi ramah lingkungan bagi host country sehingga dapat menurunkan degradasi lingkungan. Selain itu degradasi lingkungan juga ditentukan oleh jumlah populasi. Salah satu konsekuensi yang timbul akibat besarnya populasi adalah peningkatan konsumsi energi yang juga berakibat penurunan kualitas lingkungan melalui emisi CO<sub>2</sub>.

China, India, dan Indonesia merupakan negara emerging markets Asia dengan jumlah populasi terbesar pertama, kedua, dan keempat di dunia berdasarkan data world bank tahun 2018. Jumlah penduduk China pada tahun 2018 sebesar 1.393 milyar jiwa, India sebesar 1.353 milyar jiwa, dan Indonesia sebesar 267,66 juta jiwa. Dimana secara rata - rata tiga negara tersebut 49,50% penduduk tinggal didaerah perkotaan dan 50,5% tinggal didaerah pedesaan. Jumlah penduduk di perkotaan setiap tahunnya bertambah, meskipun laju urbanisasi menunjukkan tren yang menurun. Urbanisasi terjadi akibat infrastruktur dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi terjadi didaerah perkotaan. Dampak dari urbanisasi tentu saja meningkatkan aktivitas produksi yang juga dapat meningkatkan konsumsi energi, dan lebih lanjut meningkatkan produksi emisi CO<sub>2</sub> dari hasil aktivitas produksi tersebut sehingga diduga juga menjadi salah satu penyebab degradasi lingkungan.

Hubungan antara perkembangan sektor keuangan, pertumbuhan ekonomi, dan degradasi lingkungan telah banyak dilakukan penelitian sebelumnya, namun beberapa penelitian terdahulu memberikan hasil yang beranekaragam. Sehingga berdasarkan perbedaan hasil penelitian dari studi literatur sebelumnya, penelitian ini berkontribusi terhadap literatur dengan menggunakan indikator dari perkembangan sektor keuangan, pertumbuhan ekonomi, dan degradasi lingkungan serta menganalisis eksistensi EKC pada emerging markets di negara-negara Asia khususnya Indonesia.

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

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka permasalahan yang perlu dilakukan analisis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sektor keuangan baik perbankan maupun pasar modal yang semakin berkembang serta peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu negara dapat menimbulkan degradasi lingkungan, sehingga membuat penulis perlu melakukan evaluasi dan analisis bagaimana pengaruh perkembangan sektor keuangan dan pertumbuhan ekonomi terhadap degradasi lingkungan dalam keseimbangan jangka panjang pada emerging markets di negara-negara Asia khususnya Indonesia?
2. Foreign Direct Investment (FDI) sebagai salah satu bentuk investasi pihak asing yang dianggap menguntungkan khususnya membantu menurunkan degradasi lingkungan dari teknologi informasi yang diterapkan serta tingginya angka urbanisasi di emerging markets yang memicu peningkatan konsumsi energi, membuat penulis perlu melakukan evaluasi dan analisis bagaimana pengaruh FDI dan urbanisasi terhadap degradasi lingkungan dalam keseimbangan jangka panjang pada emerging markets di negara-negara Asia khususnya Indonesia?
3. Teori Environmental Kuznet Curve (EKC) menyatakan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi disuatu negara pada awalnya akan merusak lingkungan namun lebih lanjut akan meningkatkan kualitas lingkungan, sehingga penulis perlu melakukan analisis apakah terdapat eksistensi EKC pada emerging markets di negara-negara Asia khususnya Indonesia?

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode penelitian kuantitatif merupakan penelitian ilmiah yang bersifat sistematis terhadap suatu fenomena dengan menggunakan model matematis, teori, dan hipotesis untuk melihat hubungan kausalitas antar variabelnya. Sementara pendekatan deskriptif merupakan metode untuk mendeskripsikan suatu objek yang diteliti melalui data dan sampel yang digunakan dalam penelitian. Alat bantu yang digunakan dalam melakukan analisis dalam penelitian ini adalah stata 15.1.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

Hasil estimasi model akan diinterpretasikan sesuai dengan prinsip dan teori ekonomi yang berlaku. Analisis secara ekonomi dilakukan dengan membandingkan hubungan dan besaran dari parameter suatu variabel independen setelah diketahui mempunyai pengaruh yang nyata secara statistik pada variabel dependennya.

## 1. Hubungan Perkembangan Sektor Keuangan dan Emisi CO<sub>2</sub>

Berdasarkan hasil estimasi FMOLS pada banking model (Tabel 4.9.), perkembangan sektor keuangan dari perbankan yang diproksikan melalui pemberian kredit perbankan kepada pihak swasta (DCP) mempengaruhi peningkatan emisi CO<sub>2</sub> dalam keseimbangan jangka panjang sebesar 22,1355. Artinya setiap peningkatan jumlah pembiayaan kepada pihak swasta oleh lembaga perbankan terhadap GDP (DCP) sebesar 1% akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 22,1355 MtCO<sub>2</sub>. Dengan kata lain semakin berkembangnya sektor keuangan dari pemberian kredit perbankan kepada pihak swasta akan meningkatkan degradasi lingkungan. Selain itu berdasarkan estimasi DOLS pada banking model (Tabel 4.10.), perkembangan sektor keuangan dari perbankan dalam keseimbangan jangka panjang juga terbukti meningkatkan emisi CO<sub>2</sub>. Peningkatan DCP sebesar 1% akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 20,6394 MtCO<sub>2</sub>.

Pada estimasi FMOLS untuk financial sector model, dimana perkembangan sektor keuangan tidak hanya diukur melalui perkembangan perbankan melainkan juga dari perkembangan pasar modal yaitu stock market turnover indeks (SMT), peningkatan pemberian kredit perbankan kepada pihak swasta terhadap GDP (DCP) sebesar 1% akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 22,0948 MtCO<sub>2</sub> sedangkan pada estimasi DOLS untuk financial sector model peningkatan DCP sebesar 1% akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 19,0890 MtCO<sub>2</sub>.

Baik estimasi FMOLS maupun DOLS secara umum memberikan hasil yang serupa. Perkembangan pasar modal yang merupakan variabel utama dalam financial sector model yang diproksikan dengan stock market turnover indeks (SMT) berdasarkan hasil penelitian, dalam keseimbangan jangka panjang tidak mempengaruhi emisi CO<sub>2</sub> atau tidak berpengaruh terhadap degradasi lingkungan. Hal ini ditunjukkan dari nilai probabilitas untuk variabel SMT nilai maksimal tingkat kepercayaan yaitu sebesar 0,1.

Seperti yang telah diketahui, penelitian ini menggunakan dua indikator perkembangan sektor keuangan yang berasal dari perbankan dan pasar modal. Peningkatan degradasi lingkungan sebagai akibat perkembangan sektor keuangan dari perbankan pada emerging markets Asia dalam penelitian ini disebabkan karena nilai pembiayaan perbankan ke pihak swasta dari memiliki trend peningkatan yang signifikan. Data DCP China dari tahun 1980 – 2018 tercatat mengalami peningkatan sebanyak 95 kali, sementara di Indonesia pada periode yang sama nilai DCP meningkat 21 kali. Pembiayaan tersebut disalurkan bank ke pihak swasta sebagai modal usaha perusahaan. Struktur modal perusahaan secara garis besar terdiri dari utang dan ekuitas. Pembiayaan yang dilakukan pihak bank termasuk kedalam sumber modal perusahaan yang berasal dari utang. Modal tersebut digunakan untuk membiayai operasional

perusahaan, maupun pengembangan usaha yang menciptakan konsumsi energi secara masif atau tidak mendorong green economy. Sehingga dengan berkembangnya suatu perusahaan maka juga akan meningkatkan aktivitas industri yang tentu saja meningkatkan penggunaan energi yang berakibat pada peningkatan emisi CO<sub>2</sub>.

Selain itu dengan berkembangnya sektor keuangan khususnya perbankan tentunya akan meningkatkan infrastruktur perbankan itu sendiri, seperti penambahan jumlah lokasi cabang bank, ATM, penambahan peralatan dan mesin kantor, serta peningkatan Information and Communication Technologies (ICT) perbankan. Penggunaan peralatan dan mesin, operasional kantor, ATM turut menyumbang emisi CO<sub>2</sub> dari penggunaan energi listrik. Peningkatan ICT juga menyumbang emisi CO<sub>2</sub> yang besar dari penggunaan data center yang diketahui berdasarkan laporan Nature 561 (2018) menghabiskan 200 terawatt hour (TWh) setiap tahunnya dan menyumbang sekitar 0,3% dari keseluruhan emisi CO<sub>2</sub>.

Hasil perkembangan sektor keuangan dari perbankan dalam mempengaruhi degradasi lingkungan dalam penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Boutabba (2014) yang melakukan penelitian di negara India, Omri, et al. (2015) pada hasil penelitian di Qatar dari 12 negara MENA. Pada penelitian data panel yang dilakukan oleh Nasir, Duc Huynh, & Xuan Tram (2019) pada negara ASEAN-5 juga memperoleh hasil yang sama bahwa perkembangan sektor keuangan meningkatkan degradasi lingkungan.

Namun beberapa penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang sebaliknya bahwa perkembangan sektor keuangan meningkatkan kualitas lingkungan atau mengurangi emisi CO<sub>2</sub>. Jalil & Feridun (2011) dengan negara penelitian China, Shahbaz, et. Al. (2013) dengan negara penelitian Malaysia, Shahbaz, Tiwari, & Nasir (2013) dengan negara penelitian Afrika Selatan, Abassi & Riaz (2016) dengan negara penelitian Pakistan. Pada penelitian data panel yang dilakukan oleh Acheampong (2019) pada 46 negara sub-Saharan Africa, Al-Mulali, Tang, & Ozturk (2015) pada 129 negara yang dibagi kedalam 4 level income group juga memperoleh hasil yang sama bahwa perkembangan sektor keuangan mengurangi degradasi lingkungan. Selain itu temuan lain dari Jamel & Maktouf (2017) yang melakukan penelitian di 40 negara eropa menunjukkan hasil bahwa perkembangan sektor keuangan tidak mempengaruhi kualitas lingkungan.

Hasil penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Tamazian, et. al. (2009) pada salah satu model penelitiannya yang menganalisis pengaruh perkembangan pasar modal yang diprosikan dengan stock market value added terhadap emisi CO<sub>2</sub> bahwa perkembangan pasar modal tidak mempengaruhi emisi CO<sub>2</sub> di negara BRIC. Selanjutnya hasil penelitian ini juga didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Chang, et. al. (2020) yang

menganalisis hubungan kausalitas antara stock markets yang diproksikan dengan MSCI Stock Index dengan emisi CO<sub>2</sub> di beberapa negara dengan perkembangan stock markets yang tinggi. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa sembilan dari delapan belas negara penelitian tidak menunjukkan hubungan antara stock markets dan emisi CO<sub>2</sub>.

## 2. Hubungan Pertumbuhan Ekonomi dan Emisi CO<sub>2</sub>

Hubungan pertumbuhan ekonomi dan emisi CO<sub>2</sub> dalam penelitian ini berdasarkan estimasi FMOLS pada banking model (Tabel 4.9.) menunjukkan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi dalam keseimbangan jangka panjang yang diproksikan dengan pendapatan per kapita (GDPP) sebesar USD 1.000 akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 1.008,14 MtCO<sub>2</sub>. Hal serupa juga ditunjukkan estimasi DOLS pada banking model (Tabel 4.10.) yang menunjukkan peningkatan pertumbuhan ekonomi dalam keseimbangan jangka panjang sebesar USD 1.000 akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 1.099,01 MtCO<sub>2</sub>. Pada model selanjutnya yaitu pada financial sector model (Tabel 4.11. dan 4.12.), menunjukkan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar USD 1.000 dalam keseimbangan jangka panjang pada estimasi FMOLS dan DOLS secara berurutan mempengaruhi peningkatan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 956,6531 MtCO<sub>2</sub> dan 1.164,72 MtCO<sub>2</sub>. Secara umum hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan emisi CO<sub>2</sub> baik pada banking model dan financial sector model menunjukkan hasil yang sama yaitu memiliki dampak buruk terhadap degradasi lingkungan, dengan dampak paling rendah 956,6531 MtCO<sub>2</sub> dan paling tinggi 1.164,72 MtCO<sub>2</sub>.

Di emerging markets Asia dimana pertumbuhan ekonomi sedang meningkat tajam bila dibandingkan dengan advanced market maupun frontier market, tentunya peningkatan perkembangan ekonomi sama saja dengan peningkatan aktivitas industri. Peningkatan aktivitas industri memicu peningkatan konsumsi energi secara masif yang berdampak pada peningkatan emisi CO<sub>2</sub>. Dalam hal ini, energi yang digunakan sebagian besar masih menggunakan energi non terbarukan berbahan dasar fosil, karena untuk menekan biaya produksi. Selain itu di Asia khususnya Asia Tenggara, Indonesia merupakan salah satu produsen dan eksportir batubara terbesar di dunia. Sehingga dengan adanya kecukupan sumber daya tersebut membuat harga batubara rendah, sementara negara- negara tetangga ikut menjadi importir batubara yang sebagian besar digunakan sebagai pembangkit listrik.

Hasil dalam penelitian ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Jalil & Feridun (2011), Shahbaz, Tiwari, & Nasir (2013), Shahbaz, et. al. (2013), Boutabba (2014), Omri, et al. (2015), Al-Mulali, Tang, & Ozturk (2015), Abassi & Riaz (2016), Acheampong (2019), dan Nasir, Duc Huynh, & Xuan Tram (2019). Dalam penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi mempengaruhi peningkatan degradasi lingkungan. Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh Jamel & Maktouf (2017) menunjukkan hasil yang sebaliknya,

peningkatan pertumbuhan ekonomi meningkatkan kualitas lingkungan.

### 3. Hubungan FDI dan Emisi CO<sub>2</sub>

Pada penelitian ini, hubungan antara FDI dan emisi CO<sub>2</sub> dalam banking model dengan menggunakan estimasi FMOLS (Tabel 4.9.) menunjukkan pengaruh negatif dan signifikan. Hal tersebut dapat didefinisikan bahwa setiap peningkatan 1% FDI stock inward terhadap GDP suatu negara dalam keseimbangan jangka panjang akan menurunkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 101,9161 MtCO<sub>2</sub>. Hasil serupa juga ditunjukkan dalam banking model dengan menggunakan estimasi DOLS). Setiap peningkatan FDI stock inward terhadap GDP suatu negara dalam keseimbangan jangka panjang sebesar 1% negara akan menurunkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 100,4511 MtCO<sub>2</sub>. Hasil penelitian tersebut sepakat menunjukkan bahwa semakin meningkatnya nilai FDI di suatu negara khususnya host country maka akan meningkatkan kualitas lingkungan di negara tersebut.

Selanjutnya berdasarkan pengujian financial sector model baik menggunakan estimasi FMOLS dan estimasi DOLS juga memberikan hasil yang serupa dengan hasil pengujian banking model. Pengaruh yang dihasilkan dari setiap kenaikan 1% FDI dalam keseimbangan jangka panjang terhadap penurunan emisi CO<sub>2</sub> pada estimasi FMOLS dan DOLS berturut-turut adalah 97,7713 MtCO<sub>2</sub> dan 99,0841 MtCO<sub>2</sub>. Angka koefisien yang dihasilkan baik pada banking model maupun financial sector model tidak menunjukkan perbedaan yang besar. Pengaruh terendah sebesar penurunan 97,7713 MtCO<sub>2</sub> emisi CO<sub>2</sub> dan pengaruh tertinggi sebesar penurunan 101,9161 MtCO<sub>2</sub> emisi CO<sub>2</sub>.

Adanya penurunan degradasi lingkungan yang dihasilkan dari perkembangan FDI, membuktikan eksistensi teori Pollution Halo Hypothesis dalam penelitian ini. Masuknya FDI ke host country membawa kontribusi yang positif seperti penggunaan dan transfer teknologi ramah lingkungan untuk menuju green economy sehingga dapat mengurangi emisi CO<sub>2</sub>. Selain itu FDI juga memberikan eksternalitas positif melalui transfer teknologi seperti peningkatan ilmu pengetahuan khususnya teknologi mutakhir, peningkatan kemampuan managerial dalam mengelola industri, peningkatan produktivitas, peningkatan teknologi pada industri dalam host country, dan peningkatan kualitas lingkungan. Selain itu dengan adanya mekanisme carbon trading yang mulai marak di tahun 1990an, karena komitmen negara-negara dalam mengurangi emisi CO<sub>2</sub> khususnya negara maju yang termasuk kedalam kategori Annex I dalam UNFCCC, membuat peningkatan FDI masuk yang cukup signifikan ke negara emerging markets Asia bersifat investasi hijau dan pembangunan rendah emisi.

Hasil penelitian ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Jamel & Maktouf (2017) yang melakukan penelitian di 40 negara Eropa bahwa FDI menurunkan tingkat emisi CO<sub>2</sub>. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Acheampong (2019) juga menunjukkan bahwa FDI dapat meningkatkan kualitas lingkungan pada

high-income countries yang menjadi sampel dalam penelitiannya. Namun hasil berbeda ditunjukkan dari penelitian yang dilakukan oleh Shahbaz, et. Al. (2013) di negara Malaysia dan Nasir, Duc Huynh, & Xuan Tram (2019) di negara ASEAN-5 bahwa FDI meningkatkan degradasi lingkungan. Sementara Abassi & Riaz (2016) yang melakukan penelitian di negara Pakistan juga memberikan kontribusi hasil penelitian bahwa FDI tidak mempengaruhi emisi CO<sub>2</sub>.

#### **4. Hubungan Urbanisasi dan Emisi CO<sub>2</sub>**

Urbanisasi dalam penelitian ini yang diproksikan dengan urban population (LnUrb), secara umum memicu peningkatan emisi CO<sub>2</sub>. Pada banking model dengan estimasi FMOLS memberikan hasil bahwa dalam keseimbangan jangka panjang setiap 1% peningkatan populasi masyarakat perkotaan akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 9,9622 MtCO<sub>2</sub> dan pada estimasi DOLS memberikan hasil bahwa dalam keseimbangan jangka panjang setiap 1% peningkatan populasi masyarakat perkotaan akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 10,3352 MtCO<sub>2</sub>. Selanjutnya pada financial sector model dengan estimasi FMOLS (Tabel 4.11.) dan DOLS memberikan hasil bahwa dalam keseimbangan jangka panjang setiap 1% peningkatan populasi masyarakat perkotaan akan meningkatkan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 8,9987 MtCO<sub>2</sub> dan 9,5591 MtCO<sub>2</sub>. Sehingga dapat disimpulkan bahwa peningkatan populasi masyarakat kota akan memicu peningkatan degradasi lingkungan khususnya di emerging markets Asia dengan nilai pengaruh terendah 8,9987 MtCO<sub>2</sub> dan tertinggi 10,3352 MtCO<sub>2</sub>.

Peningkatan emisi CO<sub>2</sub> tersebut disebabkan oleh meningkatnya fasilitas penunjang di kota akibat peningkatan jumlah masyarakat yang tinggal diperkotaan. Dengan bertambahnya jumlah masyarakat kota memicu peningkatan pembangunan pemukiman penduduk serta pembangunan-pembangunan fasilitas penunjang seperti sarana pendidikan, sarana kesehatan, rumah ibadah, sarana rekreasi, pusat perbelanjaan, dan fasilitas penunjang lainnya. Peningkatan pembangunan tersebut tentu saja menyumbang emisi CO<sub>2</sub>. Bahkan berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Dhakal (2009) di China menunjukkan peningkatan 18% jumlah masyarakat kota berkontribusi dalam peningkatan emisi CO<sub>2</sub> sebesar 40%.

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Shahbaz, Tiwari, & Nasir (2013) yang melakukan penelitian di negara Afrika Selatan, Omri, et al. (2015) dengan negara penelitian Mesir, Iran, Kuwait, Maroko dan Saudi Arabia, penelitian yang dilakukan oleh Al-Mulali, Tang, & Ozturk (2015) di lower-middle, upper-middle, dan high grup level income, dan Acheampong (2019) yang melakukan penelitian di 46 negara sub-Sahara Afrika. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa urbanisasi mempengaruhi peningkatan emisi CO<sub>2</sub>. Sementara hasil berbeda ditunjukkan penelitian yang dilakukan oleh Jamel & Maktouf (2017) yang dilakukan pada 40 negara eropa. Hasil penelitian

menunjukkan sebaliknya yaitu urbanisasi mempengaruhi penurunan emisi CO<sub>2</sub>.

## 5. Eksistensi Environmental Kuznet Curve (EKC)

Untuk mengetahui apakah dalam penelitian ini negara penelitian sudah memasuki masa pra-industri atau pasca-industri dalam kaitannya dengan EKC, dihitung titik puncak EKC. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa pada banking model dengan pendekatan FMOLS nilai titik balik yang diperoleh adalah USD 8.053,80 sementara pada pendekatan DOLS sebesar USD 7.872,23. Pada financial sector model, nilai titik balik untuk pendekatan FMOLS adalah sebesar USD 7.975,17 dan pada pendekatan DOLS sebesar USD 7.731,50. Secara rata-rata data panel yang digunakan dalam penelitian ini, di tahun 2018 nilai pendapatan per kapita emerging markets Asia adalah USD 5.262,79 sehingga dapat disimpulkan bahwa emerging markets Asia masih berada ditahap ekonomi pra-industri atau secara grafik masih berada digaris yang meningkat. Namun jika dilihat pada asing – masing negara penelitian, pada banking model baik pendekatan FMOLS dan DOLS hanya Malaysia yang sudah memasuki masa ekonomi pasca-industri yaitu sejak tahun 2006 untuk FMOLS dan 2005 untuk DOLS. Kemudian pada Financial sector model dengan pendekatan FMOLS, hanya Malaysia yang sudah masuk ke tahap pasca industri dimulai tahun 2006. Sementara financial sector model dengan pendekatan DOLS, China mulai tahun 2018 dan Malaysia mulai tahun 2005 sudah masuk ke tahap pasca industri. Dengan kata lain, dari ketujuh negara penelitian hanya Malaysia dan China yang sudah melewati turning point dari EKC atau negara tersebut mulai memasuki tahap pasca industri.

Indonesia, Philippines, Thailand, India, dan Pakistan masih berada ditahap awal pembangunan atau pra industri. Selain karena masih banyak penggunaan energi fosil dalam seluruh aktivitas ekonomi, faktor kesadaran akan kebersihan lingkungan dari masyarakat yang masih minim juga dapat dipertimbangkan sebagai hambatan seperti masih banyaknya penebangan hutan liar, pembangunan hunian yang kurang hijau, pemilahan sampah daur ulang dan non daur ulang, dan lainnya. Secara kuantitatif masih meningkatnya degradasi lingkungan dilihat dari nilai pendapatan per kapita negara tersebut masih berada di bawah turning point dari EKC. Negara-negara tersebut diperkirakan baru akan berhasil melewati turning point dari EKC, dalam penelitian setelah melewati nilai pendapatan per kapita sebesar USD 7.731,50, atau setiap pertumbuhan ekonomi nantinya akan meningkatkan kualitas lingkungan yaitu Thailand di tahun 2031, Indonesia di tahun 2044, Philippines di tahun 2052, India di tahun 2074, dan Pakistan di tahun 2146. Meskipun terjadi peningkatan pendapatan per kapita, penurunan degradasi lingkungan mungkin bisa tidak terjadi jika negara tidak memperbaiki struktur ekonomi dan peningkatan penggunaan teknologi ramah lingkungan.

## D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisa data dan pengujian hipotesis pada penelitian yang berjudul hubungan perkembangan sektor keuangan, pertumbuhan ekonomi, dan degradasi lingkungan pada emerging markets di negara-negara Asia yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perkembangan sektor keuangan dari perbankan yang diproksikan dengan domestic credit to private sector by bank (DCP) berpengaruh positif dan signifikan terhadap degradasi lingkungan yang diproksikan dengan emisi CO<sub>2</sub>. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan jumlah pembiayaan bank terhadap sektor swasta dapat meningkatkan jumlah emisi CO<sub>2</sub> sehingga menurunkan tingkat kualitas lingkungan pada emerging markets di negara-negara Asia.
2. Perkembangan sektor keuangan dari pasar modal yang diproksikan dengan stock market turnover ratio (SMT) memiliki hubungan positif dan tidak signifikan terhadap degradasi lingkungan yang diproksikan dengan emisi CO<sub>2</sub>. Berdasarkan pada kondisi tersebut maka SMT yang diperoleh dari nilai total perdagangan pasar saham dibagi dengan nilai kapitalisasi pasar dari seluruh pasar terdaftar di bursa tidak memiliki pengaruh terhadap degradasi lingkungan pada emerging markets di negara-negara Asia.
3. Pertumbuhan ekonomi yang diproksikan dengan GDP berpengaruh positif dan signifikan terhadap degradasi lingkungan yang diproksikan dengan emisi CO<sub>2</sub>. GDP merupakan tolak ukur perekonomian suatu negara, semakin tinggi GDP suatu negara maka mencerminkan semakin baiknya perekonomian. Namun dalam penelitian ini, semakin meningkatnya GDP suatu negara maka dapat meningkatkan degradasi lingkungan pada emerging markets di negara-negara Asia.
4. Foreign Direct Investment (FDI) memiliki hubungan negatif dan signifikan terhadap degradasi lingkungan yang diproksikan dengan emisi CO<sub>2</sub>. Negara – negara emerging markets merupakan target untuk menjadi host country FDI. Dengan meningkatnya FDI diharapkan adanya penggunaan dan transfer teknologi ramah lingkungan untuk menuju green economy di host country, sehingga dapat menurunkan degradasi lingkungan pada emerging markets di negara-negara Asia.
5. Urbanisasi yang diproksikan melalui urban population berpengaruh positif dan signifikan terhadap degradasi lingkungan yang diproksikan dengan emisi CO<sub>2</sub>. Pada kondisi tersebut peningkatan jumlah masyarakat yang tinggal di daerah perkotaan akan meningkatkan degradasi lingkungan pada emerging markets di negara-negara Asia.
6. Pada penelitian ini dinilai terdapat eksistensi Environmental Kuznets Curve (EKC). Hal ini ditunjukkan pada nilai positif dan signifikan untuk variabel

GDP dan nilai negatif dan signifikan untuk variabel kuadrat dari GDP. Artinya pada tahap awal pertumbuhan ekonomi yang diproksikan dengan GDP akan meningkatkan degradasi lingkungan, namun setelah melewati titik balik di kurva kuadratik yaitu EKC, peningkatan pertumbuhan ekonomi selanjutnya akan meningkatkan kualitas lingkungan. Dalam penelitian ini secara rata-rata emerging markets Asia masih berada ditahap awal pembangunan, sehingga peningkatan pertumbuhan ekonomi masih berdampak pada peningkatan degradasi lingkungan. Namun jika dilihat untuk masing-masing negara emerging markets Asia, Malaysia sejak tahun 2005 sudah masuk ke tahap pasca industri, sementara China baru masuk ke tahap tersebut mulai tahun 2018. Sehingga perkembangan ekonomi lebih lanjut akan meningkatkan kualitas lingkungan. Untuk negara emerging markets Asia lainnya dalam penelitian ini masih berada ditahap awal pembangunan termasuk Indonesia, yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan degradasi lingkungan.

## **E. Saran Kebijakan**

Berdasarkan analisis hasil penelitian dan kesimpulan yang telah dirumuskan sebelumnya maka peneliti dapat memberikan saran – saran yang relevan sebagai bahan penyusunan kebijakan dan saran untuk menyempurnakan penelitian-penelitian selanjutnya, antara lain sebagai berikut:

1. Perlunya membuat kebijakan terkait penyaluran dana dari perbankan maupun sektor keuangan non perbankan dalam melakukan pembiayaan berbasis green economy. Selain itu kebijakan dapat disusun dengan memberikan benefit bagi sektor swasta yang mengutamakan green economy seperti suku bunga pembiayaan yang lebih rendah ketimbang pembiayaan yang tidak mengutamakan green economy. Sehingga pembiayaan yang dilakukan dapat mendukung serta mempercepat peningkatan kualitas lingkungan.
2. Rendahnya partisipasi masyarakat emerging markets Asia khususnya Indonesia pada perannya dalam investasi di pasar modal. Padahal di negara maju atau developed markets countries, pasar modal memainkan peranan yang cukup besar dalam pembiayaan suatu negara. Sehingga diperlukan adanya perluasan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat agar tingkat partisipasi masyarakat dalam investasi di pasar modal meningkat. Pembuat kebijakan juga mengutamakan pembiayaan dari pasar modal juga mendukung konsep green economy.
3. FDI merupakan bentuk investasi asing yang memberikan keuntungan bagi host country, yaitu dapat menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan peluang ekspor, dan transfer teknologi. Lebih lanjut FDI dapat meningkatkan kualitas lingkungan dari transfer teknologi tersebut. Sehingga dibutuhkan peningkatan

nilai FDI bagi host country agar dapat memberikan pengaruh yang lebih besar terhadap peningkatan kualitas lingkungan seperti kebijakan FDI masuk yang lebih efektif dan efisien.

4. Pentingnya konsistensi pemerintah dalam penyelenggaraan penataan lingkungan hidup secara berkelanjutan dan tata kota yang lebih baik lagi. Hal ini guna membatasi pengaruh buruk dari urbanisasi terhadap tingkat kualitas lingkungan.
5. Mengingat dalam penelitian ini terdapat eksistensi EKC dan secara rata-rata emerging markets Asia masih berada pada tahap pra-industri, pemerintah dapat melakukan strategi untuk percepatan peningkatan GDP serta secara bersamaan untuk mengurangi dampak negatif yang ditimbulkan dari peningkatan GDP sebelum mencapai titik balik EKC, pemerintah dapat membuat kebijakan bagi industri untuk mengutamakan industri berbasis green economy.
6. Penggunaan variabel perkembangan sektor keuangan dalam penelitian ini berasal dari perbankan dan pasar modal, sementara masih terdapat sektor keuangan lainnya yang belum diteliti seperti perasuransian, lembaga pembiayaan, dana pensiun, dan lainnya. Karena meskipun perbankan dan pasar modal mendominasi sektor keuangan disuatu negara, namun peran sektor keuangan lainnya juga perlu diteliti untuk melihat pengaruhnya terhadap kualitas lingkungan dan sebagai arah kebijakan kedepannya dalam mengembangkan sektor keuangan lainnya tersebut.
7. Berkaitan dengan saran pada nomor 6, penggunaan variabel perkembangan sektor keuangan dalam penelitian ini hanya menggunakan masing-masing satu dari indikator depth dan efficiency. Penelitian selanjutnya dapat melengkapi dengan menggunakan beberapa variabel perkembangan sektor keuangan dari indikator depth, efficiency, access, stability, dan indikator perkembangan sektor keuangan lainnya. Sehingga dapat menjadi pertimbangan kebijakan dalam perkembangan sektor keuangan.
8. Dalam penelitian ini hanya peningkatan FDI yang dihipotesakan dapat meningkatkan kualitas lingkungan sehingga memberikan kesan bahwa peningkatan dari aktivitas ekonomi hanya akan membawa dampak negatif terhadap lingkungan. Sehingga dapat menjadi pertimbangan bagi penelitian selanjutnya untuk menambahkan variabel yang dihipotesakan dapat meningkatkan kualitas lingkungan seperti penggunaan energi nonfossil, peningkatan lahan hijau, dan lainnya.



# 15

## ENERGY EFFICIENCY: THE MANUFACTURING SECTOR IN INDONESIA

Nama : Bayu Hariyanto  
Instansi : Biro Perencanaan-Sekretariat Jenderal Kementerian  
Perindustrian  
Program Studi : Master of Economics  
Negara Studi : Indonesia – Jepang (Linkage)  
Universitas : Universitas Padjajaran Bandung

## Abstrak

Indonesia turut serta dalam upaya global mengatasi kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh perubahan iklim. Rencana Aksi Nasional (RAN) pengurangan emisi gas rumah kaca diimplementasikan di beberapa bidang, termasuk sektor manufaktur. Mengingat industri manufaktur merupakan penyumbang konsumsi energi nasional tertinggi kedua, efisiensi energi di sektor ini menjadi sangat penting. Pelaksanaan program industri hijau oleh Kementerian Perindustrian diharapkan dapat meningkatkan efisiensi energi sebagai salah satu kriteria dari industri hijau. Penelitian ini mengkaji subsektor industri yang harus diprioritaskan dalam rangka meningkatkan efisiensi energi dan mempelajari faktor-faktor yang mempengaruhi efisiensi energi di sektor manufaktur Indonesia. Studi ini menganalisis intensitas energi sebagai pendekatan untuk mengukur efisiensi energi. Penelitian ini menggunakan dua metode, yaitu analisis input-output dan analisis regresi data panel dengan penggunaan data pada periode 2010 - 2015. Tabel input-output didapatkan dari Asian Development Bank, sedangkan tingkat data perusahaan sektor manufaktur diambil dari Badan Pusat Statistik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tekstil dan produk tekstil; pulp, kertas, produk kertas, percetakan, dan penerbitan; serta industri karet dan plastik merupakan sub sektor prioritas pertama yang harus menerapkan standar industri hijau. Prioritas berikutnya adalah subsektor level kedua dan belum memiliki standar industri hijau, yaitu industri peralatan listrik dan optik. Hasil regresi data panel menunjukkan bahwa terdapat empat variabel yang secara statistik menurunkan efisiensi energi, yaitu intensitas energi pada tahun sebelumnya, intensitas teknologi, nilai tambah pada tahun sebelumnya, dan lokasi perusahaan. Sedangkan dua variabel lainnya yaitu harga energi listrik dan ukuran perusahaan dapat meningkatkan efisiensi energi.

**Kata Kunci:** Efisiensi, Manufaktur, Intensitas Energi, Input - Output

## **Abstract**

*Indonesia is involved in the global effort to alleviate the deterioration of the environment due to climate change. The National Action Plan (NAP) for reducing greenhouse gas emissions were enacted in several areas, including the manufacturing sector. Given that the manufacturing industry accounts for the second-highest share of national energy consumption, efficiency energy in the industrial sector is crucial. The implementation of the green industry program by Ministry of Industry is expected to improve energy efficiency as the characteristic of the green industry. This research examines which industrial subsector has to be prioritized to improve energy efficiency and what are the determinant factors that influence energy efficiency in Indonesia manufacturing. This study analyses energy intensity as an approach to measure energy efficiency. Focusing on the 2010 - 2015 period, this research employs two methods, namely input-output and panel data regression analysis. The input-output tables are provided by the Asian Development Bank, while the firm data level of the manufacturing sectors is taken from Statistics Indonesia (BPS). The empirical finding shows that textiles and textile products; pulp, paper, paper products, printing, and publishing; and rubber and plastics sectors are the first priority subsectors that must implement green industry standards. The next priority is the subsectors at the second level but have no green industrial standards, namely electrical and optical equipment. Furthermore, there were four variables that statistically reduce energy efficiency, namely lagged energy intensity, technology intensity, lagged value added, and location of plant. However, other two variables, the price of electricity and company size, can increase energy efficiency.*

*Keywords: Efficiency, Manufacture, Energy Intensity, Input – Output*

## A. Background

Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (Agency for the Assessment and Application of Technology (BPPT), 2018) predicts that the national Energy demand will continue to increase until 2050 (by 5.3% per year) in accordance with economic growth, population, energy prices, and government policies. An increase in the population accompanied by economic growth certainly must be anticipated by the government, with regards to energy consumption which can influence the environment.

Table 1. GDP and Energy Indicator

Indicator	Unit	2014	2015	2016	2017	2050
GDP at Constant Price 2010	Trillion Rupiahs	8,565	8,983	9,435	9,913	69,394
Population	Thousand	252,165	255,462	258,705	261,891	328,520
Final Energy Consumption	Thousand BOE	860,131	835,540	815,692	927,746	4,569,000

Source: BPPT and Ministry of Energy and Mineral Resources  
Note: Barrel oil equivalent (BOE)

According to the International Energy Agency (2018), the manufacturing industry sector accounted for the second highest share of global final Energy consumption in 2016 (23%), just below transportation sector (36%), and followed by the residential sector (20%). The largest energy-consuming manufacturing sub-sector in the world were ferrous metals and chemicals (21% each), followed by paper and printing (13%) and food and tobacco (10%).

The similar pattern also occurs in Indonesia where the industrial sector is a productive sector that continues to be encouraged to expand in order to improve the national economy. The share of final energy consumption by industrial sector (not including transportation for industries) in 2017 is 30%. This sector is the second largest contributor after the transportation sector (47%).

Table 2. Final Energy Consumption by Sector (in BOE)

Sector	2014	2015	2016	2017
Industrial	244,614,357	264,356,519	221,722,679	231,916,568
Households	106,398,267	110,511,916	114,874,684	119,976,525
Commercial	38,896,378	41,100,028	40,179,052	42,135,187
Transportation	342,781,960	309,291,960	339,526,341	361,695,092
Other	28,694,657	32,836,385	20,392,052	20,840,166
Non-Energy Utilization	98,745,743	77,443,048	56,933,967	151,182,325

Source: Ministry of Energy and Mineral Resources

Based on Enerdata (2019), Indonesia's energy intensity (0.077 KOE/\$2015p) is better than the energy intensity of several Asian countries such as South Korea (0.147), China (0.128), Thailand (0.111), Malaysia (0.094), and India (0.089). However, Indonesia is still lagging behind by developed countries in Europe such as the United Kingdom (0.059), Italy (0.064), Spain (0.069) and Germany (0.071). Furthermore, national energy efficiency can be observed through ratio between energy consumption growth and economic growth, recognized as energy elasticity. Indonesia's energy elasticity has decreased from 1.63 in 2013 to 1.08 in 2017. Though, the energy elasticity is above the target in National Energy Plan (RUEN), which is below 1 (the scenario in RUEN is 0.84 in 2025). To achieve the target, the government needs to improve energy efficiency in various sectors, especially energy intensive sectors.

As an energy-intensive sector, manufacturing converts raw materials into finished goods, primarily using heat in the production process. The largest sources of energy for the industrial sector are natural gas, by-products and waste fuels. Since this sector has a high energy consumption and generates serious environmental impacts, it is crucial to measure and optimize their total energy use to determine the prospects for energy efficiency improvements and recognition of best standards (Azadeh et al. , 2007).

The industrial energy efficiency will have a direct impact on total energy utilization efficiency because the industrial sector is the second largest energy consumer in Indonesia. The implementation of the green industry program by Mol is expected to improve energy efficiency because this is one of the characteristics of the green industry. Given that the execution of the green industry standards is still limited to several of subsectors, it is necessary to examine which industry subsector has the greater opportunity to improve energy efficiency. This evaluation is carried out on the direct use of energy by the subsector, as well as the indirect energy usage caused by backward and forward linkage between industrial subsectors.

In addition, it is also important to evaluate what factors drive industrial firms to make efficiency in terms of energy use. By doing both analyzes, it can be determined what subsector has the greatest potential for energy efficiency while providing an overview of how implementation and be appropriately carried out. Answering these issues is of vital importance for the government to understand energy consumption characteristics of the industrial sector, to create effective policies to develop energy efficiency of the industrial sector, and ultimately to achieve energy saving and emission reduction targets.

## **B. Research Questions and Methode**

The objective of this research is to examine how the industrial sector in Indonesia can improve their energy efficiencies. Based on sectoral data on energy consumption and output, this study will use input and output analysis to obtain energy estimation for each additional output of the industrial sector.

The manufacturing sector with high output growth tends to decrease energy intensity since they need more effort to reduce energy costs. If the company is still doing its process as usual, there will be a lot of energy loss along with increasing output. The energy intensity of each subsector is diverse and needs to be evaluated how it changes within a specified period. Subsectors with higher energy intensity compared to other subsectors at the beginning of the period, need more determination to reduce their energy intensity during the period since energy costs are proportional to energy intensity values. However, using input and output analysis, we can estimate both the direct and indirect energy induced by each sector. Assuming that the output of a company does not change, therefore energy efficiency efforts automatically will reduce the energy intensity of the company. Furthermore, the implementation of energy efficiency will reduce the subsector energy coefficients and finally turn their direct energy induced to become blower.

This analysis helps identify those subsectors with a high-energy intensity, which still has the potential to increase energy usage enormously. Thus, the government needs to prioritize those industrial sub-sectors in terms of conforming them into the green industry.

In order to formulate the right policies for the government to encourage industrial companies to directly or indirectly apply energy efficiency in the production process, we need to examine the factors that will drive energy efficiency in manufacturing. For that purpose, regression analysis will be used between energy intensity as a dependent variable and several independent variables namely energy price, technological renewal, value added, firm size, private capital, market share, number of products exported, and location of the plant.

Upsurge in energy prices will encourage companies to maintain their energy usage efficiently so that the costs incurred for energy purchases do not increase dramatically. Manufacturing under technological renewal tends to increase energy efficiency because new production machines are more energy-efficient than the aged. Excessive value added created by companies and their high market share tends to decrease their concern of energy efficiency since the profit earned is still within the company's target. Private firms are expected to have a more efficient production process compare to state-owned enterprises.

Exporting firms also have more significant potential for energy efficiency due to the demand for quality high-tech and eco-friendly products that required to be competitive in the global market.

However, firm size should increase energy efficiency since the larger size of a firm, the greater the energy costs incurred so that inevitably they must be more efficient in energy consumption to reduce their energy expenditure. The plant located in industrial estate tends to be ineffective on the energy usage side due to the easiness of energy supply.

This research focuses on the energy efficiency of the manufacturing sector in Indonesia. How to accelerate industrial growth while improving energy efficiency is an issue confronting every developing country. In order to shed light on this issue, this study examines the energy intensity of the subsectors that would have a direct and indirect impact on national energy utilization. Furthermore, it will analyze those factors that affect energy intensity, i.e., energy price, technological intensity, value added, firm size, private capital, market share, the number of products exported, and the location of the plant. According to Statistics Indonesia (BPS)'s classification, manufacturing industries are categorized into 24 two-digit subsectors. Since the Input-Output table provided by the Asian Development Bank (ADB) grouped manufacturing only into 14 subsectors, the author adjusts data from BPS in accordance with ADB category.

## **C. Analysis**

In addition to mapping the priority subsectors, the factors that influence manufacturing energy intensity also needs to be analyzed. By identifying these factors, we can formulate an appropriate pattern to accelerate the implementation of energy efficiency in the manufacturing sector. Panel data regression analysis is employed to determine what variables affect energy intensity significantly. The author uses ten independent variables (including three lagged variables) which allegedly affect energy intensity as the dependent variable. Descriptive statistics of all variables can be seen in Table 4-5. Analysis was conducted using data from 8,215 manufacturing companies over a 6-year period, from 2010 to 2015.

The classic assumption test of the regression results is performed to confirm indications of multicollinearity, heteroscedasticity, and autocorrelation. The author uses the variance inflation factor (VIF) as an indicator of multicollinearity. Based on the calculation results, all variables have a VIF value below 10 so it can be assumed that the model used is free of multicollinearity problem. Furthermore, The author used the modified Wald statistics test to verify the existence of heteroscedasticity, and the Wooldridge test for autocorrelation. The results of both tests indicate the existence of heteroscedasticity and autocorrelation problems

in the fixed effect model used previously. To obtain consistent and unbiased estimation results, the authors use the generalized method-of-moments (GMM) estimator system to eliminate the problem of heteroscedasticity and autocorrelation in the model.

Table 3. Descriptive Statistics

Variable	Observation	Mean	Std. Dev.
LEI	49,290	2.45788	1.6430
LEP	49,290	7.19102	0.1982
LTI	49,290	3.59962	5.9349
LVA	49,290	14.84086	2.0482
LSZ	49,290	4.17100	1.1926
PCO	49,290	98.87662	10.0173
MS	49,290	2.01618	7.9098
EXP	49,290	15.21324	159.7743
LOC	49,290	0.11866	0.3235

The classic assumption test of the regression results is performed to confirm

The regression results are shown in Table 4-6. Heteroscedasticity and autocorrelation problems that arise in the model can be removed with the GMM system which can be seen in the p-value AR and Hansen tests (both p-values above 0.1). This regression produces six out of ten significant independent variables, while the other four variables are not significant.

Table 4. Estimation Result of Dinamyc Panel Data Models

Variable	System GMM
Lag lnEI	0.5069 *** (0.0627)
lnEP	-2.0009 *** (0.4338)
lnTI	0.4750 ** (0.2330)
Lag lnTI	-0.01893 (0.0922)
Lag lnVA	1.0682 *** (0.2792)
lnSZ	-1.9040 *** (0.7209)
PCO	0.1538 (0.1586)
MS	-0.2296 (0.2189)
EXP	0.0014 (0.0034)
LOC	6.7699 *** (1.9583)
CONS	-8.9670 (14.8507)
Diagnostic test	
No. of Obs.	41,075
No. of Groups	8,215
No. of Instrument	20

Empirical outcomes present that the electrical price has a negative effect on the energy intensity of a company. This finding is in accordance with the results of research obtained by Kartiasih et al., (2012) and Adom (2015). Theoretically, rising energy prices will increase the costs incurred to produce the same number of outputs. This condition will force companies to consume energy more efficiently so that production costs can be as minimum as possible.

Interesting results can be seen in the technology intensity variable which has varying coefficient values. Technology intensity in the current year tends to increase energy intensity in that year, and vice versa will decrease energy intensity the following year. The purchase of new machinery and equipment can be categorized not only as an energy efficient technology transfer, but also as an effort to replace machines with a level of efficiency that is almost the same as the existing technology. Based on the value of the technology intensity coefficient, where the current value is greater than the lagged value, it can be assumed that the procurement of new machinery and equipment by industrial companies is more towards technology renewal that has similar energy efficiency levels as before. Sahu and Narayanan (2011) obtain similar results when studying energy intensity in Indian manufacturing. Repair intensity variable, the term they choose besides technology intensity, is positively correlated with energy intensity. In addition, they also discovered that company profits were positively correlated to energy intensity, although not statistically significant. In Table 4.6, the variable value added has a positive coefficient with a significant p-value for energy intensity. Rising profits of a company, as seen from the increase in the variable value added in the previous year, is expected to increase the company's energy intensity. As long as the company's profits are still at the same level as the previous year, the energy efficiency effort tends to be minimum.

The firm size, which is represented by the number of workers, has a negative effect on energy intensity. This shows that the larger the company is, the higher the energy efficiency efforts undertaken. This is certainly related to energy loss which will add to the manufacturing company's production costs. Because the greater the capacity of production or output, the higher the possibility of energy loss, large companies tend to efficiently consume energy in their production process. Costa-Campi et al. (2015) revealed identical results when investigating energy efficiency determinants in the nonmetallic mineral industry, even though on the aggregate the manufacturing sector has the opposite trend.

Another significant variable to energy intensity is the location of the industrial plant. Estimation results show that companies located in industrial estates tend to have greater energy intensity compared to companies outside. This could be due to the availability of energy supply facilities that are relatively easily accessed in industrial estates so that the use of energy for the production process

is easier and more affordable, which causes weak energy efficiency efforts. In their research, Gerlagh & Mathys (2012) concluded that energy abundance is positively correlated with industrial energy consumption. Assuming that the industrial estate has a greater stable energy supply, it can be concluded that the use of energy by companies in the estate tends to be large. However, the regression results indicate that the market share variable is negatively correlated with energy intensity, while the private capital owned and exporting status has a positive relationship. Nevertheless, the three variables are statistically insignificant for the dependent variable.

## **D. Conclusion**

The research examines the energy efficiency of the manufacturing sector in Indonesia during the period 2010 - 2015. To obtain a fair understanding of the energy efficiency conditions of each subsector and the determinants of energy efficiency, this study uses two methods, namely input output analysis and panel data regression analysis.

The authors categorize subsectors based on annual energy intensity, energy induced, and output growth from the standpoint of determining the priority level of each subsector in accordance with the necessities of implementing green industrial standards. The result shows that most of the industrial subsectors, eight subsectors, are at fourth priority level. While the remaining subsectors is at the first and second priority level. Textiles and textile products; pulp, paper, paper products, printing, and publishing; and rubber and plastics is the very subsectors as the top priority in implementing green industry standards. The number of green industry standards implemented in these sectors needs to be increased, where currently only two standards have been set each sectors. The next priority is the subsectors at the second level, but do not have the green industrial standards, namely electrical and optical equipment. The implementation of green industrial standards in these sub-sectors is expected to accelerate energy efficiency efforts nationally, in line with the target of reducing greenhouse gas emissions in Indonesia.

This study also employs panel data regression to map the factors that influence energy intensity in the manufacturing sector. The analysis showed that statistically, there were four variables that reduce energy efficiency, namely lagged energy intensity, technology intensity, lagged value added, and location of plant. Unpredictably, empirical results show that the increase in energy intensity in the previous year and technology intensity triggered an increase in energy intensity in the current year. This shows that the company did not give attention to the energy intensity in previous year as their consideration in determining the energy consumption, and the purchase of new machines and equipment is more

focused on maintaining the old production process rather than the transition to technology that is more efficient in consuming energy. It is very important for the government to encourage the industry to upgrade technology that is more environmentally friendly, especially in terms of energy consumption.

However, there are two variables that can increase energy efficiency, namely the price of electricity and company size. The increase that occurs in these two variables will reduce energy intensity in the manufacturing sector. The authors assume that changes in energy prices also affect the price of the final product, while on the other hand the purpose of energy prices by the government can significantly reduce energy intensity, but does not reduce the competitiveness of industrial companies. Therefore, the energy price management is important for the government to improve energy efficiency in the industrial sector. With the mapping of these determinants, company characteristics that are a priority in implementing green industrial standards can be better directed.

## **E. Recommendations**

This research still needs to be improved by further research with more complete data. First, the analysis of input-output was conducted only at the 2-digit ISIC level because of the limited input-output table for the detailed levels. Analysis at the 5-digit level needs to be carried out considering that the green industry standards are set on the type of industry based on the 5-digit level. Second, the panel data regression could not utilize several variables that were closely related to energy efficiency efforts, one of which was research and development intensity. Data limitations prevented this variable from being included in the regression. For this reason, it is necessary to carry out further research which looks at the extent to which companies in the manufacturing sector conduct research and development targeted at energy efficiency.



# 16

## ANALISIS STATUS KEMISKINAN RUMAH TANGGA DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU

*ANALYSIS OF HOUSEHOLD POVERTY  
STATUS IN RIAU ISLANDS PROVINCE*

Nama : Artha Sampuara Sitorus  
Instansi : Dinas Perindustrian dan Perdagangan  
Pemerintah Kota Batam  
Program Studi : Magister Ilmu Ekonomi (Linkage)  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Brawijaya

## Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaruh tingkat pendidikan dan karakteristik sosial ekonomi terhadap status kemiskinan rumah tangga di Provinsi Kepulauan Riau. Dengan menggunakan model Multinomial logit, penelitian ini menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi insiden kemiskinan rumah tangga. Tingkat kemiskinan dibagi menjadi tiga kategori yaitu rumah tangga miskin, rumah tangga hampir miskin, dan rumah tangga tidak miskin, berdasarkan definisi garis kemiskinan Badan Pusat Statistik Indonesia dengan menggunakan pendekatan pengeluaran. Berdasarkan data Susenas 2018, ditemukan bahwa peluang menjadi miskin di Provinsi Kepulauan Riau dipengaruhi terutama oleh pendidikan kepala rumah tangga, jumlah anggota keluarga, dan status pekerjaan. Selain memberikan pelatihan kepada kepala keluarga yang tidak mengenyam pendidikan dasar melalui balai pelatihan kejuruan, pemerintah juga harus menambah jumlah sekolah menengah kejuruan dan menyesuaikan kurikulum dengan kebutuhan industri / pasar kerja.

**Kata Kunci:** Status kemiskinan rumah tangga, pendidikan, karakteristik sosial ekonomi.

## Abstract

*This study aims to analyze the effect of education level and socio-economic characteristics of household poverty status in the Riau Islands Province. By utilizing the Multinomial logit model, this study analyses the factor that influence household poverty incidence. The poverty levels are divided into three categories: poor households, near-poor households, and non-poor households, based on the definition of the Indonesian Central Bureau of Statistics's poverty lines using the expenditure approach. Using the Susenas 2018 data, the findings show that the probability of being poor in the Riau Islands Province is influenced mainly by the household head's education, household size, and employment status. Aside from providing training to household heads who do not have primary education through a vocational training center, the government should also increase the number of vocational high schools and adjust the curriculum to the industrial/labor market needs.*

*Keyword: Household poverty status, education, socio-economic characteristic.*

## A. Background

The government continues to strive to reduce poverty as a whole in all regions of Indonesia but the disparity in poverty levels between provinces in Indonesia is still very high. The results of the March 2018 Susenas show that the lowest percentage of poor people is achieved by DKI Jakarta at 3.57 percent (373,120 people), while the highest is in Papua Province at 27.74 percent (917,630 people).

Each province has different characteristics and conditions. Hence, every poverty alleviation policy must be made based on a comprehensive analysis of existing problems. Since there is no reason to believe that the root causes of poverty are the same everywhere, a province-specific analysis is indispensable.

Meanwhile, one of the Riau Islands Province's annual policies as set out in the Medium Term Development Plan for the Province of Riau Islands 2016-2021, namely poverty and unemployment reduction.

Alisjahbana et al (2003); Gounder (2013); Nguyen (2013); Peng et al (2019), found that the longer the years of schooling of the household head, the more the probability of the household is not become poor. In addition, Balisacan et al (2003) concluded that years of schooling significantly improved welfare among the poor population (through the distribution of income).

However, Indonesia has been faced with serious interregional imbalances in educational access given its insular geography, size, and population (world's fourth-largest) as well as extraordinary economic, demographic, cultural, and historical diversity (Hill, 2000; Kataoka, 2010).

Furthermore, the average length of schooling in the Riau Islands Province between 2013 and 2018 has increased, from 9.63 years to 9.81 years in 2018. Population coverage calculated in the calculation of the average length of school is residents aged 25 years and over. Under these conditions, the development of the education sector in the Riau Islands Province has been able to fulfill the 9-year compulsory education for the community which is the policy of the central government. However, nationally, the average length of schooling is still under 9 years.

Todaro and Smith (2006) assess one of the core issues of development is poverty reduction. Research by the World Bank (2006) found determinants of poverty in Indonesia from a non-income side, namely:

1. Education, especially primary education.
2. Employment, most jobs in agriculture, are very compatible with poverty.
3. Gender issues, women as family heads are more vulnerable to poverty.

4. Access to essential services and infrastructure,
5. Geographical location, a location that is less strategic and difficult to disagree between regions.

Zyka et al (2014) found that households with lower education of the head, head unemployed, live in the mountain and rural areas, with more children and larger household size, less access in the public resources, bad dwelling conditions as less space at home or do not own the dwelling, have more chances to be poor.

Empirical studies of household poverty determinants in the Riau Islands province are limited and the analysis mainly relies on macro data. One possible reason is the non-availability of a rich dataset such as Susenas (National Socio-Economic Survey), a survey conducted by the Indonesian central statistics board (BPS), collecting data of the socioeconomic life of the population including household expenses, education, employment, housing and social security. Since the poverty incidence can change over time, it is essential to analyze differently. Therefore, this research aims to examine the effect of education and socio-economic characteristics on household poverty status.

## **B. Research Questions and Methode**

This study try to analyze:

1. How does the level of education of household head affect household poverty status?
2. The effect of socioeconomic characteristics on household poverty status a) poor, b) near-poor, c) non-poor in Riau Islands Province

The results of this study are expected to provide benefits both theoretically and practically.

This research will concentrate on the Riau Island province. Riau Islands Province consist of seven cities and namely, Karimun Regency, Bintan Regency, Natuna Regency, Lingga Regency, Kepulauan Regency Anambas, Batam City, and Tanjungpinang City.

This study uses microdata obtained from the Indonesian Bureau of Statistics, which is based on the 2018 Susenas. This survey provides quite comprehensive information related to household level. The advantage of using this dataset is that the number of observations is relatively large and detail about socioeconomic life of the population including household expenses, education, employment, housing and social security. According to this dataset, there are 3496 observation, covering seven cities/regencies in Indonesia.

## C. Analysis

In this section, we will review how the level of education and socioeconomic characteristics of households influence household poverty status. The coefficients from the multinomial logit model can be difficult to interpret because they are relative to the base outcome. Therefore, we present the marginal effect of changing their values on the probability of observing an outcome. The non-poor household category is selected as the base outcome.

Tabel below Multinomial Logit Results with Households Poverty Status Coefficients and Tabel below Marginal effects coefficient shows the result of the socioeconomic variables on household poverty status in Riau Island Province. The age, education, employment status, business sectoral, household size, and assets are statistically significant with household poverty status. Meanwhile, gender, employment type, region and migration status are statistically insignificant.

The marginal effect value shows that in the poor category the influence of age is positive and linear, which means the opportunity of being poor higher as the age of household head increase. This result, consistently found in the literature Alia et al (2016) Majeed et al (2015) and Barrientos (2003) stated that the probability of experiencing poverty increase with advancing age. Whereas, the near-poor and non-poor category shows the negative values and statistically insignificant.

For poor category, all level education variables have a negative and strong relationship with household poverty status except the Primary education level which is statistically insignificant. The household head succeeded in completing Junior High School lower the risk of being poor by 1.52%. Senior High School reduces the risk by 1.96% and Higher Education has the greatest chance not to experience poverty Bay 3.46%. This is in line with a research by Gounder (2013) that the level of education of household head has a positive value and significantly influences the level of income.

Variabel	Household Poverty Status					
	Poor		Near-Poor		Non-Poor	
	dy/dx	Stand.Error	dy/dx	Stand.Error	dy/dx	Stand.Error
Age of HH	0.0033		0.0019 *		-0.0022	0.0018
Age squared of HH	0.0000		0.0000 *		0.0000	0.0000
<hr/>						
Gender of HH						
Female	-0.0052		0.0096	-0.0028	0.0119	
<hr/>						
Education						
Primary School	-0.0089		0.0078	-0.0206	0.0074	***
Junior High School	-0.0152		0.0077 **		-0.0118	0.0086
					0.0270	0.0113**

Senior High School	-0.0196	0.0085 **	-0.01190.0091	0.0315 0.0121***
Higher Education	-0.0346	0.0048***	-0.03700.0051 ***	0.0715 0.0069***
<b>Employment Status</b>				
Unemployed	0.0263	0.0153n*	0.01750.0176	-0.0438 0.0220**
<b>Employment Type</b>				
Informal	0.0020	0.0072-0.00770.0077		0.0057 0.0101
<b>Business Sectoral</b>				
Agriculture	-0.0139	0.0074*	0.02790.0121 **	-0.0140 0.0138
Household Size	0.015	0.002***	0.01490.0022***	-0.0300 0.0028***
<b>Asset</b>				
Dwelling Owned	-0.022	0.0093**	0.00440.0077	0.0175 0.0116
<b>Region</b>				
Rural	0.0016	0.0081-0.00590.0077		0.0043 0.0108
<b>Migration</b>				
Migran	-0.0024	0.0144-0.01170.0121		0.01400.0183
Observations		3496		
Log likelihood		-949.597		
LR chi2		228.11		
Prob > chi2		0.0000		
Pseudo R2		0.1072		

\*\*\*) 1% level significance

\*\* ) 5% level significance

\*) 10% level significance

Furthermore, household heads' level of education should be a critical factor in the assessment of household welfare because household heads are the family's main earners of income. Head of households with low qualifications would be hard for him to get a job and more appropriate to be outside the formal workforce. As a result, he will not have an income and ultimately become poor. Vice versa, with a high level of education, the person has better chances of finding a job with good wages which will improve their welfare.

In Riau island province, the coefficient of primary education for the poor category is statistically insignificant. This is consistent with the De Silva (2008) finding that the payoff from primary education to the poorest is not significant. On the other hand, research by Alia (2016) in Benin found that even household heads with primary education had a lower risk of becoming poor.

In the near-poor category, the coefficient of higher education is negative and statistically significant. These findings confirm the Nguyen et al. (2013) results report that having higher education degrees contributes to a more significant reduction in the likelihood of poverty. Schooling raises the human capital stock and thus worker productivity and incomes, contributing to a decrease in the degree of poverty. In terms of job opportunity, the economy of the Riau Islands

Province is based on the manufacturing, construction and trade sectors. Higher levels of education therefore increase the possibilities of individuals to achieve formal employment.

The working status of the household head who is unemployed raises the chances of being poor by 2.63% (poor category) while in the near-poor category the effect is statistically insignificant. This is in line with the results studied by Zyka et al (2014) and Mohammad et al (2019) that unemployment shows a positive correlation with the incidence of poverty.

In Riau Islands Province, households working in the agricultural sector amounted to 19.82%. The coefficient shows a negative significant relationship for the poor category, while positive on the near-poor category. Based on the result, household heads who works in the agricultural sector reduce poverty risk by 1.39%. Possible causes are population growth and rapid economic activity growth in the province requiring a greater supply of food, thus increasing the welfare of farmers. This outcome can be clarified by the fact that the average expenditure per capita of households working in the agricultural sector in Riau Island Province (Rp1,093,131) is higher than the national average (Rp858,258). However, the study by Ennin et al (2011) and Alia (2016) found that working in the agricultural sector improves the likelihood of becoming poor.

The scale of households has a significant impact on poverty. That influences monthly consumption per capita. The higher the size of the household is, therefore, the greater the probability of becoming poor. The influence of household size risk being poor is 1.5% in the poor category and 1.49% in the near-poor category relative to households whose members have not increased. Akerele (2012) and Ennin et al (2011) have reported that larger households are more likely than smaller ones to encounter poverty. Households that owned dwelling reduce the risk of becoming poor by 2.2% for the poor category. Meanwhile, the effect on the near-poor and non-poor category is statistically insignificant. This result supported Zyka et al (2014) that poverty is also influenced by dwelling conditions and ownership of the dwelling.

At Riau Islands Province level, the effect of gender, employment type, region and migration status show insignificant results. The marginal effect of gender is insignificant and negative value for poor and near-poor category, while positive value for non-poor category. This ensures that the gender of the head of the household, male or female, does not affect the household's poverty status. In other words, there is no difference risk between male and female heads of households being poor than non-poor households. This finding in line with Smajic et al (2007) that they could not find any support whether female-headed households are more vulnerable to poverty. This could happen because women's

role is far better than before, and the jobs that women can do are quite available, such as the commercial sector, hotels and restaurants, as well as banks and other financial institutions.

The effect of employment type variable on poverty status shows no evidence that the informal sector has a greater effect on household poverty status for being poor in the Riau Islands Province. The result is different from Crotty (2009), which finds that poverty traps for workers are created by the high incidence of informal jobs in developing countries. On the other hand, Agarwal et al (2010) found that the informal sector for poor and marginalized groups is a good source of livelihood. They prove that informal sector earnings have had a strong impact on the livelihood of households.

Region (rural or urban based on facilities in the region) and migrant variables are statistically insignificant on household poverty status. This result is different with the research by Ennin et al (2011) and De Silva (2008) that there is a relationship between rural/urban facilities and poverty. Living in rural areas, then the possibility of households becoming poor will be even greater.

The concept of migrant households in Susenas is classified as those who had moved to another region and continuously lived for at least five years. Most migrants' choices are to get a better life. The findings do not show evidence that the risk of migrant households being poor is greater than non-migrant households. Weber et al. (2007) found that migration status does not significantly influence poverty at the destination. On the other hand, a study conducted by Resosudarmo et al. (2009a) found that migrant households are less likely to be poor than non-migrants living in a same region.

## **D. Conclusion and Recommendation**

This study tries to examine the effect of education level and socio-economic characteristics of household poverty status in the Riau Islands Province. Empirical studies of household poverty determinants in the Riau Islands province are limited and the analysis mainly relies on macro data. Hopefully, this study will enrich the knowledge about the determinant of poverty in Indonesia, particularly at the provincial level.

This study uses the dataset of Susenas 2018 (National Social- Economic Survey) from Statistics Indonesia. This dataset provides quite comprehensive information related to the socio-economic life of the population including household expenses, education, employment, housing and social security

Utilizing multinomial logit models, the study found that education, household size and unemployed are the most significant variables on household poverty status in Riau Island Province.

1. One major finding is that of all education levels in each household poverty category at provincial level (except primary education), household heads with higher education have a low risk of being poor. This result is consistent with the study of Zyka et al (2014), Majeed et al (2015), Nguyen et al (2013) and De Silva (2008), that suggests there is a strong and negative relationship between the education level of the heads of households and the opportunity to experience poverty.
2. The household head's working status indicates that the head of the household who is unemployed raises the chances of becoming bad. If people are unemployed, the detrimental consequence is a drop in living conditions and an inability to fulfill the household's everyday needs, which means poverty.
3. The higher the number of household members is also a factor in determining the magnitude of the household risk being poor. The marginal effect shows a positive significant relationship for the poor and near-poor category, while negative significant relationship on the non-poor category. The increase of household size influences the risk being poor is 2.45% in the poor household category and 1.49% in the near-poor household category. Akerele (2012) and Ennin et al (2011) confirmed larger-sized households are more likely to experience poverty than smaller-sized households.

Several policy recommendations can be provided based on the findings of this study. First, Education is an important factor that also influences the risk of household poverty status. Household heads with lower education have a high-risk factor for being poor and most people who experience poverty have low education.

1. The Government should provide training to household heads who do not have primary education through skills training center such as welding training and sewing training, therefore they can take part in the labor market. In addition, the government should also increase the number of vocational high schools (SMK) and adjust the curriculum to the needs of the industrial/labor market.
2. Given that the proportion of household heads who have completed secondary and higher education in the Riau Island province is higher than the national level, the government must increase employment opportunities through promote Investment opportunities and potential in the regions. In addition, the government should provide working capital facilities for entrepreneurs in the informal sector to create jobs.
3. The household size is a factor that affects the probability of household poverty. Household size becomes larger tends to boost levels of poverty

among households. Re-promoting the Family Planning Program (KB) and designing Posyandu to promote family planning strategies can also help families exercise their preferences in family size management (Akerlele, 2012).

4. Expanding programs for the Family Hope Program (PKH) to enable poor households to step out of chronic poverty

We acknowledge that there are several limitations to this study. First, Even though the Susenas 2018 dataset is considered as the most relatively new, it only presents information at one point in time. Therefore, the result of this study might be could not describe the household poverty transition over a period to time. Second, to measure the policy implication of household poverty alleviation, it is essential to focus on poor household subgroups such as working poor households.



# 17

## TRANSFORMASI STRUKTUR PEREKONOMIAN DAN PENGARUHNYA PADA DEGRADASI LINGKUNGAN DI INDONESIA

Nama : Hartien Aprilia Salwini  
Instansi : Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan ( Bidang  
Penyuluhan Penegakan Hukum Lingkungan  
Hidup dan Perlindungan Hutan)  
Program Studi : Magister Ekonomika  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

**T**ransformasi struktur perekonomian adalah fitur wajib dalam pembangunan ekonomi. Dalam prosesnya terjadi perpindahan alokasi tenaga kerja dan sumber daya dari sektor tradisional menuju sektor yang lebih produktif. Sektor produktif diketahui dapat menyerap lebih banyak tenaga kerja dengan produktifitas yang tinggi. Produktifitas yang tinggi berarti dukungan sumberdaya dan energi harus lebih besar. Hal tersebut yang menjadi awal adanya trade of hubungan transformasi struktur perekonomian dengan degradasi lingkungan. Seperti diketahui lingkungan sebagai penyedia sumberdaya dan energi yang akan digunakan dalam upaya pembangunan perekonomian. Bagaimana hubungan transformasi struktur perekonomian terhadap degradasi lingkungan begitupun sebaliknya dijawab dalam penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan data level mikro yaitu komunitas desa/kelurahan yang dianalisis dengan menggunakan metode biprobit rekursif karena adanya hubungan dua arah antara transformasi struktur perekonomian dengan degradasi lingkungan. Hasil analisis menunjukkan bahwa transformasi struktur perekonomian di Indonesia berpengaruh terhadap degradasi lingkungan melalui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keduanya seperti keberadaan sektor primer dan jumlah penduduk. Pengembangan sektor primer memiliki pengaruh yang signifikan dengan degradasi tutupan lahan dan jumlah penduduk secara signifikan berpengaruh pada degradasi kualitas air, sedangkan terkait hubungan degradasi lingkungan hanya degradasi tutupan lahan yang berpengaruh dengan terhadap transformasi struktur perekonomian dengan arah hubungan yang tidak linier. Hal tersebut dikarenakan latar belakang terjadinya degradasi tutupan lahan di Indonesia di dominasi untuk peningkatan produktifitas sektor primer.

**Kata kunci:** Transformasi struktur perekonomian , degradasi lingkungan ; biprobit rekursif

## **Abstract**

**S**tructural transformation is a mandatory feature of economic development. In the process, there is a shift in the allocation of labor and resources from the traditional sector to a more productive sector. The productive sector is known to be able to absorb more labor with high productivity. High productivity means greater support from resources and energy. This has become the beginning of the trade of the relationship between the structural transformation and environmental degradation. As is well known, the environment provides resources and energy that will be used in efforts to develop the economy. How is the relationship between the structural transformation to environmental degradation and how the way around is answered in this study.

This study uses micro-level data, the village community which is analyzed using the recursive biprobit method because of the two-way relationship between the structural transformation and environmental degradation. The results of the analysis show that the structural transformation in Indonesia affects environmental degradation through factors that affect them, such as the existence of the primary sector and population. The development of the primary sector has a significant effect on the forest degradation as measure by land cover quality and population has a significant effect on the degradation of water quality. Meanwhile, in relation to environmental degradation, only land cover degradation has an effect on the structural transformation with a non-linear relationship. This is because the background of land cover degradation in Indonesia is dominated by increasing the productivity of the primary sector.

*Keyword : Structural transformation , environmental degradation ; recursive biprobit*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Degradasi lingkungan mengakibatkan berkurangnya potensi sumberdaya yang akan digunakan dalam proses produksi berikutnya yang pada akhirnya akan berdampak pada penurunan jumlah produksi. Penurunan jumlah produksi menunjukkan terjadi penurunan performa ekonomi. Penurunan produksi salah satu sektor perekonomian akan mendorong adanya perubahan sektor perekonomian dari sektor dengan tingkat produksi rendah menuju sektor yang memiliki potensi berproduksi lebih tinggi, sedangkan dalam World Development Report 1992 oleh Bank Dunia menyatakan bahwa kegiatan ekonomi yang lebih besar tidak terelakkan lagi akan merusak lingkungan. Benturan kepentingan antara mempercepat pertumbuhan ekonomi dengan transformasi struktur perekonomian dengan kepentingan menurunkan laju degradasi lingkungan, selalu menjadi permasalahan yang harus mendapat perhatian khusus. Hal tersebut dikarenakan lingkungan merupakan penyedia kebutuhan dasar manusia, dimana pemenuhan kebutuhan dasar manusia adalah hak asasi manusia (WHO 2012) dan hak tersebut di Indonesia dilindungi oleh UU 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kerusakan atas lingkungan hidup dapat mengganggu ekosistem alami (Suneetha dkk. 2011; Hughes 2017, 2; Prajwal dkk. 2019, 10) dan berisiko besar pada kesehatan manusia. serta menghambat pembangunan masyarakat dan ekonomi berkelanjutan (Tong dkk. 2017, 1067 ).

Begitu pentingnya permasalahan degradasi lingkungan ini hingga dunia mendeklarasikan kepeduliannya melalui pembentukan kesepakatan pembangunan global yang didalamnya selain menyusun arah kebijakan pembangunan ekonomi juga mengedepankan keberlanjutan lingkungan hidup. Arah kebijakan pembangunan global tersebut dituangkan dalam dokumen Milenial Development Goals (MDGs) yang disepakati pada tahun 2000 untuk dapat mencapai 8 target pembangunan global pada tahun 2015, yang salah satunya adalah memastikan kelestarian lingkungan hidup dengan target memadukan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan kebijakan dan program nasional serta mengembalikan sumber daya lingkungan yang hilang, mengurangi laju hilangnya keanekaragaman hayati, menurunkan  $\frac{1}{2}$  proporsi penduduk tanpa akses air minum yang aman dan berkelanjutan serta fasilitas sanitasi dan memperbaiki kehidupan penduduk miskin di permukiman kumuh. Namun, target MDGs untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup belum sepenuhnya mampu menggambarkan kondisi lingkungan yang lebih luas. Ketika berakhir masa pencapaian MDGs dengan memperhatikan tantangan kebutuhan umat manusia maka PBB dalam sidang umum tahun 2015 menyepakati pembangunan berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs) yang diikuti oleh 159 negara. SDGs memiliki 17 tujuan dengan 169 target yang harus dilaksanakan pada periode 2015 – 2030.

Indonesia sebagai salah satu negara yang berperan aktif dalam menerapkan pembangunan berkelanjutan telah mengeluarkan kebijakan dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 59 Tahun 2017 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Kebijakan ini menyelaraskan RPJMN periode 2015 s.d 2019 dengan tujuan pembangunan berkelanjutan/TPB. Dengan demikian, RPJMN 2015 – 2019 telah diintegrasikan dengan SDGs 2015 – 2030 (Perpres No. 59 Tahun 2017 Pasal 2). Dalam implementasi lebih lanjut Indonesia melalui Bappenas telah menerbitkan Peta Jalan SDGs Indonesia Menuju 2030. Dalam peta jalan tersebut telah ditetapkan 17 tujuan SDGs. Peta jalan ini menunjukkan kondisi Indonesia yang masih menghadapi permasalahan stunting, kerawanan pangan dan perubahan iklim (Bappenas 2019, 11). Indonesia dalam 30 tahun terakhir telah menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang pesat, namun telah membawa dampak negatif terhadap lingkungan hidup antara lain deforestasi, polusi, ketimpangan sosial dan sampah. Hampir 50% hutan Indonesia telah hilang dalam kurun waktu 50 tahun dan Indonesia merupakan penyumbang sampah plastik ke laut terbesar kedua setelah China ( Bappenas 2019, 12).

Hubungan antara pembangunan ekonomi dengan degradasi lingkungan juga telah banyak diteliti dengan menggunakan proxi yang berbeda-beda. Hubungan antara pembangunan ekonomi dan degradasi lingkungan digambarkan dalam bentuk yang berbeda beda seperti bentuk U terbalik yang sesuai dengan teori EKC sebagai literatur standar yang digunakan untuk melihat hubungan keduanya (Shinha dan Bhatt 2012, 268; Gill dkk. 2018, 1105; Kotosz dan Beyene 2020, 638), ada yang menunjukkan hubungan yang meningkat secara monoton, hubungan berbentuk U sebagai serta berbentuk N (Zarenejad 2012, 1850). Penelitian lain terkait hubungan keduanya juga diteliti oleh berbagai negara salah satunya di China yang menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang diukur dari PDRB per kapita, struktur industri, indeks pasar, dan tingkat keterbukaan perekonomian mempengaruhi kualitas lingkungan (Hong dkk. 2014, 14).

Penelitian di Indonesia sendiri juga menunjukkan bahwa pada tahap awal peningkatan PDRB per kapita akan diikuti penurunan IKLH sampai batas tertentu (Sudarmono dan Rahajeng 2015, 54; Ummi 2019, 109-110). Menurut Idris (2012) setelah batas tertentu tercapai, peningkatan PDRB per kapita akan diikuti oleh peningkatan IKLH (Damayanti dkk. 2016, 9-10). Informasi mengenai hubungan sebab akibat antara degradasi lingkungan dan perubahan struktur perekonomian sangat diperlukan untuk membantu perumusan kebijakan pembangunan yang tepat sasaran dan peduli lingkungan. Atas dasar hal tersebut, maka penelitian ini berjudul “Transformasi Sektor Perekonomian dan Pengaruhnya Pada Degradasi Lingkungan di Indonesia”.

## B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Arah pembangunan di Indonesia ditujukan untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi dari masa ke masa. Salah satu hal yang dapat mempercepat laju pertumbuhan ekonomi adalah dengan transformasi struktur perekonomian. Pengembangan sektor perekonomian yang modern ditunjukkan dengan adanya dominasi industrialisasi yang dapat mempercepat laju degradasi lingkungan melalui berbagai perspektif (Guanfei dkk. 2021, 7; Yu Hao dkk. 2020, 35; Yang dkk. 2019, 789-790 ; Luo dkk. 2019, 15; Tong dkk. 2017, 1065 ; Syeda dkk. 2013, 594; Yang 2012, 285. Penelitian di China menunjukkan bahwa industri menjadi penyebab adanya pencemaran lingkungan (Hong dkk. 2014, 5).

Permasalahan serupa mulai muncul di Indonesia ketika terjadi benturan kepentingan antara mempercepat pertumbuhan ekonomi yang ditandai dengan peningkatan PDB setiap tahunnya dan laju penurunan kualitas lingkungan yang terlihat dari nilai indeks kualitas hidup. Percepatan pertumbuhan ekonomi dengan adanya transformasi sektor perekonomian dapat meningkatkan pemakaian sumber daya alam dan energi untuk mendukung peningkatan produktifitas (Li dkk. 2016, 510; Li 2018, 127; Luo dkk. 2019, 15) atau untuk konsumsi karena adanya peningkatan pendapatan (Zhao dkk. 2018, 251) sebagai dampak dari adanya transformasi struktur perekonomian (McMillan dan Rodrik 2011, 11). Pemanfaatan sumberdaya alam yang melebihi daya dukungnya akan memacu laju degradasi lingkungan (Sulistyowati dkk. 2005, 52). Degradasi lingkungan pada gilirannya akan mengakibatkan kelangkaan sumberdaya (Syeda dkk. 2013, 584), yang akan dijadikan modal pembangunan pada tahap berikutnya. Kelangkaan sumberdaya untuk suatu sektor akan memacu adanya transformasi struktur ekonomi (Luo dkk. 2019, 5). Bagaimana hubungan kedua hal tersebut dan faktor mana yang memiliki pengaruh paling besar perlu diketahui untuk menemukan kebijakan paling tepat dalam strategi pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Desain explanatori dalam penelitian ini berfokus pada analisis hubungan antara transformasi struktur perekonomian dengan degradasi lingkungan di Indonesia. Data dalam penelitian ini merupakan data kuantitatif sekunder yang disusun dengan model Simultaneous Equation Model untuk kemudian dianalisis dengan menggunakan metode biprobit rekursif.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang berasal dari Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia atau Indonesia Family Life Survey (IFLS) 4 tahun 2007 dan 5 tahun 2014. Pemilihan periode data dikarenakan pada periode tersebut sudah mendekati masa pencapaian target MDGs, yaitu 2015 sehingga perlu diketahui pola hubungan pembangunan ekonomi melalui transformasi struktur perekonomian dengan lingkungan sejak isu terkait pembangunan yang memperhatikan kepentingan lingkungan mulai

ada yaitu sejak disepakatinya MDGs pada September 2000. IFLS menyediakan informasi secara ekstensif dalam beberapa gelombang waktu mengenai bidang sosio ekonomi, kesehatan dan sebagainya baik pada level rumah tangga maupun individu sekaligus menyediakan informasi mengenai fasilitas publik pada level komunitas. Survei ini dilakukan di 24 provinsi di Indonesia meliputi Provinsi Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Sumatera Selatan, Lampung, seluruh provinsi di Jawa, Bali, NTB, seluruh provinsi di Kalimantan, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Hubungan transformasi struktur perekonomian terhadap degradasi lingkungan di Indonesia**

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa transformasi struktur perekonomian berpengaruh terhadap degradasi lingkungan, melalui berbagai faktor yang setelah proses analisis berpengaruh signifikan terhadap keduanya. Selain itu juga dipengaruhi oleh faktor lain yang berpengaruh terhadap degradasi lingkungan yang dengan dukungan literatur juga masih erat hubungannya dengan transformasi struktur perekonomian. Diketahui bahwa transformasi struktur perekonomian adalah adanya pergeseran alokasi tenaga kerja dan modal dari sektor yang dengan produktifitas rendah menuju sektor dengan produktifitas tinggi (Szirmai dkk. 2012, 410). Perubahan alokasi ini dipicu karena adanya peningkatan produksi dari sektor yang lebih produktif yang akan berdampak pada peningkatan pendapatan (McMillan dan Rodrik 2011, 11).

Transformasi struktur perekonomian di Indonesia sendiri masih pada tahap perubahan dari sektor primer menuju sektor sekunder. Meskipun saat ini Indonesia telah melakukan industrialisasi, tetapi sektor primer masih tetap dipertahankan dan ditingkatkan produktifitasnya. Masih banyak desa/kelurahan di Indonesia yang sumber utama pendapatan penduduknya berasal dari sektor primer meskipun jumlahnya terus menurun. Eksistensi dari sektor primer ini sedikit banyak akan memberi dampak terhadap laju degradasi lingkungan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketika sektor primer sebagai sektor perekonomian utama tidak berpengaruh pada probabilitas terjadinya degradasi kualitas air di Indonesia. Meskipun hal ini tidak sesuai dengan penelitian lainnya yang menunjukkan adanya pencemaran sumber air dilokasi agrikultur sebagai akibat pemakaian pupuk (Sara dkk. 2020, 54; Cho dkk. 2016, 45-48; Gassman dkk. 2007, 1237-1241 Bougeard dkk. 361-363).

Perbedaan hasil penelitian dikarenakan proxi yang digunakan untuk pengukuran pencemaran air dalam penelitian ini yang hanya merupakan jawaban responden tanpa melakukan pengukuran perubahan output sedangkan

penelitian lain dilakukan dengan pengamatan dan pengujian fisika, kimia dan biologi langsung pada sumber air. Meski demikian ketika suatu desa/kelurahan sektor perekonomian utamanya adalah sektor primer akan pengaruh signifikan pada tingkat signifikansi 5% terhadap probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan, dimana ketika suatu desa/kelurahan sektor perekonomian utamanya masih sektor primer maka akan meningkatkan probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan sebesar 0,7070625, *Ceteris Paribus*. Penelitian terdahulu juga menunjukkan bahwa hilangnya area hutan di Sabah (Haijon dkk. 2014, 364; Tsuzuki, 2004, 12), di Mozambik (Ryan dkk. 2014, 50) dikarenakan digunakan untuk lahan agrikultur dan di Indonesia dan Malaysia deforestasi dipengaruhi oleh kemiskinan, perluasan pertanian dan pembangunan jalan (Ramon dkk. 2005, 6).

Eksistensi sektor primer memiliki pengaruh yang sangat besar dalam probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan karena kawasan hutan adalah penyedia sumberdaya khususnya tanah /lahan , di mana tanah/lahan secara ekonomi, dipandang sebagai ruang langka untuk menempatkan kegiatan produksi, infrastruktur dan tempat tinggal, sebagai tanah produktif yang menyediakan bahan organik dan anorganik untuk pertanian, sebagai penyimpan aset dan sumber daya (Klaus dkk. 2006,6).

Penelitian lain menunjukkan hasil yang tidak sejalan dengan menyatakan bahwa pendidikan dapat meminimalisasi degradasi lingkungan (Apergis dkk. 2018, 1010; Ahmed dan Wang, 2019, 26786; Danish dkk, 2019, 10; Ugur dkk, 2020, 8), melalui penggunaan sumberdaya dengan mengedepankan prinsip keberlanjutan (Luo dkk. 2019, 17; Zafardkk. 2019, 13255) dan melalui pengendalian dampak negatif dari adanya urbanisasi (Ahmed dkk. 2020, 26790). Pendidikan berkaitan erat dengan kondisi sosial dan budaya (Syamsidar 2015, 104-106) suatu negara sehingga perbedaan dalam penelitian ini terjadi karena adanya perbedaan tersebut yang kemudian juga di dorong rendahnya tingkat pendidikan di Indonesia yang pada periode tersebut rata rata pendidikan kepala rumah tangga dalam suatu komunitas desa/kelurahan masih di bawah 9 tahun.

Selain mempertimbangkan kualitas, alokasi tenaga kerja juga dipengaruhi supply jumlah tenaga kerja yang dalam hal ini berkaitan erat dengan jumlah penduduk. Jumlah penduduk dapat mempercepat laju percepatan degradasi lingkungan. Akan tetapi, berdasarkan hasil penelitian di Indonesia jumlah penduduk hanya berpengaruh signifikan terhadap probabilitas terjadinya degradasi kualitas air dan tidak berpengaruh terhadap probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan. Jumlah penduduk hanya berpengaruh signifikan terhadap probabilitas terjadinya degradasi kualitas air pada tingkat signifikansi 5%, di mana setiap kenaikan 10% rata rata jumlah penduduk suatu komunitas desa/kelurahan, maka akan meningkatkan perobabilitas terjadinya degradasi

kualitas air sebesar 0,3139263, *Ceteris Paribus*. Temuan ini sejalan dengan penelitian lainnya yang menyatakan bahwa peningkatan jumlah penduduk dapat mengakibatkan degradasi lingkungan melalui berbagai cara yaitu peningkatan konsumsi (syeda dkk. 2013, 584), peningkatan jumlah sampah perkotaan (Richard dkk. 2014, 349), peningkatan limbah cair (Zheng dkk. 2020, 7 ; Tong dkk, 2017, 1067) dan percepatan urbanisasi (Yu Hao dkk. 2020, 33).

Penambahan jumlah penduduk di negara lain seperti Afrika juga dapat mempengaruhi kondisi lingkungan melalui peningkatan jumlah sampah perkotaan (Richard dkk. 2014, 349). Pengaruh peningkatan jumlah penduduk di Indonesia terhadap probabilitas terjadinya degradasi kualitas air hanya sebesar 31% menunjukkan bahwa di Indonesia peningkatan jumlah penduduk tidak diikuti dengan peningkatan konsumsi sumberdaya maupun energi yang dapat mengakibatkan degradasi lingkungan. Hal tersebut dikarenakan adanya ketimpangan pendapatan yang terjadi di Indonesia sehingga terjadi perbedaan pendapatan yang cukup besar antar penduduk Indonesia, yang dikuatkan dengan gini rasio pada periode penelitian sebesar 35-37% (BPS2015) yang lebih besar dibandingkan dengan tahun tahun sebelumnya.

Transformasi struktur perekonomian juga bisa dilihat dari munculnya industri-industri manufaktur yang mana keberadaan manufaktur ini bisa mempercepat laju degradasi lingkungan khususnya degradasi kualitas air. Keberadaan manufaktur didesa atau tetangga desa/kelurahan berpengaruh signifikan terhadap probabilitas terjadinya degradasi kualitas air pada tingkat signifikansi 5%, di mana keberadaan manufaktur akan mampu meningkatkan probabilitas terjadinya degradasi kualitas air sebesar 0,2790547 *Ceteris Paribus*. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian terdahulu yang menyatakan bahwa keberadaan manufaktur baik pada tahap awal hingga pada saatnya terjadi perubahan struktur manufaktur juga berdampak buruk bagi lingkungan (Yu Hao dkk. 2020,33). Industrialisasi yang ditandai dengan keberadaan manufaktur dapat memacu percepatan laju degradasi lingkungan dalam berbagai perspektif yaitu melalui peningkatan jumlah dan jenis energi yang dipakai (Syeda dkk. 2013, 594, Luo dkk. 2019, 15), melalui limbah yang dihasilkan berasal dari proses produksi (Tong dkk, 2017, 1065), industrialisais juga dapat memacu adanya urbanisasi yang juga dapat meningkatkan pencemaran lingkungan (Guanfei dkk. 2021, 7; Yu Hao dkk. 2020, 35; Yang dkk. 2019, 789-790; Yang 2012, 285). Keberadaan manufaktur hanya mempengaruhi degradasi lingkungan sebesar 27% hal ini bisa diartikan bahwa peran manufaktur non tambang yang diukur dari kontribusi pada PDB di Indonesia pada periode penelitian masih rendah yaitu 25%, sehingga polutan sumber pencemaran air yang dihasilkan pun juga masih rendah.

Cepat lambatnya proses transformasi struktur perekonomian perlu dukungan infrastruktur salah satu di antaranya adalah jalan. Menurut penelitian terdahulu keberadaan jalan dapat mempercepat transformasi struktur perekonomian melalui pertumbuhan kota dan peningkatan urbanisasi (Berger and Enflo, 2017, 130; Jedwab dkk. 2017, 1487; Jedwab and Moradi, 2016, 273; Hornung 2015, 712 ; Atack dkk. 2010, 183) percepatan industrialisasi (Bogart, 2012; Schon, 2010) dan kemudahan transfer barang dari produsen kepada konsumen (Crafts and Wolf, 2014; Keller dan Shiue 2008, 7). Penelitian-penelitian tersebut mendukung hasil penelitian ini karena semua fungsi jalan yang disampaikan pada penelitian terdahulu dapat berdampak pada degradasi lingkungan, sehingga sesuai dengan penelitian ini bahwa kondisi infrastruktur jalan akan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan pada tingkat signifikansi 5%. Variabel road yang berarti kondisi jalan dalam penelitian ini diukur hanya dari jawaban responden yaitu aparat desa atas pertanyaan dari kuesioner IFLS tanpa adanya pengukuran pada perubahan output.

Kondisi jalan desa/kelurahan yang sangat memadai dan memadai akan menurunkan probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan sebesar 0,4522872, *Ceteris Paribus*. Meskipun demikian penelitian lain menunjukkan arah hubungan yang berbeda dengan penelitian lain, yaitu peningkatan infrastruktur akan meningkatkan deforestasi (Ryan dkk. 2014, 50; Ramon dkk. 2005, 155). Perbedaan arah hubungan antara penelitian ini dengan penelitian lain adalah terkait tujuan pembukaan kawasan hutan. Meskipun deforestasi di Indonesia dipengaruhi oleh kemiskinan, perluasan pertanian dan pembangunan jalan (Ramon dkk. 2005,6), namun prioritas tujuan pembukaan kawasan hutan di Indonesia sebagai penyebab deforestasi adalah untuk perluasan lahan pertanian.

Indonesia masih berusaha meningkatkan produktifitas sektor primer, karena sektor primer khususnya pertanian memiliki peran penting dalam memfasilitasi dampak pertambahan penduduk (Oksana dkk. 2016, 224) melalui upaya pemenuhan kebutuhan pangan dalam negeri. Dukungan sektor kehutanan atas kebijakan tersebut dengan cara mengkonversi hutan secara terencana menjadi lahan produktif lain untuk mewujudkan Indonesia emas 2045 (Madani, 2020) karena dengan semakin luas lahan maka semakin besar jumlah produk yang dapat di dihasilkan (Danny dan Marhaeni 2017, 180). Atas dasar hal tersebut, maka keberadaan dan kondisi infrastruktur pendukung transportasi dalam hal ini jalan dapat menghadirkan perspektif yang berbeda dalam hubungan kondisi infrastruktur jalan dengan deforestasi di Indonesia. Kondisi jalan mampu mendukung percepatan industrialisasi sehingga permintaan akan lahan pertanian sebagai penyebab degradasi tutupan lahan di Indonesia juga akan

berkurang karena adanya perpindahan alokasi sumberdaya dan tenaga kerja dari sektor pertanian menuju sektor manufaktur.

Selain hubungan infrastruktur jalan dan degradasi tutupan lahan yang memberi perspektif berbeda di Indonesia, hubungan antara pendapatan dan degradasi lingkungan juga memiliki pengaruh yang berbeda. Pendapatan sebagai dampak dari adanya transformasi struktur perekonomian dalam penelitian ini tidak memiliki pengaruh yang signifikan terhadap probabilitas terjadinya degradasi lingkungan di Indonesia. Pendapatan dalam penelitian terdahulu berpengaruh signifikan terhadap degradasi lingkungan (Kassouri dan Altintas 2020,8; Hassan dkk. 2018; Pata, 2018; Bulut, 2020; Danish dkk. 2019, 9) melalui konsumsi energi (Ugur 2020, 5; Zhao dkk. 2018, 251; Danish dkk. 2017, 860) maupun melalui peningkatan limbah/sampah rumah tangga yang diproduksi (Zheng dan Kamal 2020, 8).

Fenomena berbeda yang terjadi di Indonesia dikarenakan adanya tren kenaikan ketimpangan pendapatan dalam periode tersebut. Ketimpangan pendapatan akan membuat produktifitas rumah tangga dengan pendapatan rendah sangat kecil karena akumulasi modal manusia yang rendah (Shekhar dan Ebeke 2020, 1), yang diperkuat dengan penelitian lain juga mendukung bahwa hubungan ketimpangan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi tidak linier (Banerjee and Duflo, 2003, 293; Brueckner dkk. 2015, 170). Berdasarkan hasil analisis sebelumnya, maka dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang pertama yaitu tidak dapat menerima  $H_0$  yang berarti bahwa transformasi struktur perekonomian berpengaruh pada degradasi lingkungan (degradasi tutupan lahan)

## **2. Hubungan degradasi lingkungan terhadap transformasi struktur perekonomian di Indonesia**

Transformasi struktur perekonomian memiliki pengaruh terhadap degradasi lingkungan melalui penggunaan sumberdaya karena sektor produktif akan menyerap sumberdaya lebih banyak dari sektor sebelumnya (Danish dkk. 2019, 2). Pemakaian sumberdaya secara terus menerus bahkan melebihi kapasitasnya pada akhirnya akan mempercepat laju degradasi lingkungan (Laborde dkk. 2019, 4; Rademaker dkk. 2016, 15) yang akan mengganggu proses pembangunan pada tahapan berikutnya dan pada akhirnya dalam jangka panjang biaya yang dikeluarkan sebagai dampak degradasi lingkungan akan melebihi GDP (Rademaker dkk. 2016, 16).

Degradasi lingkungan di Indonesia juga dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi dengan cara yang sama, tetapi dari hasil penelitian ini probabilitas degradasi lingkungan yang berpengaruh secara signifikan pada tingkat signifikansi 5% terhadap probabilitas terjadinya transformasi struktur perekonomian adalah

probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan. Probabilitas terjadinya degradasi kualitas air tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Jika kembali pada pengertian transformasi struktur perekonomian menurut Kuznet (1966), yaitu adanya alokasi sumberdaya akan dapat berdampak signifikan pada pertumbuhan dan konvergensi tenaga kerja serta sumberdaya lainnya juga akan berpindah dari sektor yang produktifitasnya rendah ke sektor yang produktifitas tinggi (Fukao dan Paul 2018, 1), maka memang probabilitas terjadinya degradasi kualitas air tidak akan mempengaruhi probabilitas terjadinya transformasi struktur perekonomian. Hal tersebut terjadi karena air bukan menjadi sumberdaya utama yang dibutuhkan untuk mengembangkan sektor manufaktur, karena sumberdaya utama yang sensitif terhadap pertumbuhan manufaktur adalah energi (Syeda dkk. 2013, 593).

Probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan berpengaruh karena lahan secara ekonomi dipandang sebagai ruang untuk menempatkan kegiatan produksi ekonomi, infrastruktur dan tempat tinggal (Klaus dkk. 2006, 6), sehingga ketika lahan berkurang maka akan terjadi kegagalan penyediaan fasilitas pendukung transformasi struktur perekonomian. Akan tetapi, dari hasil penelitian menunjukkan bahwa ketika terjadi degradasi lahan maka akan menurunkan probabilitas terjadinya transformasi struktur perekonomian sebesar 1,57, *Ceteris Paribus*. Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menunjukkan bahwa permintaan sumberdaya meningkat pada masa terjadinya transformasi struktur perekonomian yang menyebabkan kerusakan lingkungan (Danish dkk.2017, 863; Ryan dkk. 2014, 50; Ramon dkk. 2005, 155).

Perbedaan arah hubungan probabilitas terjadinya transformasi struktur perekonomian dengan probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan sekali lagi dikarenakan fenomena penyebab degradasi tutupan lahan di Indonesia yang masih didominasi untuk perluasan sektor pertanian. Kebijakan ini sesuai data deforestasi yang disampaikan oleh Kementerian LHK RI melalui Peraturan Menteri LHK RI Nomor P.41/MENLHK/SETJEN/KUM.1/7/2019 tentang Rencana Kehutanan Tingkat Nasional Tahun 2011-2030 dimana pada periode 2011 hingga 2018 pemanfaatan hutan terbanyak adalah untuk kepentingan masyarakat masyarakat sebagai bentuk dukungan pada program pengentasan kemiskinan, sehingga pada tahun 2011 yang semula hanya 678.414 hektar wilayah hutan untuk kepentingan masyarakat kemudian meningkat menjadi 2.573.163,70 hektar. Ketika sektor pertanian masih terus produktif karena dukungan ketersediaan lahan dari sektor kehutanan, maka akan mampu menyerap tenaga kerja, dengan begitu alokasi tenaga kerja ke sektor industri berjalan lambat sehingga arah hubungan degradasi tutupan lahan dan transformasi struktur perekonomian menjadi tidak linier. Selain itu, wilayah dengan SDA yang melimpah cenderung terlambat melakukan industrialisasi atau tidak berhasil melakukan transformasi struktur perekonomian (Tambunan 2001, 68-70).

Degradasi tutupan lahan di Indonesia selain disebabkan adanya pembukaan kawasan hutan juga diperburuk karena adanya bencana khususnya kebakaran hutan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa peristiwa kebakaran hutan berpengaruh signifikan pada tingkat signifikansi 5% pada probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan di Indonesia. Ketika terjadi peristiwa kebakaran hutan maka akan meningkatkan probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan sebesar 1,659103, *Ceteris Paribus*. Hasil penelitian ini sesuai dengan penelitian lain yang menyatakan bahwa kebakaran hutan dapat menyebabkan deforestasi (W.D. & I.A.P., 1997, 5; Arif 2016, 39; Srikanta dkk. 2020, 2). Kebakaran hutan berdampak pada probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan sangat besar karena kebakaran hutan dapat mengakibatkan rusaknya ekosistem dalam hutan (Amiro dkk. 2000, 942-945; Amiro dkk. 2001, 519-521) yang konsekwensinya dapat terjadi dalam jangka waktu yang cukup lama (Pellegrini dkk.2018, 196 ; Taylor dkk. 2018).

Kebakaran hutan sendiri di Indonesia menurut Forest Watch Indonesia sebanyak 1213 peristiwa kebakaran hutan di Indonesia mengakibatkan rusaknya hutan seluas 5 juta hektar, di mana dampaknya selain rusaknya hutan juga asap yang mengotori udara hingga Singapura dan Malaysia, kemudian pada tahun 1998 kebakaran hebat terjadi kembali, 10 juta hektar lahan terkena dampak dari kebakaran hutan tersebut. Dampak kebakaran hutan terhadap deforestasi berdasarkan penelitian terbaru menunjukkan bahwa dari luas kebakaran pada tahun 2015 mencapai 18.949 hektar yang mana setelahnya seluas 12.622 hektar tutupan lahannya berubah, dan dari total luas 1.936,9 hektar hutan gambut, 643,7 hektar mengalami deforestasi karena kebakaran hutan (Shofiana dkk. 2018, 1).

Hutan selain menyediakan lahan, juga menyediakan hasil hutan lain baik kayu maupun non kayu. Kayu hutan selain digunakan untuk mendukung infrastruktur yang dapat mempercepat proses transformasi struktur perekonomian, kayu juga digunakan sebagai sumber energi termal bahan bakar untuk memasak. Pemakaian bahan bakar kayu memiliki pengaruh signifikan pada tingkat signifikansi 5% meskipun variabel firewood tidak termasuk dalam model terbaik, tetapi ketika lebih dari 50% penduduk suatu komunitas desa/kelurahan memasak dengan menggunakan bahan bakar kayu maka akan meningkatkan probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan sebesar 0,3209709, *Ceteris Paribus*. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian sebelumnya yang menyebutkan bahwa permintaan energi (Mu dkk. 2011, 495) dan penggunaan energi dapat mengakibatkan degradasi lingkungan (Li dkk. 2016, 510; Li 2018, 127; Luo dkk. 2019, 1).

Penggunaan energi termal berupa kayu bakar dapat mempengaruhi degradasi tutupan lahan karena sumber utama kayu bakar diambil dari hutan

dan permintaan atas hasil hutan secara terus menerus ini dapat menyebabkan deforestasi (Awang 2004, 43). Deforestasi di Mozambik juga terus terjadi dikarenakan masih adanya pemanfaatan hasil hutan berupa kayu untuk dijadikan bahan bakar berupa arang (Ryan dkk. 2014, 50). Hasil analisis menunjukkan nilai yang kecil karena pemakaian kayu bakar di Indonesia juga sudah mulai menurun hingga 32% ( IFLS 2007; IFLS 2014) yang dipacu karena adanya kebijakan pemerintah dengan pemberian subsidi atas energi termal lainnya yaitu BBM (minyak tanah) dan LPG (Kementerian ESDM 2010, 59). Berdasarkan hasil analisis di atas, maka dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang kedua yaitu tidak dapat menerima H0 yang berarti bahwa Degradasi lingkungan (degradasi kualitas air dan atau degradasi tutupan lahan ) berpengaruh pada transformasi struktur perekonomian

Kerusakan atas hutan yang dikarenakan faktor kebakaran hutan dan pemakaian kayu bakar pada akhirnya dapat menggagalkan fungsi hutan sebagai penyedia sumberdaya alam yang bisa dialokasikan kepada sektor produktif selama proses transformasi struktur perekonomian terjadi, sehingga pada akhirnya dapat menurunkan laju pertumbuhan ekonomi (Sinha dan Sengupta 2019, 2; Papyrakis dan Gerlagh 2004, 185).

#### **D. Kesimpulan**

Simpulan yang dapat diambil dari penelitian transformasi struktur perekonomian dan pengaruhnya pada degradasi lingkungan adalah sebagai berikut.

1. Transformasi struktur perekonomian dapat memengaruhi terjadinya degradasi lingkungan, dalam hal ini degradasi kualitas air melalui faktor peningkatan jumlah penduduk dan mempengaruhi degradasi tutupan lahan melalui faktor sektor utama perekonomian, serta diperkuat hubungannya keduanya melalui faktor keberadaan manufaktur dan kondisi jalan.
2. Degradasi lingkungan yang di proximal dengan degradasi kualitas air tidak berpengaruh terhadap transformasi struktur perekonomian, tetapi degradasi lingkungan yang di proximal dengan degradasi tutupan lahan berpengaruh terhadap transformasi struktur perekonomian yang semakin diperkuat dengan adanya faktor lain yang memengaruhi degradasi lahan yaitu kebakaran hutan, dan pemakaian kayu sebagai bahan bakar memasak.
- 3.

## E. Saran Kebijakan

1. Mempertimbangkan keterkaitan antara transformasi struktur perekonomian dan degradasi tutupan lahan, maka untuk meminimalisasi terjadinya degradasi tutupan lahan diperlukan adanya percepatan industrialisasi pada wilayah sekitar hutan yang sektor perekonomian utamanya masih sektor primer salah satunya dengan perbaikan infrastruktur jalan serta mitigasi bencana kebakaran hutan.
2. Besarnya pengaruh sektor primer pada probabilitas terjadinya degradasi tutupan lahan, seharusnya menjadi pertimbangan pemerintah terkait kebijakan sektor kehutanan yang mendukung peningkatan produktifitas sektor primer untuk mewujudkan Indonesia emas 2045 dengan cara penyediaan lahan pertanian dengan mengkonversi lahan kehutanan menjadi lahan pertanian. Misalokasi tanah dapat menyebabkan kesalahan alokasi berbagai fungsi yang berharga.
3. Eksistensi sektor primer dalam hal ini agrikultur tetap harus dijaga untuk mengatasi efek pertumbuhan penduduk dan pengurangan kemiskinan di wilayah pedesaan, maka perlu adanya inovasi teknologi untuk sektor agrikultur misalnya dengan inovasi teknologi pertanian supaya lebih produktif dengan lahan existing atau dengan memanfaatkan kawasan hutan tanpa mengurangi tegakan/tanaman kehutanan sehingga dapat menekan laju degradasi tutupan hutan.
4. Percepatan transformasi struktur perekonomian dapat ditempuh dengan cara meningkatkan wajib belajar menjadi 12 tahun dengan tujuan untuk meningkatkan rata-rata lama sekolah sehingga akan meningkatkan suplay tenaga kerja yang berkualitas dan peningkatan pendapatan, sehingga peningkatan pendidikan akan dapat meminimalisasi efek buruk dari adanya pertambahan jumlah penduduk.
5. Permasalahan degradasi kualitas air disebabkan oleh perilaku rumah tangga dan industri yang tidak mampu mengelola limbah dengan baik, sehingga di perlukan inovasi teknologi atau implementasi kebijakan dalam pengelolaan limbah baik pada level rumah tangga maupun industri sebelum limbah dilepaskan lagi ke lingkungan.
6. Hasil penelitian yang menunjukkan degradasi lingkungan lebih karena perilaku masyarakat, maka seharusnya pendidikan tentang lingkungan dimasukkan sebagai salah satu kurikulum wajib dalam pendidikan formal, sehingga pengetahuan tentang etika interaksi manusia dan lingkungan sudah dimasukkan sejak tahapan pembentukan karakter.

# 18

## ANALISIS PENENTUAN PRIORITAS PROGRAM PENANGANAN JALAN PROVINSI (Studi Kasus: Jalan Provinsi di Provinsi Kalimantan Barat)

Nama : Rini Afriningsih  
Instansi : Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang  
Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat  
Program Studi : Magister Sistem dan Teknik Transportasi  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

Jalan merupakan langkah pertama suatu wilayah dapat berkembang, karena memperlancar distribusi barang dan jasa sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan hidup bagi masyarakat di wilayah yang dilewati atau dihubungkan oleh jalan tersebut. Permasalahan dana merupakan kendala dalam pembangunan jalan, karena dana yang dimiliki oleh Pemerintah tidak sebanding dengan panjang jalan yang ditangani sehingga perlu adanya penentuan kriteria yang komprehensif dalam penentuan prioritas program penanganan jalan agar penyelenggaraan jalan dengan dana terbatas dapat memberikan hasil yang optimal.

Penelitian ini menggunakan metode Importance Performance Analysis (IPA) untuk memetakan 45 subkriteria berdasarkan tingkat kepentingan dan penerapan yang dilakukan terhadap 156 responden dari kelompok Pemerintah dan masyarakat yang wilayah kerjanya berada di Provinsi Kalimantan Barat. Hasil pemetaan dianalisis dengan metode Structural Equation Modeling (SEM) untuk mengetahui pembobotan dari masing-masing subkriteria dan kriteria. Hasil dari pembobotan divalidasi oleh 7 responden dari kelompok Pemerintah dan masyarakat dengan metode Delphi. Bobot hasil validasi diuji coba terhadap usulan program penanganan jalan tahun anggaran 2019 dan dibandingkan dengan program yang dilaksanakan.

Hasil penelitian menunjukkan bobot kriteria penentuan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat adalah readiness criteria sebesar 40% dan multi criteria sebesar 60%. Kriteria kebutuhan pada multi criteria, yaitu teknis sebesar 38%, spasial, ekonomi dan lingkungan sebesar 35%, sosial dan politik, pertahanan, keamanan sebesar 27%. Hasil uji coba menunjukkan penilaian hasil penelitian lebih optimal dibandingkan dengan program 2019, dengan selisih nilai rata-rata readiness criteria sebesar 27,79, multi criteria sebesar 109,41, teknis sebesar 3,51, spasial, ekonomi dan lingkungan sebesar 5,82, sosial dan politik, pertahanan dan keamanan sebesar 2,16.

**Kata Kunci:** kriteria, prioritas, jalan provinsi, IPA, SEM

## **Abstract**

*R*oad is a first step for an area to develop, because road can facilitates the distribution of goods and services to improve the welfare of the people in the area that are traversed or connected by the road. Funding problem is an obstacle in road construction, this is because the government's funds are not proportional to the length of the road that handled, so there is a need to determine comprehensive criteria in determining the priority of the road handling program to optimized the result from implementation of the road with limited funds.

*This study using the Importance Performance Analysis (IPA) method to map 45 sub-criteria based on the level of importance and implementation of 156 respondents from government and community groups whose working areas are in West Kalimantan Province. Mapping results analyzed by using the Structural Equation Modeling (SEM) method to determine the weighting of each sub-criteria and criteria. The weighting were validated by 7 respondents from government and community groups using the Delphi method. The weighting validation results were tested on the proposed road handling program for the 2019 fiscal year and compared with the ongoing program.*

*The results showed the weighting criteria to determine the priority of provincial road handling programs in West Kalimantan Province was readiness criteria by 40% and multi criteria by 60%. Requirement criteria on multi-criteria, namely technical by 38%, spatial, economic and environmental by 35%, sociopolitical, defense, and security by 27%. The trial results show that the assessment of research results is more optimal than the 2019 program, with the difference in the average value of readiness criteria of 27,79, multi criteria of 109,41, technical 3,51, spatial, economic and environmental of 5,82, sociopolitical, defense and security 2,16.*

*Keywords: criteria, priorities, provincial road, IPA, SEM*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Jalan merupakan langkah pertama suatu wilayah dapat berkembang. Manfaat langsung dari keberadaan jalan adalah memperlancar distribusi perpindahan barang dan jasa yang berdampak terhadap peningkatan produktivitas kerja yang pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat (Mulyono, 2011). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015 – 2019 menetapkan 8 dari total 14 kabupaten/kota yang ada di Provinsi Kalimantan Barat termasuk daerah tertinggal. Daerah tertinggal salah satunya disebabkan karena luas wilayah Provinsi Kalimantan Barat yang merupakan provinsi terbesar keempat di Indonesia dengan luas wilayah sebesar 146,807 km<sup>2</sup>, belum didukung dengan jangkauan infrastruktur di tiap pelosok daerah.

Pembangunan jalan saling terhubung yang memberikan rasa aman dan nyaman bagi pengguna jalan membutuhkan dana besar. Permasalahan dana adalah salah satu yang menjadi kendala dalam pembangunan jalan, karena dana yang dimiliki oleh Pemerintah tidak sebanding dengan panjang jalan yang ditangani. Panjang jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Barat nomor 505/DINAS-PU/2016 tentang Penetapan Ruas – Ruas Jalan Menurut Statusnya Sebagai Jalan Provinsi di Kalimantan Barat adalah sepanjang 1.534,75 km dengan kemandapan jalan pada akhir tahun 2018 sebesar 49,71%. Kemandapan jalan yang rendah merupakan tugas berat yang menjadi fokus pembangunan bagi Pemerintah Daerah. Perkerasan jalan provinsi yang ada saat ini masih terdapat badan jalan berupa tanah dengan kondisi rusak berat. Kondisi jalan tanah pada saat musim hujan menjadi perhatian dikarenakan jalan yang merupakan akses utama menjadi sulit dilalui, di sisi lain ruas jalan lainnya tetap dilakukan penanganan agar meningkatkan nilai kemandapan jalan.

Keterbatasan dana yang dimiliki Pemerintah Provinsi mengakibatkan Pemerintah membutuhkan pertimbangan dalam menentukan urutan prioritas program penanganan jalan dari usulan Rencana Strategis Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang, Pokok Pikiran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan masyarakat yang usulannya ditampung pada Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di tiap-tiap kabupaten/kota. Jalan dibangun di atas areal yang luas dan memanjang horizontal sangat berbeda dengan konstruksi gedung yang dibangun di atas areal yang sempit mengarah vertikal, sehingga ketidakseragaman pengaruh eksternal lebih dominan pada konstruksi jalan dari pada gedung (Mulyono, 2011), maka perlu ada penelitian mengenai penentuan prioritas program penanganan jalan yang dilihat dari kriteria

teknis dan nonteknis karena program penanganan jalan memberikan pengaruh yang besar bagi masyarakat yang wilayahnya dilewati atau dihubungkan oleh jalan tersebut.

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

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana menentukan urutan prioritas program penanganan sehingga dengan keterbatasan dana yang ada, dapat memberikan hasil yang optimal dengan mempertimbangan dari kriteria teknis dan nonteknis yang disesuaikan kembali dengan kebutuhan yang ada di jalan provinsi serta karakteristik daerah di Provinsi Kalimantan Barat.

Pertanyaan penelitian mengenai penentuan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat adalah berikut.

1. Apa kriteria yang berperan dalam menentukan prioritas penanganan di ruas-ruas jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat?
2. Apakah program penanganan jalan yang telah diterapkan sudah sesuai dengan tingkat kepentingannya?
3. Bagaimana mengetahui tingkat kepentingan antar kriteria dan subkriteria yang digunakan dalam penentuan program penanganan jalan?
4. Bagaimana membuat penilaian program penanganan jalan provinsi sehingga dapat diketahui urutan prioritasnya?

Penelitian dilaksanakan pada ruas jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat. Panjang jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kalimantan Barat Nomor 505/DINAS-PU/2016 tentang Penetapan Ruas – Ruas Jalan Menurut Statusnya Sebagai Jalan Provinsi di Kalimantan Barat adalah sebesar 1.534,75 km yang tersebar di 13 kabupaten/kota. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data primer berupa kuesioner dan ditunjang dengan data sekunder

Data primer penelitian ini menggunakan kuesioner yang terbagi atas 2 (dua) jenis yaitu:

- a. Kuesioner tingkat kepentingan dan tingkat penerapan kriteria dan subkriteria untuk menentukan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat. Kuesioner ini berisi kriteria dan subkriteria penentuan prioritas program penanganan jalan berdasarkan penelitian sebelumnya dan SE Dirjen BM No. 12/SE/Db/2017 yang kemudian disesuaikan dengan karakteristik dari jalan Provinsi Kalimantan Barat.

- b. Kuesioner validasi pembobotan kriteria dan subkriteria penentuan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat. Kuesioner ini berisi bobot menurut responden dan pernyataan persetujuan responden terhadap bobot hasil analisis.

## **C. Pembahasan Hasil Analisis**

### **1. Skenario pembobotan readiness kriteria dan multikriteria**

Tahap akhir penilaian yang dilakukan dalam penelitian yaitu melakukan perhitungan untuk mendapatkan urutan ranking berdasarkan nilai tertinggi. Hasil perbandingan yang ditunjukkan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Empat program penanganan jalan yang dilakukan pada tahun anggaran 2019 masuk dalam prioritas 19 besar ranking analisis data yaitu peningkatan jalan Nanga Mau – Tebidah, peningkatan struktur jalan Ngabang – Serimbu, peningkatan jalan Tebidah - Bunyau, peningkatan jalan Simpang Medang - Nanga Mau.
2. Satu program penanganan jalan yang dilakukan pada tahun anggaran 2019 tidak diusulkan pada Musrenbang, Pokir Dewan atau Renstra adalah peningkatan struktur jalan dan jembatan Sayan - Kota Baru. Peningkatan struktur jalan dan jembatan Sayan – Kota Baru yang dilakukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat karena ruas sepanjang 22,56 km di Kabupaten Melawi menuju Kalimantan Tengah, memiliki permukaan jalan tanah sepanjang 17,4 km dengan kondisi rusak.
3. Satu program penanganan jalan yang dilakukan belum sesuai dengan usulan. Program yang diusulkan adalah program peningkatan struktur jalan, sedangkan yang dilakukan adalah pembangunan jalan Simpang Bantanan I - Simpang Bantanan II (Sange). Pembangunan jalan Simpang Bantanan I - Simpang Bantanan II (Sange) yang dilakukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat karena sebagian besar permukaan perkerasannya berupa tanah. Ruas jalan tersebut mendukung jalan nasional yang berbatasan dengan Negara Malaysia di daerah Aruk (Kabupaten Sambas).
4. Sebelas program penanganan jalan yang dilakukan pada tahun anggaran 2019 belum menjadi prioritas ranking hasil analisis yaitu peningkatan jalan Simpang Tanjung Harapan - Tanah Hitam, peningkatan jalan Balai Sebut - Balai Sepuak – Semubuk, peningkatan struktur jalan Sintang – Semubuk, peningkatan struktur jalan Sekadau – Rawak, peningkatan struktur jalan Pontianak - Sei Kakap, peningkatan struktur jalan dan jembatan Sidas -

Simpang Tiga, peningkatan jalan dan jembatan Tumbang Titi – Tanjung, peningkatan jalan Sudirman, pembangunan jalan dan jembatan Bengkayang - Suti Semarang – Serimbu, peningkatan / pelebaran struktur jalan Siduk – Sukadana, peningkatan jalan Hasanuddin, peningkatan jalan H. Rais A. Rahman dan peningkatan jalan Husein Hamzah.

Program-program yang belum menjadi prioritas ranking analisis data menunjukkan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat perlu melakukan urutan prioritas dengan pertimbangan kriteria yang komprehensif terhadap usulan dari Musrenbang, Pokir Dewan dan Renstra sehingga memberikan hasil yang optimal dan tepat sasaran.

## **2. Perbandingan hasil analisis dengan program 2019**

Perbandingan nilai rata-rata subkriteria yang disajikan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Readiness criteria
  - a. Nilai rata-rata subkriteria ketersediaan program penanganan jalan pada Rencana Strategis SKPD, usulan masyarakat dan daerah pada Musrenbang, dan/atau Pokok Pikiran Dewan (kesiapan1) pada hasil penelitian sebesar 43,16 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 42,11, dengan selisih sebesar 1,05.
  - b. Nilai rata-rata subkriteria ketersediaan dokumen Detail Engineering Design / dokumen teknis (kesiapan3) pada hasil penelitian sebesar 107,57 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 51,58 dengan selisih sebesar 55,99.
  - c. Nilai rata-rata subkriteria ketersediaan surat pernyataan kesiapan lahan / dokumen pembebasan lahan dan ganti rugi bangunan (kesiapan6) pada hasil penelitian sebesar 104,02 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 91,68 dengan selisih sebesar 12,34.
  - d. Nilai rata-rata subkriteria ketersediaan dokumen hasil review perkiraan biaya pelaksanaan (kesiapan8) pada hasil penelitian sama dengan program 2019 sebesar 26.
2. Multikriteria
  - a. Kriteria teknis
    - 1) Nilai rata-rata subkriteria kondisi geometrik jalan (teknis1) pada program 2019 sebesar 59,21 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian sebesar 57,63 dengan selisih sebesar 1,58.
    - 2) Nilai rata-rata subkriteria kondisi ketersediaan sumber material (teknis4) pada hasil penelitian sebesar 51,37 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 46,32 dengan selisih sebesar 5,05.
    - 3) Nilai rata-rata subkriteria terhubungnya program penanganan jalan

- terhadap jalan yang sudah ada (teknis5) pada hasil penelitian sebesar 56,05 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 52,89 dengan selisih sebesar 3,16.
- 4) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap kelancaran lalu lintas yang ada (teknis7) pada program 2019 sebesar 37,89 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian sebesar 28,63 dengan selisih sebesar 9,26.
  - 5) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap kemantapan jalan (teknis8) pada hasil penelitian sebesar 52,63 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 51,58 dengan selisih sebesar 1,05.
  - 6) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap jenis perkerasan jalan (teknis9) pada hasil penelitian sebesar 56,84 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 51,16 dengan selisih sebesar 5,68.
- b. Kriteria spasial, ekonomi dan lingkungan
- 1) Nilai rata-rata subkriteria terhubungnya program penanganan jalan terhadap simpul transportasi nasional (spasial2) pada program 2019 sebesar 14,53 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian sebesar 12,00 dengan selisih sebesar 2,53.
  - 2) Nilai rata-rata subkriteria kesesuaian terhadap Rencana Tata Ruang dan Wilayah (sosial3) pada hasil penelitian sama dengan program 2019 sebesar 48.
  - 3) Nilai rata-rata subkriteria peran terhadap pengembangan daerah tertinggal (spasial6) pada hasil penelitian sebesar 43,79 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 35,58 dengan selisih sebesar 8,21.
  - 4) Nilai rata-rata subkriteria risiko pembebasan lahan (ekonomi1) pada hasil penelitian sebesar 30,11 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 26 dengan selisih sebesar 4,11.
  - 5) Nilai rata-rata subkriteria risiko ganti rugi bangunan (ekonomi2) pada hasil penelitian sebesar 30,11 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 26 dengan selisih sebesar 4,11.
  - 6) Nilai rata-rata subkriteria pembiayaan konstruksi (ekonomi3) pada hasil penelitian sebesar 30,11 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 26 dengan selisih sebesar 4,11.
  - 7) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap kawasan hutan lindung (lingkungan3) pada hasil penelitian sebesar 48 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 46,11 dengan selisih sebesar 1,89.
  - 8) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap konservasi sumber daya alam dan suaka alam (lingkungan4) pada hasil penelitian sama dengan program 2019 sebesar 48.

- c. Kriteria sosial dan polhankam
- 1) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap solusi konflik sosial (sosial1) pada hasil penelitian sebesar 64,42 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 62,63 dengan selisih sebesar 1,99.
  - 2) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap pengurangan kantong kemiskinan (sosial4) pada hasil penelitian sebesar 92,11 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 88,16 dengan selisih sebesar 3,95.
  - 3) Nilai rata-rata subkriteria pengaruh terhadap restorasi karakter bangsa dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (sosial5) pada hasil penelitian sebesar 50 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 43,42 dengan selisih sebesar 6,58.
  - 4) Nilai rata-rata subkriteria konsekuensi terhadap kebijakan Kepala Daerah (polhankam1) pada hasil penelitian sebesar 64 lebih dominan dibandingkan program 2019 sebesar 62,32 dengan selisih sebesar 0,68.
  - 5) Nilai rata-rata subkriteria konsekuensi terhadap strategi pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan (polhankam3) pada program 2019 sebesar 22,37 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian sebesar 21,47 dengan selisih sebesar 0,9.

## D. Kesimpulan

Hasil dan pembahasan yang dilakukan dari penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut.

### 1. Kelompok masyarakat

Hasil pengumpulan data yang dilakukan terhadap kelompok masyarakat dapat dilihat persepsi kelompok masyarakat pada kriteria dan subkriteria penentuan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat yaitu:

#### **a. *Readiness criteria memiliki bobot sebesar 50%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:***

- 1) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) ketersediaan program penanganan jalan pada Rencana Strategis SKPD, usulan masyarakat dan daerah pada Musrenbang, dan/atau Pokok Pikiran Dewan sebesar 21%, (2) ketersediaan dokumen Pra Studi Kelayakan dan/atau Studi Kelayakan sebesar 36% dan (3) ketersediaan dokumen Detail Engineering Design / dokumen teknis sebesar 22%.

- 2) Subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah adalah ketersediaan surat pernyataan kesiapan lahan / dokumen pembebasan lahan dan ganti rugi bangunan sebesar 21%.

**b. *Multikriteria memiliki bobot sebesar 50%, dengan kriteria di dalamnya yaitu:***

- 1) Kriteria teknis memiliki bobot sebesar 37%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
  - a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) kondisi ketersediaan sumber material sebesar 16%, (2) terhubungnya program penanganan jalan terhadap jalan yang sudah ada sebesar 17%, (3) pengaruh terhadap kelancaran lalu lintas yang ada sebesar 17%, (4) pengaruh terhadap kemantapan jalan sebesar 18% dan (5) pengaruh terhadap jenis perkerasan jalan sebesar 17%.
  - b) Subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah adalah kondisi geometrik jalan sebesar 15%.
- 2) Kriteria spasial, ekonomi dan lingkungan memiliki bobot sebesar 33%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
  - a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) fungsi jalan sebagai JKP-2/JKP-3 yang menghubungkan antar Pusat Kegiatan Wilayah atau ke Pusat Kegiatan Lokal sebesar 9%, (2) terhubungnya program penanganan jalan terhadap simpul transportasi nasional sebesar 8%, (3) kesesuaian terhadap Rencana Tata Ruang dan Wilayah sebesar 8%, (4) risiko ganti rugi bangunan sebesar 9%, (5) pembiayaan konstruksi sebesar 7%, (6) pengaruh terhadap kawasan hutan lindung sebesar 14% dan (7) pengaruh terhadap konservasi sumber daya alam dan suaka alam sebesar 13%.
  - b) Subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah, yaitu: (1) peran terhadap pengembangan daerah tertinggal sebesar 9%, (2) risiko pembebasan lahan sebesar 11% dan (3) pengaruh terhadap kawasan sempadan sungai, danau dan pantai sebesar 12%.
- 3) Kriteria sosial dan polhankam memiliki bobot sebesar 30%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:

- a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) pengaruh terhadap solusi konflik sosial sebesar 17%, (2) pengaruh terhadap pengurangan kantong kemiskinan sebesar 20%, (3) pengaruh terhadap restorasi karakter bangsa dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia sebesar 24%, (4) pengaruh terhadap kepadatan penduduk sebesar 16%, (5) konsekuensi terhadap kebijakan Kepala Daerah sebesar 13% dan (6) konsekuensi terhadap strategi pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan sebesar 10%.
- b) Tidak ada subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam kriteria sosial dan polhankam kelompok masyarakat.

## 2. Kelompok Pemerintah

Hasil pengumpulan data yang dilakukan terhadap kelompok Pemerintah dapat dilihat persepsi kelompok Pemerintah pada kriteria dan subkriteria penentuan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat yaitu:

### **a. *Readiness criteria memiliki bobot sebesar 51%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:***

- 1) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) ketersediaan program penanganan jalan pada Rencana Strategis SKPD, usulan masyarakat dan daerah pada Musrenbang, dan/atau Pokok Pikiran Dewan sebesar 19%, (2) ketersediaan dokumen Detail Engineering Design / dokumen teknis sebesar 32%, (3) ketersediaan surat pernyataan kesiapan lahan / dokumen pembebasan lahan dan ganti rugi bangunan sebesar 22% dan (4) ketersediaan dokumen hasil review perkiraan biaya pelaksanaan sebesar 27%.
- 2) Tidak ada subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam readiness criteria kelompok Pemerintah.

### **b. *Multikriteria memiliki bobot sebesar 49%, dengan bobot kriteria di dalamnya yaitu:***

- 1) Kriteria teknis memiliki bobot sebesar 41%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
  - a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) kondisi geometrik sebesar 19%, (2) kondisi ketersediaan sumber material sebesar 19%, (3) keterhubungannya program penanganan jalan terhadap jalan yang sudah

- ada sebesar 17%, (4) pengaruh terhadap kemantapan jalan sebesar 21% dan (5) pengaruh terhadap jenis perkerasan jalan sebesar 24%.
- b) Tidak ada subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam kriteria teknis kelompok Pemerintah.
- 2) Kriteria spasial, ekonomi dan lingkungan memiliki bobot sebesar 30%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
- a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) terhubungnya program penanganan jalan terhadap simpul transportasi nasional sebesar 11%, (2) kesesuaian terhadap Rencana Tata Ruang dan Wilayah sebesar 11%, (3) risiko pembebasan lahan sebesar 12%, (4) pembiayaan konstruksi sebesar 14%, (5) pengaruh terhadap kawasan hutan lindung sebesar 12% dan (6) pengaruh terhadap konservasi sumber daya alam dan suaka alam sebesar 14%.
- b) Subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah, yaitu: (1) risiko ganti rugi bangunan sebesar 12% dan (2) pengaruh terhadap biaya operasional kendaraan sebesar 14%.
- 3) Kriteria sosial dan polhankam memiliki bobot sebesar 29%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
- a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) pengaruh terhadap solusi konflik sosial sebesar 16%, (2) pengaruh terhadap pengurangan kantong kemiskinan sebesar 23%, (3) pengaruh terhadap restorasi karakter bangsa dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia sebesar 23%, (4) konsekuensi terhadap kebijakan Kepala Daerah sebesar 16%, (5) konsekuensi terhadap kesepakatan dari Musrenbang dan Pokok Pikiran Dewan sebesar 10% dan (6) konsekuensi terhadap strategi pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan sebesar 12%.
- b) Tidak ada subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam kriteria sosial dan polhankam kelompok Pemerintah.

### **3. Kelompok keseluruhan**

Hasil validasi dan skenario terbaik yang dilakukan terhadap bobot hasil analisis data kelompok keseluruhan pada kriteria dan subkriteria penentuan prioritas program penanganan jalan provinsi di Provinsi Kalimantan Barat sebagai berikut:

**a. Readiness criteria memiliki bobot sebesar 40%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:**

- 1) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) ketersediaan program penanganan jalan pada Rencana Strategis SKPD, usulan masyarakat dan daerah pada Musrenbang, dan/atau Pokok Pikiran Dewan sebesar 20%, (2) ketersediaan dokumen Detail Engineering Design / dokumen teknis sebesar 28%, (3) ketersediaan surat pernyataan kesiapan lahan / dokumen pembebasan lahan dan ganti rugi bangunan sebesar 26% dan (4) ketersediaan dokumen hasil review perkiraan biaya pelaksanaan sebesar 26%.
- 2) Tidak ada subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam readiness criteria kelompok keseluruhan.

**b. Multi criteria memiliki bobot sebesar 60%, dengan kriteria di dalamnya yaitu:**

- 1) Kriteria teknis memiliki bobot sebesar 38%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
  - a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) kondisi geometrik jalan sebesar 15%, (2) kondisi ketersediaan sumber material sebesar 16%, (3) terhubungnya program penanganan jalan terhadap jalan yang sudah ada sebesar 15%, (4) pengaruh terhadap kelancaran lalu lintas yang ada sebesar 16%, (5) pengaruh terhadap kemantapan jalan sebesar 20% dan (6) pengaruh terhadap jenis perkerasan jalan sebesar 18%.
  - b) Tidak ada subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam kriteria teknis kelompok keseluruhan.
- 2) Kriteria spasial, ekonomi dan lingkungan memiliki bobot sebesar 35%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
  - a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) terhubungnya program penanganan jalan terhadap simpul transportasi nasional sebesar 12%, (2) kesesuaian terhadap Rencana Tata Ruang dan Wilayah sebesar 12%, (3) risiko pembebasan lahan sebesar 13%, (4) risiko ganti rugi bangunan sebesar 13%, (5) pembiayaan konstruksi sebesar 13%, (6) pengaruh terhadap kawasan hutan lindung sebesar 12%, (7) pengaruh terhadap konservasi sumber daya alam dan suaka alam sebesar 12%.

- b) Subkriteria tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah adalah peran terhadap pengembangan daerah tertinggal sebesar 13%.
- 3) Kriteria sosial dan polhankam memiliki bobot sebesar 27%, dengan subkriteria di dalamnya sebagai berikut:
  - a) Subkriteria tingkat kepentingan dan penerapan tinggi yang harus dipertahankan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) pengaruh terhadap solusi konflik sosial sebesar 17%, (2) pengaruh terhadap pengurangan kantong kemiskinan sebesar 25%, (3) pengaruh terhadap restorasi karakter bangsa dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia sebesar 25%, (4) konsekuensi terhadap kebijakan Kepala Daerah sebesar 16% dan (5) konsekuensi terhadap strategi pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan sebesar 17%.
  - b) Tidak ada tingkat kepentingan tinggi tetapi penerapan rendah yang seharusnya menjadi fokus utama Pemerintah Daerah dalam kriteria sosial dan polhankam kelompok keseluruhan.

#### **4. Perbandingan hasil penelitian terhadap program 2019**

Hasil uji coba yang dilakukan dengan membandingkan urutan prioritas hasil penelitian dengan program penanganan jalan Provinsi Kalimantan Barat tahun anggaran 2019 dapat disimpulkan sebagai berikut:

##### ***a. Readiness criteria hasil penelitian lebih dominan sebesar 27,79 dibandingkan program 2019, dengan subkriteria di dalamnya yaitu:***

- 1) Selisih nilai rata-rata subkriteria hasil penelitian lebih dominan dibandingkan program 2019, yaitu: (1) ketersediaan program penanganan jalan pada Rencana Strategis SKPD, usulan masyarakat dan daerah pada Musrenbang, dan/atau Pokok Pikiran Dewan sebesar 1,05, (2) ketersediaan dokumen Detail Engineering Design / dokumen teknis sebesar 55,99 dan (3) ketersediaan surat pernyataan kesiapan lahan / dokumen pembebasan lahan dan ganti rugi bangunan sebesar 12,34.
- 2) Nilai rata-rata subkriteria yang sama adalah ketersediaan dokumen hasil review perkiraan biaya pelaksanaan sebesar 26.

##### ***b. multikriteria hasil penelitian lebih dominan sebesar 109,41 dibandingkan program 2019, dengan kriteria di dalamnya sebagai berikut:***

- 1) Kriteria teknis hasil penelitian lebih dominan sebesar 3,51 dibandingkan program 2019, dengan subkriteria di dalamnya yaitu:

- a) Selisih nilai rata-rata subkriteria hasil penelitian lebih dominan dibandingkan program 2019, yaitu: (1) kondisi ketersediaan sumber material sebesar 5,05, (2) terhubungnya program penanganan jalan terhadap jalan yang sudah ada sebesar 3,16, (3) pengaruh terhadap kemandapan jalan sebesar 1,05 dan (4) pengaruh terhadap jenis perkerasan jalan sebesar 5,68.
  - b) Selisih nilai rata-rata subkriteria program 2019 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian, yaitu: (1) kondisi geometrik jalan sebesar 1,58 dan (2) pengaruh terhadap kelancaran lalu lintas yang ada sebesar 9,26.
- 2) Kriteria spasial, ekonomi dan lingkungan hasil penelitian lebih dominan sebesar 5,82 dibandingkan program 2019, dengan subkriteria di dalamnya yaitu:
- a) Selisih nilai rata-rata subkriteria hasil penelitian lebih dominan dibandingkan program 2019, yaitu: (1) pengembangan daerah tertinggal sebesar 8,21, (2) risiko pembebasan lahan sebesar 4,11, (3) risiko ganti rugi bangunan sebesar 4,11, (4) pembiayaan konstruksi sebesar 4,11, (5) pengaruh terhadap kawasan hutan lindung sebesar 1,89.
  - b) Selisih nilai rata-rata subkriteria program 2019 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian adalah terhubungnya program penanganan jalan terhadap simpul transportasi nasional sebesar 2,53.
  - c) Nilai rata-rata subkriteria yang sama, yaitu: (1) kesesuaian terhadap Rencana Tata Ruang dan Wilayah sebesar 48 dan (2) pengaruh terhadap konservasi sumber daya alam dan suaka alam sebesar 48.
- 3) Kriteria sosial dan polhankam hasil penelitian lebih dominan sebesar 2,16 dibandingkan program 2019, dengan subkriteria di dalamnya yaitu:
- a) Selisih nilai rata-rata subkriteria hasil penelitian lebih dominan dibandingkan program 2019, yaitu: (1) pengaruh terhadap solusi konflik sosial sebesar 1,99,
  - (2) pengaruh terhadap pengurangan kantong kemiskinan sebesar 3,95, (3) pengaruh terhadap restorasi karakter bangsa dan peningkatan Indeks Pembangunan Manusia sebesar 6,58 dan (4) konsekuensi terhadap kebijakan Kepala Daerah sebesar 0,68.
  - b) Selisih nilai rata-rata subkriteria program 2019 lebih dominan dibandingkan hasil penelitian adalah konsekuensi terhadap strategi pertahanan dan keamanan di wilayah perbatasan sebesar 0,9.

## E. Saran Kebijakan

Hasil penelitian dan pembahasan yang sudah dilakukan pada penelitian ini dapat menjadi saran sebagaimana berikut:

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi masukan untuk Pemerintah Daerah setempat dalam menentukan urutan prioritas program penanganan jalan dengan pertimbangan kriteria yang lebih komprehensif dan optimal.
- b. Pemerintah Daerah diharapkan lebih memperhatikan jalan provinsi yang dapat membantu menyokong jalan nasional di daerah yang berbatasan langsung dengan Negara Malaysia untuk memperkuat pertahanan dan keamanan.
- c. Penelitian ini dapat diimplementasikan pada status kewenangan jalan provinsi lainnya dengan mempertimbangkan karakteristik daerah.
- d. Hasil penelitian dapat ditindaklanjuti untuk kajian teknis selanjutnya dengan memasukan responden dari unsur TNI / Polri terkait kewenangan di bidang pertahanan dan keamanan.
- e. Perlu ada pertimbangan khusus terkait kondisi pandemi Covid-19 dengan memprioritaskan penyelenggaraan jalan yang mendukung akses kesehatan pada penelitian selanjutnya.



# 19

## **PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR TERMINAL PENUMPANG PADA PELABUHAN INTERNASIONAL BANDAR BINTAN TELANI (BBT) DALAM MENDUKUNG PARIWISATA PULAU BINTAN**

**Nama** : Triani Octavia  
**Instansi** : Dinas Perhubungan Pemerintah Provinsi  
Kepulauan Riau  
**Program Studi** : Magister Sistem dan Teknik Transportasi  
**Negara Studi** : Indonesia  
**Universitas** : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

**P**elabuhan Bandar Bintan Telani merupakan pelabuhan khusus yang diperuntukan kepada wisatawan yang akan berkunjung ke kawasan Bintan Beach International Resort melalui Singapura. Melihat peningkatan jumlah kunjungan wisatawan yang signifikan beberapa tahun terakhir perlu ditinjau apakah kondisi pelabuhan saat ini masih dapat melayani kebutuhan penumpang dimasa yang akan datang. Tujuan dari penelitian ini adalah melakukan evaluasi kondisi pelabuhan khususnya terminal penumpang saat ini, melakukan evaluasi kinerja operasional pelabuhan dan kualitas pelayanan terminal penumpang serta merumuskan strategi pengembangan pelabuhan.

Penelitian ini bersifat deskriptif kuantitatif dilakukan dengan menghitung kebutuhan pelabuhan dengan metode peramalan menggunakan trend line yang disesuaikan dengan standar kebutuhan infrastruktur pelabuhan. Untuk mengukur kinerja pelayanan terminal penumpang berdasarkan persepsi wisatawan sebagai pengguna terminal penumpang, diperoleh melalui hasil kuisisioner dengan skala likert dengan metode Importance Performance analysis (IPA). Hasil dari kajian IPA yang kemudian mendukung analisis selanjutnya yakni metode Strength Weakness Opportunities Threats (SWOT) yang digunakan untuk merumuskan strategi pengembangan, melalui pembobotan pada atribut IFAS dan EFAS.

Hasil analisis menunjukkan pada tahun 2033 diperlukan kolam pelabuhan seluas 14.281m<sup>2</sup> dan penambahan panjang dermaga 45,57m, sementara pada gedung terminal penumpang diperlukan penambahan luasan ruang tunggu sebesar 613m<sup>2</sup> dan ruang utilitas 187m<sup>2</sup> dan diperlukan penambahan areal parkir sebesar 2.810m<sup>2</sup>. Pada kinerja operasional pelabuhan nilai BOR pada pelabuhan BBT masih dalam kategori baik, adalah sebesar 24,11% dari syarat UNCTAD pada dermaga 2 tambatan adalah sebesar 50%. Dalam evaluasi kepuasan penumpang terhadap kualitas pelayanan pelabuhan, fokus perbaikan adalah pada kuadran prioritas utama yaitu kondisi fisik fasilitas pelabuhan BBT, kemudian dilakukan perumusan strategi pengembangan dari segi fisik dan manajemen guna menyesuaikan kebutuhan penumpang dan pelabuhan BBT siap menghadapi persaingan bisnis dimasa yang akan datang.

**Kata kunci** : Pelabuhan Pariwisata, Regresi, IPA, SWOT

## **Abstract**

**B**andar Bintan Telani Seaport is a special port intended for tourists who visit the Bintan Beach International Resort area through Singapore. Looking at the significant increase in the number of tourist visits in recent years, it is necessary to review whether current port conditions can still serve the needs of passengers in the future. The purpose of this study is to evaluate the condition of the port, especially the current passenger terminal, to evaluate the operational performance of the port and the quality of passenger terminal services and to formulate a port development strategy.

This study is quantitative descriptive by calculating the needs of the port with forecasting methods using trend lines adjusted to the standards of port infrastructure requirements. To measure the performance of passenger terminal services based on the perceptions of tourists as users of the passenger terminal, obtained through the results of a questionnaire with a Likert scale with the Importance Performance Analysis (IPA) method. Then the results of IPA will support the subsequent analysis of the Strength Weakness Opportunities Threats (SWOT) method for formulate development strategies, through weighting on IFAS and EFAS attributes.

The analysis shows that in 2033 a harbor pool of 14,281m<sup>2</sup> is required and an additional pier length of 45.57m, while in the passenger terminal building an additional waiting area of 613m<sup>2</sup> and 187m<sup>2</sup> of utility space is needed and also need an additional parking area of 2,810m<sup>2</sup>. In the port operational performance, the BOR value at the BBT port is still in the good category, amounting to 24.11% of the UNCTAD requirements on berth 2 mooring at 50%. In evaluating passenger satisfaction with the quality of port services, focus of improvement is on the first priority quadrant, namely the physical condition of the BBT port facilities, then formulating a development strategy in terms of physical and management to adjust the needs of passengers and the BBT port is ready to face business competition in the future.

*Keywords: Tourism Seaport, Regression, Importance Performance Analysis, SWOT*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Sektor Pariwisata saat ini merupakan aspek yang cukup penting dalam kemajuan suatu negara, dibuktikan dengan hampir setiap negara di seluruh penjuru dunia berlomba mengembangkan tempat-tempat di negaranya yang dianggap berpotensi agar menjadi tempat wisata. Termasuk diantaranya Indonesia yang sedang mengembangkan setiap potensi di berbagai daerah untuk menjadi daya tarik wisata baik domestik maupun internasional.

Pulau Bintan merupakan pulau terbesar di dalam gugusan Kepulauan Riau yang termasuk kedalam wilayah administrasi Kabupaten Bintan. Pulau Bintan merupakan daerah yang memiliki potensi yang cukup kaya, baik dari sektor pertambangan, industri, terutama pada sektor pariwisata. Ditambah dengan posisi pulau Bintan yang cukup strategis karena berbatasan dengan negara tetangga yakni Singapura dan Malaysia menjadikan perkembangan Pulau Bintan melaju cukup pesat. Salah satu kawasan wisata yang menjadi andalan Pulau Bintan adalah Bintan Beach International Resort atau lebih dikenal dengan Kawasan Wisata Lagoi yang berada di Kecamatan teluk Sebung, Kabupaten Bintan.

Jumlah Kunjungan Wisatawan ke Pulau Bintan setiap Tahunnya mengalami peningkatan, terutama pada kawasan wisata lagoi yang merupakan penyumbang pajak pendapatan terbesar setiap Tahunnya pada Kabupaten Bintan. Fenomena tersebut mendorong baik Pemerintah maupun pihak swasta melirik untuk mengembangkan kawasan pariwisata sebagai salah satu sektor unggulan untuk investasi serta peningkatan ekonomi daerah, karena pariwisata terbukti mampu memberikan stimulasi positif dalam pertumbuhan perekonomian dan perbaikan kehidupan sosial, terutama pada daerah sekitar obyek wisata dan pada wilayah dalam lingkup yang lebih luas, terutama pada kawasan wisata Lagoi.

Beberapa Tahun terakhir kunjungan wisatawan internasional maupun domestik pada Kawasan Pariwisata Lagoi terlihat semakin intensnya terutama setelah event sport tourism bertaraf Internasional yakni Bintan Triathlon yang sudah diadakan yang diselenggarakan rutin setiap Tahun dimana peserta kegiatan berasal dari 30 negara seperti Inggris, Australia, Perancis, Belanda, Amerika Serikat, Jerman, Malaysia, Singapura, dan tuan rumah Indonesia. Kawasan wisata Lagoi sendiri merupakan kawasan industri pariwisata bertaraf Internasional yang dikelola oleh Singapura melalui PT. Bintan Resort Cakrawala (BRC), perusahaan ini bertugas mengelola prasarana dan resort di kawasan wisata Lagoi termasuk didalamnya Pelabuhan Bandar Bintan Telani (BBT).

Pelabuhan BBT ini merupakan pelabuhan yang menjadi pintu gerbang wisatawan masuk ke kawasan pariwisata lagoi, yang mana fungsinya sebagai infrastruktur prasarana transportasi laut mempunyai peran yang sangat

penting untuk kelancaran mobilisasi wisatawan yang akan melakukan kegiatan pariwisata. Sejak diresmikan pada Tahun 1994 Pelabuhan BBT ini belum banyak mengalami perubahan terutama pada area terminal penumpang dan fasilitas pelabuhan lainnya, sedangkan peningkatan kunjungan wisatawan sejak Tahun 1994 sampai dengan sekarang telah mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Berdasarkan kondisi tersebut terlihat bahwa Pelabuhan BBT perlu dikembangkan agar dapat mengimbangi jumlah wisatawan yang menggunakan jasa pelabuhan untuk mengatasi kepadatan pada terminal yang akan mempengaruhi tingkat pelayanan dan kepuasan penumpang.

Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat pergerakan jumlah arus wisatawan pada Pelabuhan BBT serta mengevaluasi kondisi pelabuhan saat ini terutama pada terminal penumpang serta fasilitas penunjang pelabuhan lainnya, juga menganalisis infrastruktur Pelabuhan dan merumuskan strategi pengembangan pelabuhan Bandar Bintang Telani (BBT) sebagai pelabuhan pariwisata pada kawasan pariwisata lagoi.

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

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dalam penelitian ini pokok permasalahan yang ada dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah Kondisi Pelabuhan BBT pada saat ini masih cukup menampung arus penumpang dan arus kapal pada masa yang akan mendatang?
2. Bagaimana kinerja operasional pelabuhan pada saat ini?
3. Bagaimana perumusan strategi dalam pengembangan Pelabuhan BBT yang dapat menunjang perannya sebagai pelabuhan pariwisata?

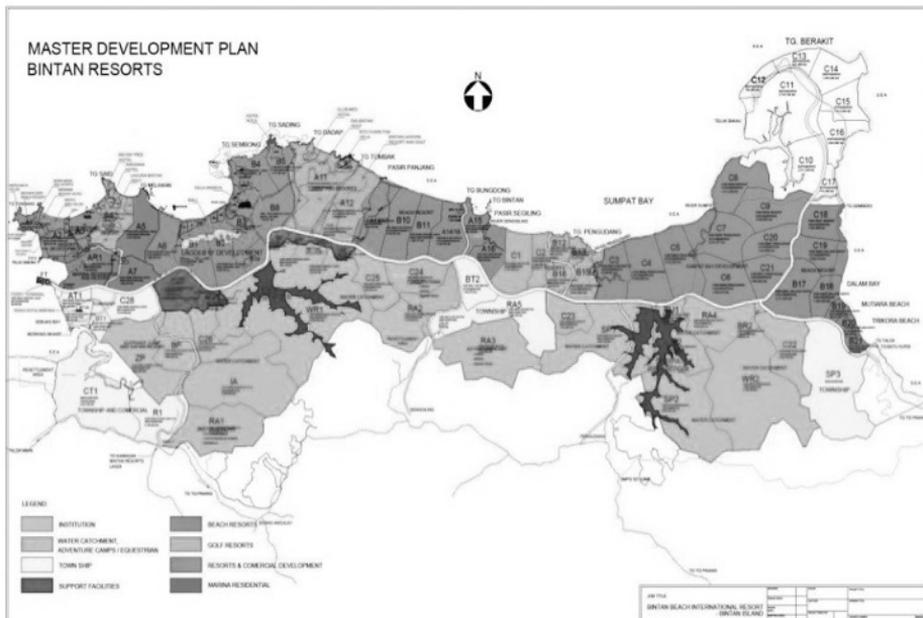
Penelitian dimulai dengan perumusan masalah dari fenomena yang ditangkap di lapangan, yakni mengenai kondisi Pelabuhan Bandar Bintang Telani pada saat ini, dimana terjadi peningkatan jumlah wisatawan setiap Tahunnya namun tidak disertai dengan peningkatan fasilitas pelabuhan, maka tujuan dari penelitian ini adalah melakukan pengembangan Pelabuhan Bandar Bintang Telani demi mendukung kegiatan Pariwisata Pulau Bintang khususnya pada kawasan wisata Bintang Resort yang dibagi kedalam 3 metode penelitian.

## **C. Rekomendasi Pengembangan**

1. **Rencana Pengembangan kawasan wisata Lagoi berdasarkan Masterplan Bintang Beach International Resort sampai dengan Tahun 2050**

Kawasan wisata terpadu Bintang Beach International Resort yang dikelola oleh PT. Bintang Resort Cakrawala terletak di pulau Bintang memiliki luas 23.000

Ha. Sampai dengan Tahun ini telah tersedia 15 resort dan wisata atraktif yang telah dibangun sejak Tahun 1997 sampai dengan 2018, diantaranya : Nirwana Gardens, The Banyan Tree, Angsana Resorts, Cassia Bintan, Bintan Lagoon Resorts, The Club Med, Ria Bintan Lodge, The Canopi, Anmon Resorts by Treasure Bay, Doulos Phos, The Sanchaya, Grand Lagoi, Holiday Villa Pantai Indah, Lagoi Bay Villa, Bintan Service Apartment. Sampai dengan Tahun 2050 akan dibangun 20 destinasi wisata baru dengan berbagai tema dari perusahaan pengembang resort besar dunia, diantaranya : Four Points Sheraton, Bintan Market Place & The Heritage The Haven, Hotel Indigo, Holiday Inn, Bintan Beach Club, Chiva – Som Bintan (Treasure Ba), Alila Villas Bintan, New Link Bridge Retail Cluster & Boardwalk, Prime Plaza Hotel & Shopping, M.I.C.E Hotel, Ibis Style, Novotel Hotel, Central Cluster Roundabout Hotel & Shopping Arcade, Forest Villas, Traditional Villas, Chapel - Villa , Harris Hotel & Theme Park, Yello Bintan Lagoi Hotel, dan Harris Hotel & Convention.



**Gambar 6. 1** Rencana Pengembangan Bintan Resort

## 2. Rancangan Pengembangan Pelabuhan BBT

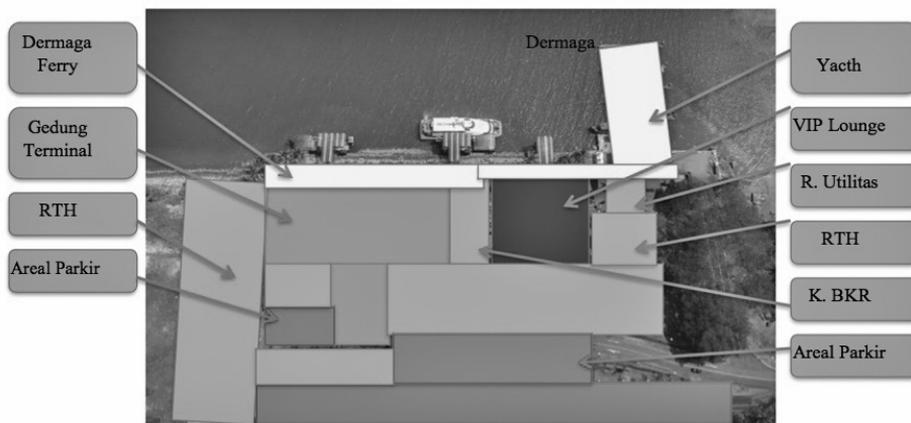
Berdasarkan hasil analisis kebutuhan fasilitas Terminal Penumpang Pelabuhan BBT (Tabel 5.13) dan evaluasi kinerja operasional dan kualitas pelayanan, (diagram kartesius, pada Gambar 5.15) serta rumusan strategi pengembangan (Tabel 5.31 Matrik SWOT). Rancangan pengembangan fisik Pelabuhan BBT direncanakan dalam 3 (tiga) tahapan, yakni rancangan jangka pendek sampai dengan Tahun 2023, jangka menengah sampai dengan Tahun

2028 dan jangka panjang sampai dengan Tahun 2028. Rancangan pengembangan dibagi atas pengembangan fisik dan pengembangan manajemen/SDM. Adapun rincian rancangan pengembangan Pelabuhan BBT adalah sebagai berikut :

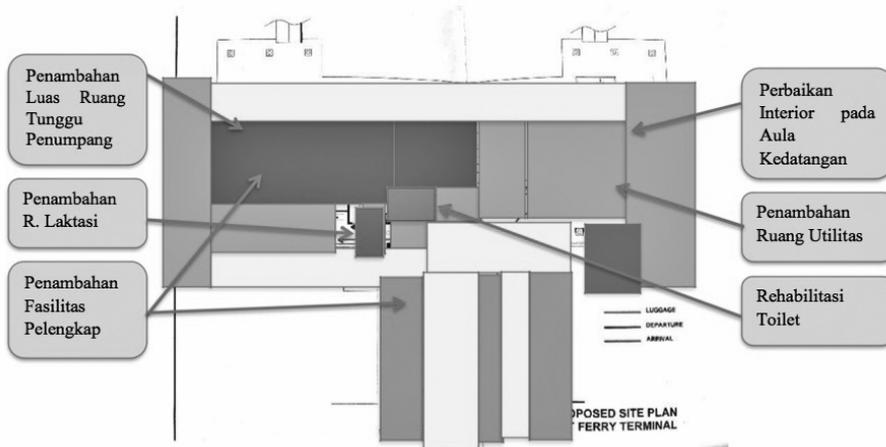
**a. Rancangan Jangka Pendek ( 2018 – 2023)**

Rancangan pengembangan Pelabuhan BBT jangka pendek antara lain :

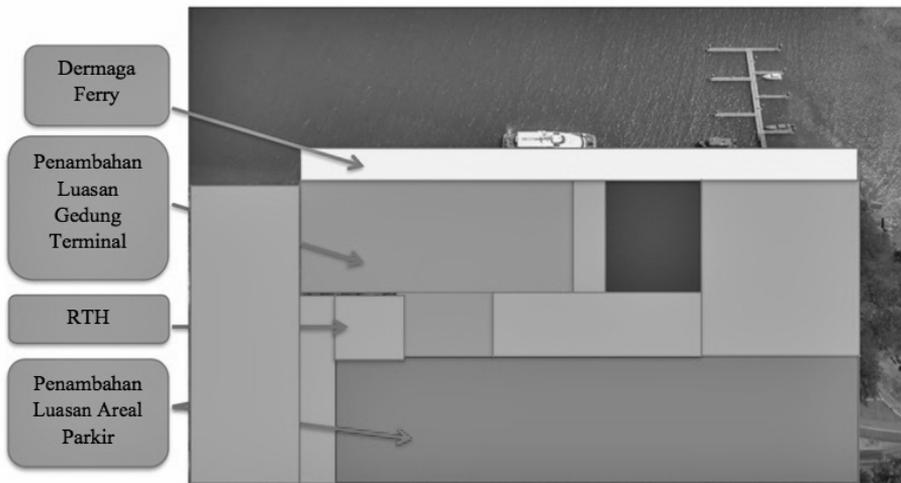
1. Pengembangan Fisik berupa :
  - a) Rehabilitasi ruang tunggu penumpang dan penambahan luas sebesar 188m<sup>2</sup>
  - b) Perbaikan interior pada spot utama gedung terminal seperti aula kedatangan dan area ruang publik
  - c) Rehabilitasi toilet khususnya yang terletak pada ruang tunggu reguler.
  - d) Penyediaan Ruang laktasi/Nursery room
  - e) Penambahan ruang utilitas seluas 27m<sup>2</sup>
  - f) Melengkapi fasilitas pendukung kebutuhan penumpang yang belum tersedia pada gedung terminal penumpang seperti Soft Drink Machine, kursi pijat, Fast Charging Machine, ATM centre, dll
  - g) Penambahan Areal parkir seluas 185 m<sup>2</sup>
2. Pengembangan Manajemen berupa :
  - a) Penambahan jadwal kapal yang semula 5 trip/hari di hari biasa (weekdays) menjadi 7 trip/hari dan 7 trip/hari saat akhir pekan (weekend) menjadi 9 trip/hari
  - b) Menambah personil petugas pada loket penjualan tiket dan kounter check in
  - c) Mengajak tenant untuk bergabung mengisi ke kosongan kiosk cafe/souvenir.
  - d) Melakukan promosi melalui media sosial.



**Gambar 6. 2** Layout Eksisting Pelabuhan BBT



**Gambar 6.3** Layout Rencana Gedung Terminal Penumpang s/d 2023



**Gambar 6.4** Layout Rencana Gedung Terminal Penumpang Pelabuhan BBT sampai dengan Tahun 2023

Seperti yang dapat dilihat pada Gambar Layout 5.20 dan 5.21 jika terlihat dari penampang luar, penambahan fisik pada Pelabuhan BBT tidak terlalu banyak, hanya pada gedung ruang tunggu dan areal parkir, karena peningkatan fokus kepada rehabilitasi interior dalam gedung, penambahan ruang laktasi, dan melengkapi fasilitas pendukung yang dapat digunakan penumpang. Begitu pula untuk rencana pengembangan jangka menengah sampai dengan Tahun 2033 kebutuhan peningkatan fisik yang masih sama dengan jangka pendek. Berikut rencana pengembangan pada jangka menengah yang merupakan rancangan lanjutan dari rencana pengembangan jangka pendek.

## **b. Rancangan Jangka Menengah ( 2023 – 2028)**

Rancangan pengembangan Pelabuhan BBT jangka pendek antara lain :

1. Pengembangan Fisik berupa:
  - a) Rehabilitasi Kantor Pengelola, R. Imigrasi, R. Beacukai dan R. Karantina
  - b) Penambahan Check In Machine dan Ticketing Machine untuk mempermudah penumpang melakukan swa-checkin.
  - c) Peningkatan Kapasitas dan Ruangang Emerald Lounge (R. Tunggu VIP)
  - d) Penambahan jumlah conveyor belt untuk luggage
  - e) Melengkapi fasilitas pendukung kebutuhan penumpang yang belum tersedia pada gedung terminal penumpang dengan bermitra kepada rekanan, misalnya penyediaan salon ekspres, dryclean ekspres untuk penumpang yang akan melakukan meeting dan membutuhkan pakaian rapi dengan cepat.
  - f) Penambahan jumlah cafetaria
  - g) Pengadaan mini playground Indoor dan merehabilitasi playground outdoor yang telah ada sebelumnya.
  - h) Penyesuaian areal parkir, pemisahan antara parkir menginap dan pengantar/penjemput.
2. **Pengembangan Manajemen berupa :**
  - a) Menyediakan web untuk penumpang melakukan pembelian tiket/check in secara online.
  - b) Mengisi Kios Tenant yang masih kosong, terutama yang menyediakan peralatan yang dibutuhkan wisatawan, penyewaan alat olahraga, peralatan berwisata, sampai dengan minimarket.
  - c) Menyediakan insentif 3 bulan gratis biaya sewa kios kepada tenant agar tertarik bergabung dengan Pelabuhan BBT
  - d) Menambah personil pengamanan gedung, dan pengadaan alat-alat pendukung keamanan.
  - e) Menyediakan layanan asuransi barang kepada penumpang

## **D. Kesimpulan**

Dari hasil analisis dan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan, antara lain :

1. Berdasarkan hasil perhitungan terhadap proyeksi kebutuhan fasilitas pelabuhan, dibutuhkan luas kolam putar sebesar 14.281m<sup>2</sup> dan panjang dermaga 45,57m. Sehingga dapat menambah jumlah tambatan kapal, yang akan mempengaruhi nilai BOR ketika terjadi peningkatan arus kapal sampai dengan Tahun 2033.

2. Jika melihat kondisi Gedung terminal penumpang saat ini, diselaraskan dengan proyeksi jumlah arus penumpang, maka dibutuhkan peningkatan Ruang tunggu sebesar 188m<sup>2</sup> sampai dengan Tahun 2028 dan 613m<sup>2</sup> pada Tahun 2033, dan ruang utilitas, yang meliputi kounter check in, kounter pengecekan pasport (imigrasi) dan kounter pengecekan barang (Scanner+ luggage conveyor belt) membutuhkan penambahan 27m<sup>2</sup> sampai dengan Tahun 2028 dan 187m<sup>2</sup> di Tahun 2033. Sementara untuk fasilitas lain, gedung terminal saat ini masih cukup mengakomodir kegiatan penumpang pada Terminal Penumpang Pelabuhan BBT
3. Meskipun Pelabuhan BBT memiliki banyak area yang belum termanfaatkan, namun ketersediaan area parkir pada Pelabuhan BBT masih kurang. Melihat ketersediaan lahan parkir pada saat ini seluas 1.359m<sup>2</sup>, maka untuk Tahun 2028 masih dibutuhkan lahan parkir seluas 1.420m<sup>2</sup> dan membutuhkan seluas 2.810m<sup>2</sup> untuk Tahun 2033.
4. Untuk kinerja pelayanan Pelabuhan, tingkat pemakaian dermaga (BOR) pada Dermaga Pelabuhan BBT masih dalam kategori baik yang dilihat dari nilai BOR Pelabuhan BBT sebesar 24,11 % dari syarat UNCTAD untuk dermaga 2 tambatan yakni sebesar 50%;
5. Untuk kualitas pelayanan pada terminal penumpang, berdasarkan hasil perhitungan pada kuesioner dengan metode analisis IPA, hasil yang diperoleh menunjukkan kualitas pelayanan pada terminal penumpang Pelabuhan BBT cukup baik, terutama penilaian responden pemegang tiket VIP yang menggunakan emerald lounge sebagai ruang tunggu. Karena 29% responden menyatakan kinerja kualitas pelayanan terminal penumpang secara keseluruhan sangat memuaskan, 39% responden menyatakan memuaskan, 23% responden menyatakan cukup memuaskan, namun terdapat 8% responden yang menyatakan kurang memuaskan dan 1% responden menyatakan tidak memuaskan.
6. Pada dasarnya pelayanan Pelabuhan BBT sudah cukup baik, namun kondisi gedung yang belum mengalami renovasi atau pembaharuan sejak pertama dibangun yakni Tahun 1994, sehingga mengurangi nilai tampilan visual gedung terminal. Berdasarkan dari evaluasi kinerja operasional fasilitas eksisting dan evaluasi kepuasan penumpang terhadap pelayanan pelabuhan khususnya pada kuadran prioritas utama, perlu dilakukannya perbaikan, serta peningkatan fasilitas pelabuhan yang direncanakan akan dikembangkan secara bertahap yakni rencana jangka pendek, menengah dan jangka panjang.
7. Melalui Analisis SWOT hasil dari matriks grand strategi berada pada kuadran II, yakni mendukung strategi agresif dimana dalam perumusan strategi

harus bertujuan membantu pengelola Pelabuhan BBT untuk mengatasi permasalahan eksternal yang akan dihadapi di kemudian hari, yakni tidak lepas dari permasalahan persaingan bisnis dan kemajuan teknologi, oleh karena itu pelayanan pada Pelabuhan BBT harus terus berinovasi dan menyesuaikan diri dengan teknologi terkini.

## **E. Saran Kebijakan**

Berdasarkan hasil kesimpulan diatas, maka dapat dikemukakan beberapa saran yang kiranya bermanfaat terutama untuk pihak pengelola Pelabuhan BBT yakni PT.Bintan Resort Cakrawala, antara lain :

1. Pihak pengelola dalam hal ini PT.BRC untuk meningkatkan performa kualitas pelayanan pada gedung terminal penumpang Pelabuhan BBT pada komponen yang menjadi prioritas utama yang terdapat pada kuadran 1 dalam analisis IPA, yakni kondisi fisik (Tangibel), wisatawan yang menjadi penumpang pada Pelabuhan BBT tentunya akan melihat kondisi gedung yang dirasa sudah membutuhkan renovasi, karena tampilan fisik tentunya akan mengurangi nilai tampilan visual gedung terminal.
2. Pihak Pengelola yang bertugas mempertahankan hal-hal baik yang sudah dimiliki dalam melakukan pelayanan kepada penumpang, namun sangat terasa perbedaan yang signifikan antara pelayanan pada terminal penumpang reguler dan Emerald Lounge (VIP), ada baiknya kualitas pelayanan pada penumpang reguler juga ditingkatkan sebaik pada penumpang VIP, lebih baik menaikkan tarif tiket, tetapi penumpang sudah dapat merasakan pelayanan yang baik sebagaimana penumpang VIP, karena jika melihat omset, penumpang VIP hanya sejumlah 19-25% dari jumlah keseluruhan penumpang yang dapat diangkut dalam 1 kali perjalanan.
3. Pengelolaan Pelabuhan BBT harus terus berinovasi dan menyesuaikan diri dengan teknologi terkini untuk menghadapi persaingan bisnis yang semakin besar.
4. Saran untuk Penelitian selanjutnya adalah untuk menyempurnakan penelitian ini, perlu adanya penelitian terkait perancangan terminal penumpang secara lebih lengkap dan terperinci, sehingga diperoleh desain rancangan terminal penumpang yang sesuai dengan kebutuhan penumpang saat ini.



# 20

## ANALISIS HAMBATAN PENGGUNAAN ANGKUTAN UMUM UNTUK PERJALANAN SEKOLAH

Nama : Fariha Riska Yumita  
Instansi : Bappelitbang Pemerintah Kabupaten Banjar  
Program studi : Magister Sistem dan Teknik Transportasi  
Negara Studi : Indonesia  
Universitas : Universitas Gadjah Mada

## Abstrak

Perjalanan ke sekolah cenderung menimbulkan permasalahan. Umumnya pelajar akan diantar oleh orang tua ataupun naik kendaraan pribadi, padahal remaja pada usia siswa Sekolah Menengah sebagian belum memiliki izin mengemudi. Seharusnya angkutan umum dapat menjadi solusi perjalanan ke sekolah, namun adanya hambatan dalam pelayanan angkutan umum, khususnya Trans Jogja menyebabkan kinerja pelayanan menjadi rendah sehingga menjadikan penggunaan Trans Jogja tidak diminati oleh pelajar. Penelitian ini bertujuan menganalisis hambatan penggunaan angkutan umum dalam perjalanan sekolah.

Penelitian ini dilakukan dengan menyebarkan kuesioner kepada pelajar SMP/SMA di Kota Yogyakarta. Penelitian ini menggunakan deskriptif kuantitatif dalam menganalisis karakteristik pelajar pada perjalanan sekolah, Rasch Model digunakan untuk mencari estimasi parameter hambatan dan parameter kemampuan pelajar. Kemudian dilakukan uji beda hambatan berdasarkan karakteristik perjalanan dan demografi. Skenario prioritas penanganan disusun berdasarkan target penanganan kelompok dan peningkatan penanganan di setiap aspek.

Hasil penelitian menunjukkan sebagian besar pelajar hampir setiap hari melakukan perjalanan sekolah diantar sepeda motor dengan mayoritas jarak dari rumah ke sekolah berkisar 1-3 km. Hambatan tersulit adalah waktu yang terbatas dan hanya 5% pelajar yang mampu mengatasinya. Terdapat perbedaan persepsi hambatan berdasarkan jarak, jenis kelamin, usia, uang saku dan kepemilikan SIM C. Selain itu, target penanganan hambatan berdasarkan kelompok akan lebih efektif diarahkan pada pelajar yang berusia kurang dari 16 tahun dan menurunkan permasalahan hambatan pada aspek keandalan perjalanan dapat dijadikan prioritas penanganan hambatan antara lain dengan menambah jumlah kendaraan dan manajemen prioritas bus.

**Kata kunci** : Hambatan, Perjalanan sekolah, Kualitas angkutan umum, Rasch Model

## **Abstract**

*School travel tends to cause transportation problems. Generally, students will be escorted by parents or riding in private vehicles, even though some youngsters don't have a driving license. Public transport should be a solution to travel school, but there are barriers in public transport services, especially Trans Jogja, causing low service performance so that the use of Trans Jogja is not in demand by students. This study aims to analyze of barriers to public transport use for school travel.*

*This research was conducted by distributing questionnaires to students of junior high school and senior high schools in Yogyakarta. This study uses quantitative descriptive analysis of student characteristics fro school travel and the Rasch Model is used in finding estimation of barrier and students' ability parameters. Then different barriers on travel and demographic characteristics. Treatment priority scenarios are arranged based on the target group handling and improved handling in every aspect.*

*The results showed that most students almost everyday escorted by motorcycle on travel school with the majority distance from home to school ranging from 1-3 km. The most difficult barriers is limited time and only 5% of students can overcome it. There are differences regarding perceived barriers based on distance, gender, age, pocket money, and SIM C ownership. Besides, the target of handling barriers by the group will be more effectively directed at students aged less than 16 years and reducing the problem of barriers in the aspect of travel reliability can be made a priority handling barriers including increasing the number of vehicles and bus priority management.*

*Keywords: Barriers, School Travel, Quality of Public Transport, Rasch Model*

## A. Latar Belakang Permasalahan

Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya dikenal sebagai kota budaya maupun kota wisata tetapi juga kota pendidikan atau kota pelajar. Dengan predikat yang melekat sampai saat ini, daerah ini menjadi tujuan para pelajar dan mahasiswa seluruh Indonesia sebagai tempat menempuh pendidikan. Kota ini memiliki banyak sekolah dan perguruan tinggi baik negeri maupun swasta. Di Kota Yogyakarta saja sedikitnya terdapat 315 buah sekolah yang terdiri dari SD/MI, SMP/MTS, dan SMA/MA/SMK yang tersebar di 14 kecamatan. Fasilitas pendidikan yang tersedia merupakan sarana pemenuhan kebutuhan bagi setiap orang dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Dalam memenuhi kebutuhan pendidikan tersebut, khususnya pendidikan formal, maka masyarakat akan melakukan aktivitas perjalanan untuk mencapai ke fasilitas pendidikan.

Kegiatan perjalanan membutuhkan sarana angkutan sebagai moda untuk bergerak. Ketersediaan moda transportasi sangat berpengaruh terhadap cara dan pola dalam melakukan perjalanan. Selain itu, perilaku perjalanan akan mempengaruhi kelancaran aktivitas perjalanan itu sendiri. Pada negara berkembang seperti Indonesia, perjalanan ke sekolah cenderung menimbulkan permasalahan transportasi seperti kemacetan dan polusi udara. Di daerah perkotaan, termasuk di Kota Yogyakarta umumnya pelajar akan diantar oleh orang tua dalam bepergian ke sekolah ataupun naik kendaraan pribadi. Kendaraan pribadi, khususnya sepeda motor merupakan moda transportasi yang sangat menarik, bahkan siswa yang belum dapat mengendarai sepeda motor pun lebih suka diantar dengan menggunakan sepeda motor daripada dengan angkutan umum (Irawan & Sumi, 2012). Orang tua biasanya akan mengantar anaknya di pagi hari sekaligus berangkat ke kantor dan moda transportasi yang digunakan adalah dengan kendaraan bermotor. Menumpuknya pengantar pelajar sekolah di gerbang sekolah akan membuat kemacetan di sekitar jalan sekolah tersebut. Sementara itu, kepadatan arus lalu lintas akan meningkat di ruas jalan utama, terutama apabila ada sekolah di ruas tersebut.

Perjalanan pelajar ke sekolah sebenarnya dapat dilakukan dengan mandiri. Saat ini, pelajar sudah mulai jarang untuk melakukan perjalanan ke sekolah dengan bergerak aktif seperti bersepeda, berjalan kaki maupun transit naik angkutan umum. Menurut McDonald et al (2010) dan Badland & Scholl (2005), transportasi aktif ke sekolah dapat mengurangi emisi kendaraan, membebaskan ruang jalan selama jam-jam sibuk, dan mengurangi resiko tabrakan kendaraan bermotor-pejalan kaki. Menurunnya pergerakan aktif seperti berjalan kaki dan bersepeda menimbulkan permasalahan lain yaitu meningkatnya obesitas di kalangan anak dan remaja. Kejadian obesitas saat ini mengalami peningkatan, terdapat hubungan antara obesitas dengan aktifitas fisik anak (Nurcahyo, 2011).

Perilaku perjalanan anak sekolah dapat berubah seiring dengan transisi menuju remaja. Menurut Currie & Stanley (2007), siswa di usia remaja akan mengalami perubahan aktivitas yang lebih mandiri dibanding pada usia anak-anak yang masih didampingi oleh orang tua. Sementara itu, remaja pada usia tertentu masih memiliki keterbatasan dalam menggunakan kendaraan bermotor karena belum memiliki Surat Ijin Mengemudi (SIM). Remaja pada usia siswa Sekolah Menengah yang belum memiliki izin mengemudi merupakan kalangan yang masuk dalam kelompok captive atau paksawan (Tamin, 2000). Kelompok paksawan merupakan kelompok yang tidak memiliki pilihan selain menggunakan moda transportasi tertentu. Kebebasan mobilitas remaja terbatas dengan ketiadaan SIM dalam menggunakan kendaraan bermotor.

Alternatif lain untuk melakukan pergerakan adalah dengan angkutan umum. Perjalanan dengan angkutan umum sebenarnya dapat mengatasi permasalahan jarak jika dibandingkan pergerakan aktif lain seperti berjalan kaki dan bersepeda dalam hal mobilitas. Angkutan umum dapat menjadi solusi dalam melakukan perjalanan, tetapi minat menggunakan angkutan umum sebagai tujuan perjalanan ke sekolah di Indonesia, khususnya di Yogyakarta pada Trans Jogja masih rendah. Berbagai permasalahan pada angkutan umum seperti rute, waktu menimbulkan hambatan tersendiri bagi pelajar karena perjalanan ke sekolah merupakan perjalanan yang dibatasi oleh waktu. Menurut Zeithaml et al (1990), salah satu jurang pemisah yang menjadi kendala dalam pelayanan publik adalah ketidaktahuan apa yang diharapkan oleh masyarakat. Adanya hambatan dalam pelayanan menjadikan kualitas pelayanan publik tidak sesuai dengan yang diharapkan. Termasuk juga dalam angkutan umum, adanya hambatan dalam pelayanan angkutan umum menyebabkan kinerja pelayanan menjadi rendah sehingga menjadikan penggunaan angkutan umum oleh masyarakat tidak diminati termasuk pelajar.

Penelitian tentang perilaku perjalanan telah banyak dilakukan di berbagai negara termasuk di Indonesia. Kebanyakan penelitian yang dilakukan berfokus tentang perjalanan bekerja, penelitian tentang perilaku perjalanan dengan tujuan pendidikan mayoritas hanya perjalanan ke Perguruan Tinggi, sementara penelitian tentang perilaku perjalanan ke sekolah masih jarang dilakukan. Padahal remaja merupakan kelompok masyarakat yang sensitif terhadap pergerakan karena dibatasi oleh kemampuan fisik dan lingkungan, terlebih dalam upaya meningkatkan perjalanan ke sekolah secara mandiri dan bergerak aktif sehingga perlu meningkatkan penggunaan angkutan umum bagi pelajar. Oleh karena itu, penting untuk melakukan penelitian tentang perilaku perjalanan terutama hambatan dalam penggunaan angkutan umum guna mendukung transportasi aktif

## B. Kajian Permasalahan dan Metode Analisis

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah perlunya penelitian terkait hambatan pelajar dalam menggunakan angkutan umum sebagai moda perjalanan sekolah untuk meningkatkan kualitas pelayanan angkutan umum yang sesuai dengan kebutuhan pelajar guna mendukung transportasi aktif. Adapun pertanyaan-pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Bagaimana karakteristik pelajar dalam melakukan perjalanan sekolah?
2. Bagaimana hambatan penggunaan angkutan umum dalam perjalanan sekolah?
3. Bagaimana perbandingan hambatan penggunaan angkutan umum dalam perjalanan sekolah berdasarkan karakteristik perjalanan dan demografi?
4. Bagaimana prioritas usulan penanganan hambatan penggunaan angkutan umum dalam perjalanan sekolah?

Kota Yogyakarta merupakan salah satu kota yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki luas wilayah 32,50 km<sup>2</sup> atau 1,02% dari luas wilayah Provinsi dengan jumlah penduduk sebanyak 427.98 jiwa. Sebesar 15% atau sekitar 64.444 jiwa dari jumlah penduduk tersebut merupakan kelompok usia sekolah menengah yaitu dari rentang umur 10 – 19 tahun. Penelitian ini dilaksanakan di SMP/SMA Negeri di Kota Yogyakarta.

Data primer merupakan sumber data penelitian yang diambil langsung dari sumber asli. Dalam mendapatkan data primer, peneliti harus mengumpulkan data yang diperlukan secara langsung dari sumber penelitian. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data primer dalam penelitian ini adalah dengan penyebaran kuesioner. Kuisioener yang diambil adalah analisis hambatan pelajar dalam menggunakan angkutan umum yang bertujuan untuk menggali permasalahan pelajar terkait hambatan yang dihadapi ketika naik Trans Jogja ke sekolah sehingga menyebabkan mereka tidak mau naik moda transportasi tersebut. Item atau butir pertanyaan dalam kuesioner diperoleh dari studi pustaka atau literatur penelitian-penelitian sebelumnya tentang kualitas dan kepuasan pelayanan dalam angkutan umum dan dikembangkan sesuai dengan kondisi keadaan Trans Jogja saat ini yang mungkin akan dialami oleh pelajar selama proses perjalanan menggunakan angkutan umum dari rumah sampai ke sekolah. Kuesioner ini terdiri atas pertanyaan tertutup dan terbuka. Item tentang karakteristik demografi menggunakan pertanyaan terbuka dan item untuk mengukur hambatan berupa pertanyaan tertutup dengan Skala Likert 5 pilihan skala, dari sangat tidak setuju sampai dengan sangat setuju.

## C. Pembahasan hasil Analisis

Prioritas Penanganan Keengganan Pelajar dalam Penggunaan Angkutan Umum ke Sekolah

### 1. Target Penanganan Kelompok

Untuk menargetkan penanganan kelompok yang lebih tepat, dilakukan lebih jauh identifikasi kemampuan pelajar dalam mengatasi keengganan naik angkutan umum dengan fitur tertentu. Selanjutnya, penelitian ini membagi empat kategori pelajar dengan menggunakan dua fitur khusus, yaitu jenis kelamin dan usia sebagai berikut.

1. Pelajar perempuan usia kurang dari 16 tahun (a)
2. Pelajar perempuan usia lebih dari sama dengan 16 tahun (b)
3. Pelajar laki-laki usia kurang dari 16 tahun (c)
4. Pelajar laki-laki usia lebih dari sama dengan 16 tahun (d)

Kemampuan pelajar usia kurang dari 16 tahun lebih tinggi daripada kelompok yang lain. Selanjutnya, jika dibandingkan perbedaan kemampuan antara kelompok (a) dan (b) dimana kedua kelompok ini sama-sama perempuan, ditemukan bahwa pelajar yang berusia kurang dari 16 tahun memiliki kemampuan yang lebih tinggi dalam mengatasi hambatan. Kemudian, jika dibandingkan perbedaan kemampuan antara kelompok (a) dan (c), sama-sama pelajar yang berusia kurang dari 16 tahun, kemampuan pelajar perempuan lebih rendah daripada pelajar laki-laki dalam mengatasi hambatan. Dilihat dari kesenjangan kemampuan kelompok (a) dan (b) dan kelompok (a) dan (c), diperoleh bahwa kesenjangan vertikal antara (a) dan (b) lebih tinggi daripada kelompok (a) dan (c). Kesenjangan vertikal kelompok (a) dan (b) melambangkan efek usia sedangkan kelompok (a) dan (c) mewakili efek jenis kelamin. Hal ini menyiratkan bahwa usia lebih efektif meningkatkan kemampuan pelajar dalam mengatasi hambatan yang ada. Oleh karena itu, program penanganan hambatan yang dirancang untuk pelajar yang berusia kurang dari 16 tahun dapat lebih efektif daripada kelompok pelajar lainnya dalam meningkatkan penggunaan angkutan umum oleh pelajar.

### 2. Peningkatan penanganan hambatan di setiap aspek

Dalam rangka mengurangi besarnya hambatan yang dirasakan pelajar sehingga mereka enggan menggunakan angkutan umum selama perjalanan ke sekolah, dapat dilakukan dengan 2 cara, yaitu meningkatkan kemampuan pelajar dalam mengatasi hambatan dan mengurangi besarnya hambatan. Berdasarkan peta item orang atau dalam hal ini, peta hambatan pelajar, kesulitan item hambatan dapat dikurangi dan jumlah pelajar yang mampu mengatasi hambatan dapat meningkat. Hal ini bertujuan untuk memahami hubungan antara besarnya peningkatan dan persentase hambatan yang dirasakan pelajar dari

tiap item hambatan yang dilakukan perbaikan. Peta orang item dari hasil analisis Rasch membantu memfasilitasi dalam memperkirakan jumlah penumpang yang tidak akan mengalami kesulitan untuk item hambatan setelah hambatan tersebut diperbaiki dan persentase peningkatan pelajar yang mampu mengatasi kesulitan terkait hambatan tersebut. Sebelum peningkatan, jumlah pelajar P0 menunjukkan mereka yang mampu mengatasi kesulitan dari item hambatan pada aspek tertentu. Setelah peningkatan dengan mengurangi kesulitan terkait hambatan, jumlah pelajar yang mengatasi kesulitan ditambah menjadi P1. Sumbu X merupakan peningkatan penanganan hambatan, sedangkan sumbu Y adalah persentase pelajar yang mampu mengatasi hambatan. Dengan demikian, penelitian ini memperkirakan persentase peningkatan pelajar yang mampu mengatasi kesulitan terkait hambatan karena berkurangnya kesulitan dalam item hambatan pada aspek tertentu. Semakin besar upaya yang dilakukan untuk menangani hambatan, maka semakin banyak pelajar yang mampu mengatasi hambatan yang dirasakan.

Penanganan hambatan dapat difokuskan pada 5 aspek yang kemampuan pelajarnya berada di bawah 50%, yaitu aspek aksesibilitas, keandalan perjalanan, transfer, mobilitas dan ICT. Dengan peningkatan penanganan hambatan yang sama, terlihat bahwa aspek keandalan layanan saat perjalanan memiliki efektifitas paling besar dalam meningkatkan pelajar yang mampu mengatasi hambatan.

Hal ini ditunjukkan pada posisi 0 logit, kemampuan pelajar yang menangani hambatan pada aspek keandalan layanan hanya sebanyak 33% dan saat dilakukan peningkatan penanganan hambatan sampai dengan 0,5 logit, pelajar yang mampu mengatasi hambatan meningkat menjadi 60%, persentase ini kembali meningkat ketika dilakukan penanganan hambatan menjadi 1 logit, dimana aspek kemampuan pelajar dalam menangani masalah pada aspek keandalan layanan saat perjalanan sebanyak 76%. Dibandingkan dengan empat aspek hambatan lainnya, aspek keandalan perjalanan mampu menambah 42% pelajar dalam mengatasi kesulitan saat tingkat hambatan dikurangi hingga 1 logit. Oleh karena itu, diantara kelima aspek tersebut, meminimalkan hambatan pada aspek aksesibilitas dan aspek keandalan perjalanan dapat menjadi prioritas penanganan hambatan karena kinerja yang lebih efektif.

## **D. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil analisis Model Rasch, kesimpulan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagian besar pelajar hampir setiap hari melakukan perjalanan sekolah diantar sepeda motor dengan mayoritas jarak dari rumah ke sekolah berkisar 1-3 km.

2. Sebanyak 18 hambatan dirasakan relatif sulit oleh pelajar, yaitu waktu yang terbatas, rute berputar-putar/waktu tempuh lama, jarak dari rumah ke halte jauh, bus terjebak kemacetan, tidak tersedia Wifi di bus dan halte, tempat duduk terbatas, tidak tersedia informasi kedatangan bus yang akurat berbasis GPS, sulit membawa bermacam perlengkapan sekolah, harus berganti-ganti bus dari rumah ke sekolah atau sebaliknya, berdesak-desakan di dalam bus, melelahkan, sistem keamanan (CCTV) di halte dan bus tidak ada, tidak ada informasi jadwal kedatangan bus, bus di persimpangan tidak mendapat prioritas lampu hijau (TSP), banyak tempat yang harus dituju dalam sehari, tidak didukung aplikasi via handphone yang handal, bus ugal-ugalan dan tidak ada informasi dimana saya harus berpindah bus.
3. Terdapat perbedaan terkait hambatan yang dirasakan berdasarkan jarak, jenis kelamin, usia, uang saku dan kepemilikan SIM C. Pelajar yang menempuh jarak <5 km lebih mampu mengatasi hambatan daripada pelajar yang harus menempuh jarak >5 km. Pelajar perempuan memiliki kemampuan lebih rendah dibandingkan dengan pelajar laki-laki dan pelajar yang berusia kurang dari 16 tahun lebih mampu mengatasi hambatan daripada pelajar dengan usia lebih dari 16 tahun. Selain itu, pelajar dengan uang saku kurang dari Rp 15.000 paling tinggi kemampuannya dalam mengatasi hambatan selama perjalanan menggunakan angkutan umum daripada yang memiliki uang saku lebih besar dari Rp 30.000 dan uang saku antara Rp 15.000 – Rp 30.000 sedangkan pelajar yang tidak memiliki SIM C jauh lebih baik daripada pelajar yang memiliki SIM C dalam mengatasi besarnya hambatan yang dihadapi
4. Menurunkan permasalahan hambatan pada aspek keandalan perjalanan dapat dijadikan prioritas penanganan hambatan seperti menambah jumlah kendaraan, manajemen prioritas bus dan ketertiban parkir. Target penanganan hambatan berdasarkan kelompok akan lebih efektif diarahkan pada pelajar yang berusia kurang dari 16 tahun sehingga hambatan pada aspek tarif dan sistem pembayaran harus dihilangkan seperti diskon ataupun paket langganan mingguan, bulanan atau tahunan yang menarik bagi pelajar.

## **E. Rekomendasi Kebijakan**

Penelitian tentang tentang hambatan pelajar menggunakan angkutan umum dalam perjalanan ke sekolah dilakukan dengan adanya keterbatasan sehingga terdapat beberapa saran bagi penelitian selanjutnya yang dapat dilakukan antara lain:

1. Penelitian selanjutnya dapat memperluas lingkup penelitian dengan membandingkan perjalanan sekolah pada wilayah kota dan pinggiran terkait

persepsi hambatan penggunaan angkutan umum. Selain itu, penelitian lanjutan perlu dilakukan terhadap kelompok mahasiswa yang juga masih sedikit menggunakan angkutan umum di dalam perjalanan pendidikan.

2. Berdasarkan karakteristik perjalanan, hampir sebagian besar perjalanan diantar oleh orang tua, penelitian ini tidak mengungkapkan penyebab pelajar banyak yang dikawal dalam ke sekolah, sehingga penelitian mendatang, perlu mengeksplorasi penyebab pelajar dalam perjalanan ke sekolah harus dikawal baik dari sisi pelajar maupun orang tua.





# DIREKTORI MINI TESIS

## PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

Pemberian beasiswa pendidikan dan pelatihan pada jenjang pendidikan S-2 dan S-3, baik di perguruan tinggi dalam negeri maupun luar negeri merupakan program tetap yang difasilitasi oleh Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana (Pusbindiklatren) Kementerian PPN/Bappenas. Program ini mengusung tujuan pembinaan terhadap para pejabat fungsional perencana di Kementerian PPN/Bappenas serta institusi perencana pusat dan daerah sebagai upaya dalam meningkatkan kompetensi sumber daya manusia aparatur perencana yang berkualitas dan profesional.

Program ini dilaksanakan secara rutin setiap tahunnya sehingga telah menghasilkan banyak lulusan beserta hasil penelitiannya, baik berupa tesis maupun disertasi. Hasil penelitian tersebut sangat berharga, karena dapat digunakan sebagai sumber informasi, bahan kajian, pembandingan, dan sebagai salah satu rujukan atau referensi bagi pengambilan kebijakan dalam perencanaan pembangunan. Menimbang hal tersebut, Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas kembali menghadirkan buku Direktori Mini Tesis yang berisi ringkasan (anotasi) dari karya para alumni penerima beasiswa pendidikan.

Pada tahun 2021 ini Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas menerbitkan tiga jilid buku Direktori Mini Tesis. Adapun pada buku jilid 1 ini memuat tema kajian bidang Administrasi Publik, Ilmu Ekonomi, serta Sistem dan Teknik Transportasi. Semoga kehadiran serial buku ini dapat memberikan manfaat bagi seluruh aparatur perencana pembangunan serta berkontribusi positif dalam pengembangan sumber daya perencana.



Serial buku ini dapat diakses secara daring melalui [bit.ly/eperpus-pusbin](http://bit.ly/eperpus-pusbin) atau [bit.ly/issuu-pusbindiklatren](http://bit.ly/issuu-pusbindiklatren)

ISBN 978-623-5698-00-7  
ISBN 978-623-5698-01-4



9 786235 1698014