

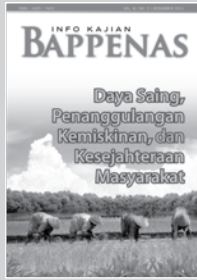
INFO KAJIAN
BAPPENAS

**Daya Saing,
Penanggulangan
Kemiskinan, dan
Kesejahteraan
Masyarakat**



Daftar Isi

Pengantar Redaksi	ii
1. Rancang Bangun Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia.....	1
2. Strategi Pengembangan Infrastruktur Perikanan Dalam Mendukung Peningkatan Daya Saing.....	10
3. Manajemen Pengaduan Masyarakat Dalam Pelayanan Publik.....	18
4. Strategi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Pada Sektor Informal.....	29
5. Evaluasi Revitalisasi Pertanian Dalam Rangka Peningkatan Kesejahteraan Petani.....	40
6. Promosi Kesehatan dan Gizi Masyarakat Bidang Kesehatan dan Gizi Masyarakat Tahun 2010.....	49
7. Penyusunan Indikator Komposit Perlindungan Anak.....	59
8. Strategi dan Kebijakan Dalam Percepatan Pencapaian Swasembada Daging 2014	70
9. Pemetaan dan Evaluasi Efektivitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah	78
10. Peran Gerakan Filantropi Untuk Keberlanjutan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS).....	94
11. Kelengkapan Sistem Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.....	103



SUSUNAN REDAKSI

Pelindung

Prof. Dr. Armida S. Alisjahbana, SE, MA

Pengarah

Dr. Slamet Seno Adji, MA

Pemimpin Redaksi

Drs. Daroedono, MA

Redaktur Pelaksana

Dr. Ir. Yahya Rahmana Hidayat, M.Sc
Drs. Setia Budi, MA
Ir. Yudo Dwinanda Priaadi, MS
Leonardo Adypurnama, SP, MS, Ph.D
Dr. Ir. Herry Darwanto, M.Sc
Dr. Nur Hygiawati Rahayu, ST, M.Sc
Dr. Yulius, MA
Dr. Ir. Anwar Sunari, MP
Dr. Muhammad Cholifahani, SE, M.Sc
Dr. Drs. Guspika, MBA
Amalia Adininggaar Widyasanti, MT, M.Si,
M.Eng, Ph.D
Ir. R. Wijaya Kusuma Wardhana, ST, MMIB
Nur Syarifah, SH, LLM
M. Nasir, S.Kom, M.Si
Ir. Erianti Puspa, MM
Shri Mulyanto, S.Sos, MT, M.Sc
Agus Sutarmanto, SE, MAP, MIDS

Bagian Keuangan

Mukijo, SAP

Setting/Layout

Maharani, SE

Distribusi

Ismet M. Suhud, SE, MAP
Subay, SE
Kahmal Jumadi, S.Sos
Asriani, S.Sos, MM
Prihanto Wahyu Utomo

Sekretariat

Biro Perencanaan, Organisasi,
dan Tata Laksana
Telp: 021-3905650 ext. 1538
Fax: 021-31901161

Pengantar Redaksi

Info Kajian Kementerian Negara PPN/Bappenas merupakan media publikasi hasil kajian yang dilakukan oleh unit-unit kerja di Kementerian Negara PPN/Bappenas. Info Kajian Bappenas Volume 8 No. 2 menampilkan beberapa kajian yang dilakukan pada tahun 2010. Edisi kali ini mengambil tema Daya Saing, Penanggulangan Kemiskinan, dan Kesejahteraan Masyarakat.

Kajian yang berkaitan dengan daya saing adalah kajian **Rancang Bangun Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia** yang merupakan prakarsa strategis untuk menyusun konsep kebijakan dan strategi nasional rancang bangun peningkatan daya saing SDM Indonesia; kajian **Strategi Pengembangan Infrastruktur Perikanan dalam Mendukung Peningkatan Daya Saing** yang bertujuan menganalisis dan mengidentifikasi kebutuhan infrastruktur perikanan berdasarkan target produksi perikanan yang telah ditetapkan dalam Renstra dan RPJMN 2010-2014 serta membuat rekomendasi strategi/kebijakan pengembangan infrastruktur perikanan yang terkait dengan kewenangan; serta kajian **Manajemen Pengaduan Masyarakat dalam Pelayanan Publik** yang tujuannya mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat, menyusun model, strategi, dan rekomendasi kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang efektif.

Tema lain yang juga disajikan adalah mengenai penanggulangan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat. Kajian yang relevan dengan tema ini adalah kajian **Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan pada Sektor Informal** yang antara lain menganalisis pengaruh kebijakan pemerintah (fiskal, moneter, dan sektoral) terhadap besaran-besaran ekonomi makro; kajian **Evaluasi Revitalisasi Pertanian dalam rangka Peningkatan Kesejahteraan Petani** yang bertujuan antara lain menyusun kerangka evaluasi program peningkatan kesejahteraan petani; kajian **Promosi Kesehatan dan Gizi Masyarakat Bidang Kesehatan dan Gizi Masyarakat Tahun 2010** yang menggali faktor-faktor yang berpengaruh dalam Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan masyarakat; kajian **Penyusunan Indikator Komposit Perlindungan Anak** yang menyusun sebuah indeks komposit yang dapat menggambarkan kondisi anak dari aspek perlindungan khusus anak dan kualitas hidupnya; kajian **Strategi dan Kebijakan dalam Percepatan Pencapaian Swasembada Daging 2014** yang menjembatani dokumen *Blue Print* Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) 2014 ke dalam sebuah strategi dan kebijakan operasional yang fokus; kajian **Pemetaan dan Evaluasi Efektifitas Regulasi Sektoral dan Desentralisasi terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah** yang bertujuan memetakan peraturan-peraturan yang tumpang tindih dan efektivitas penerapan kebijakan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi di daerah; kajian **Peran Gerakan Filantropi untuk Keberlanjutan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)** yang salah satu tujuannya melakukan pemetaan institusi, aktivitas, dan kekuatan filantropi yang diharapkan bisa didayagunakan untuk mendukung pengembangan demokrasi di Indonesia; serta kajian **Kelengkapan Sistem Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan** yang bertujuan untuk membangun kesepakatan bersama dalam rangka membangun kelengkapan sistem pemantauan dan evaluasi.

Kami berharap Info Kajian ini dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan bagi masyarakat luas dan khususnya para pengambil keputusan bidang perencanaan pembangunan nasional. Kritik dan saran sangat kami nantikan untuk perbaikan Info Kajian Bappenas edisi selanjutnya dan dapat disampaikan melalui Sekretariat Jurnal Info Kajian.

Salam,

Redaksi

RANCANG BANGUN PENINGKATAN DAYA SAING SDM INDONESIA

KEDEPUTIAN BIDANG SDM DAN KEBUDAYAAN
email : nina@bappenas.go.id

ABSTRAK

Tujuan kajian adalah menyusun konsep kebijakan dan strategi nasional rancang bangun peningkatan daya saing SDM Indonesia dalam mendukung daya saing dan pertumbuhan ekonomi nasional di bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan, industri dan ketenagakerjaan. Metodologi kajian dilakukan melalui studi literatur, *workshop* dan diskusi terbatas, serta analisa sintesa. Data bahan analisa dikumpulkan dari hasil paparan para nara sumber pada pelaksanaan *workshop* serta berbagai sumber terkait di bidang kependudukan, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan industri.

Kesimpulan kajian adalah bahwa peningkatan daya saing SDM tidak terlepas dari peran berbagai sektor. Rancang bangun peningkatan daya saing SDM memerlukan upaya sinergis antar berbagai bidang pembangunan, baik di sisi penyedia SDM (*supply*) maupun dari sisi pemanfaat (pengguna) SDM (*demand*). Pada sisi *supply*, komponen yang berperan adalah kependudukan, kesehatan, dan pendidikan. Sedangkan dari sisi *demand*, komponen yang berperan adalah ketenagakerjaan dan industri. Kebijakan daya saing SDM di bidang pendidikan dilakukan melalui peningkatan kualifikasi dan sertifikasi pendidik, peningkatan mutu lembaga pendidikan, penerapan karakter bangsa, pengembangan pendidikan manusia yang berjiwa kreatif, inovatif, sportif dan wirausaha, penguatan dan perluasan pemanfaatan TIK, penguatan kemitraan strategis dan penyelarasan pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha dan industri. Fokus peningkatan daya saing di bidang kesehatan pada perbaikan akses dan kualitas pelayanan kesehatan dalam penanganan angka kesakitan dan kematian baik pada aspek preventif-promotif maupun kuratif-rehabilitatif. Instrumen utama peningkatan daya saing pelayanan kesehatan adalah peningkatan akses, kualitas (*quality*), efisiensi, cakupan (*coverage*), kesetaraan (*equity*), serta keberlanjutan (*sustainability*) dilakukan pada pelayanan kesehatan primer di puskesmas dan jaringannya dan pelayanan kesehatan sekunder dan tersier di rumah sakit. Di bidang ketenagakerjaan diperlukan pengembangan sumberdaya manusia berbasis kompetensi dengan membangun infrastruktur kompetensi pekerja sebagai tahap awal dalam mempersiapkan tenaga kerja yang kompeten agar dapat bersaing dalam pasar kerja global. Di bidang industri difokuskan pada pendidikan tinggi teknik, dengan ciri-ciri mampu dan mau menanggung risiko, memiliki jiwa kepemimpinan, kreatif, disiplin dan *entrepreneurs*.

daya saing, kreatif, inovatif.

1 LATAR BELAKANG

Visi Pembangunan Indonesia ke depan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 adalah menciptakan masyarakat Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Salah satu misi dalam rangka mewujudkan visi tersebut adalah mewujudkan bangsa yang berdaya saing, melalui pembangunan sumber daya manusia (SDM) berkualitas, meningkatkan penguasaan dan pemanfaatan iptek, pembangunan infrastruktur yang maju, reformasi di bidang hukum dan aparatur negara, serta memperkuat perekonomian domestik.

Pembangunan SDM memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan manusia Indonesia yang maju dan mandiri sehingga mampu berdaya saing dalam era globalisasi. Globalisasi menuntut adanya efisiensi dan daya saing dalam pembangunan kualitas SDM (pendidikan, kesehatan, kependudukan), iptek, dunia usaha (industri), dan ketenagakerjaan. Sumberdaya manusia merupakan salah satu faktor kunci dalam persaingan global, yakni bagaimana menciptakan SDM yang berkualitas dan memiliki keterampilan serta berdaya saing tinggi dalam persaingan global.

Dimensi daya saing dalam SDM menjadi faktor penting untuk memacu kualitas SDM terutama melalui peningkatan kualitas pendidikan, pelatihan, pengembangan, penguasaan, dan pemanfaatan iptek, serta peningkatan kualitas tenaga kerja. Masa depan suatu bangsa tergantung pada seberapa baik kualitas pendidikan dan sumber daya manusia bangsa tersebut. Kelangggan daya saing suatu negara ditentukan oleh kemampuannya mendayagunakan sumber daya keunggulan yang dimiliki untuk memperkuat posisi di dalam persaingan global, sehingga negara tersebut dapat menggali potensi yang ada di negaranya maupun di negara-negara lain untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, memperbaiki tingkat dan distribusi kesejahteraan masyarakat, serta melakukan investasi untuk memperbarui sumber daya keunggulannya secara berkelanjutan.

Daya saing sangat berkaitan erat dengan tingkat produktivitas. *Michael Porter* secara tegas menyatakan produktivitas merupakan akar penentu tingkat daya saing baik pada level individu, perusahaan, industri maupun pada level negara. Produktivitas sendiri merupakan standar hidup dan sumber pendapatan individual maupun perkapita. Sedangkan daya saing pada dasarnya adalah kemampuan untuk menciptakan suatu tingkat kemakmuran (*prosperity*). *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* mendefinisikan daya saing sebagai tingkat kemampuan suatu negara menghasilkan barang dan jasa yang sesuai dengan tuntutan pasar internasional dan bersamaan dengan itu kemampuan menciptakan suatu kesejahteraan berkelanjutan bagi negaranya. Dengan demikian terdapat hubungan yang sejalan antara tingkat produktivitas dan tingkat daya saing.

Berbagai program dalam rangka peningkatan daya saing telah dilakukan, misalnya dengan meningkatkan dana pendidikan, penelitian, dan pengembangan iptek, menetapkan enam fokus program riptek (riset iptek) yang terdiri dari ketahanan pangan, pengembangan energi baru dan terbarukan, pengembangan teknologi dan manajemen transportasi, pengembangan ICT (*information communication technology*), pengembangan teknologi pertahanan dan keamanan, dan pengembangan teknologi kesehatan dan obat. Namun demikian, hasil program tersebut masih dinilai belum maksimal memberikan manfaat bagi perekonomian dan masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan pengembangan SDM adalah penting, namun tidak cukup untuk pencapaian daya saing dan pertumbuhan ekonomi. Kebijakan tersebut seharusnya dikoordinasikan dan diintegrasikan dengan kebijakan pendukung lainnya serta dijalankan dalam sistem inovasi nasional yang efektif.

Kajian Prakarsa Strategis Rancang Bangun Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia dilakukan dalam kerangka peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia sekaligus mendukung daya saing dan pertumbuhan ekonomi nasional.

2 TUJUAN

Tujuan umum kajian ini adalah menyusun kebijakan dan strategi nasional rancang bangun peningkatan daya saing SDM Indonesia dalam rangka mendukung daya saing dan pertumbuhan ekonomi nasional.

Tujuan khusus kajian adalah :

- Merumuskan kebijakan dan strategi peningkatan daya saing pendidikan, kesehatan, dan kependudukan,
- Merumuskan kebijakan dan strategi peningkatan daya saing pembangunan industri dan ketenagakerjaan.

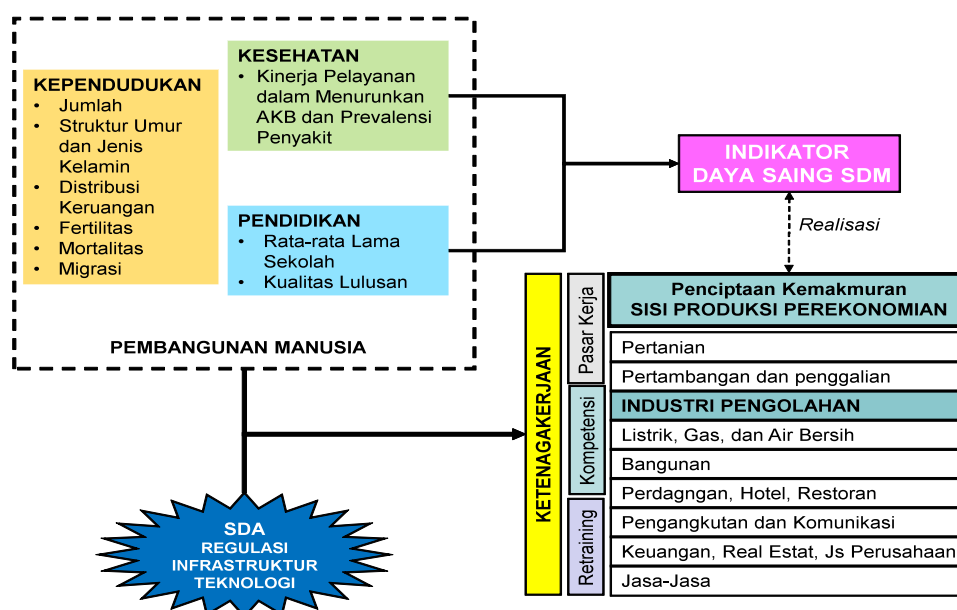
Keluaran kajian adalah tersusunnya kerangka konsep strategi dan kegiatan pokok peningkatan daya saing SDM Indonesia di bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan dan industri.

Manfaat kajian adalah masukan bagi penyusunan kebijakan perencanaan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan dan industri.

3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA ANALISIS

Peningkatan kualitas daya saing SDM dipengaruhi oleh faktor dan kondisi pada sisi penyedia (*supply*) dan sisi pengguna (*demand*). Keterkaitan antara *supply* dan *demand* akan mendorong peningkatan kualitas kualitas dan daya saing SDM. Faktor utama dalam peningkatan daya saing kualitas SDM pada sisi *supply* ditentukan oleh kondisi kependudukan serta dorongan peningkatan kualitas akses dan pelayanan di bidang kesehatan dan pendidikan (*supply push*). Sementara itu faktor utama pada sisi *demand* ditentukan oleh kompetensi ketenagakerjaan (pasar kerja) dan tarikan kebutuhan kualitas SDM di pasar/ industri/perusahaan (*demand pull*).



Gambar 1. Kerangka Pikir Kajian

3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

3.2.1 Studi Literatur

- Mengungkap berbagai penemuan, penelitian, pendekatan dan strategi baru dalam upaya meningkatkan kualitas SDM Indonesia;
- Mengidentifikasi *lesson learned* terhadap hasil penelitian yang dilakukan pihak lain.

3.2.2 Workshop dan Diskusi Terbatas

- Mendapatkan *review* terhadap kerangka pikir kajian dari komponen daya saing SDM bidang pendidikan, kesehatan, kependudukan dan industri dan ketenagakerjaan;
- Mendapatkan masukan rumusan kebijakan dan strategi peningkatan daya saing di bidang pendidikan, kesehatan dan kependudukan, industri dan ketenagakerjaan.

3.2.3 Sintesa

- Menganalisa gagasan dan pemikiran narasumber serta temuan dari berbagai studi literatur untuk mendapatkan berbagai rumusan hasil berupa rekomendasi strategi untuk meningkatkan kualitas SDM Indonesia.

3.2.4 Ruang Lingkup Kajian mencakup :

- Telaah kebijakan, program dan kegiatan pembangunan SDM dalam konteks peningkatan daya saing di bidang pendidikan, kesehatan, industri dan ketenagakerjaan;
- Identifikasi faktor-faktor penentu peningkatan daya saing SDM Indonesia di berbagai sektor;
- Penyusunan strategi lintas sektor dalam peningkatan daya saing SDM;
- Perumusan kegiatan pokok dan indikator kunci dalam peningkatan daya saing nasional dalam sektor terkait.

3.3. DATA

Data yang dikumpulkan dalam rangka pelaksanaan kajian berbentuk data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dari hasil paparan para nara sumber pada pelaksanaan workshop. Sedangkan data sekunder didapat dari berbagai laporan dan sumber-sumber lain yang terkait di bidang kependudukan, pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, dan industri.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

4.1. RANCANG BANGUN PENINGKATAN DAYA SAING SDM BIDANG PENDIDIKAN

Kebijakan daya saing SDM di bidang pendidikan dilakukan melalui pengembangan guru sebagai profesi, pembinaan dan pengembangan pendidik dan tenaga kependidikan nonformal, pengawasan dan penjaminan mutu secara terprogram dengan mengacu pada standar nasional pendidikan (SNP), survei *benchmarking* mutu pendidikan terhadap standar internasional, pengembangan sekolah berbasis keunggulan lokal di setiap kabupaten/kota, pembangunan sekolah bertaraf internasional di setiap provinsi/kabupaten/kota.

Arah kebijakan pendidikan nasional tersebut dijabarkan dalam strategi umum mencakup: (a) peningkatan kualifikasi dan sertifikasi pendidik; (b) peningkatan Mutu Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) dan lulusannya; (c) pemberdayaan Kepala Sekolah dan Pengawas Sekolah; (d) penerapan Pendidikan Akhlak Mulia dan Karakter Bangsa; (e) pengembangan pendidikan yang bisa membentuk manusia berjiwa kreatif, inovatif, sportif dan wirausaha; (f) peningkatan kualitas dan kapasitas sarana dan prasarana pendidikan mengacu pada Standar Nasional Pendidikan; (g) penguatan dan perluasan pemanfaatan TIK di bidang pendidikan; (h) penguatan kemitraan strategis antara dunia pendidikan dengan masyarakat dan dunia usaha; dan (i) penyalarsan pendidikan dengan kebutuhan dunia usaha dan dunia Industri.

4.2.1. Pendidikan Dasar

Strategi layanan pendidikan dasar yang bermutu dan terjangkau, dilakukan melalui:

- (1) Penyediaan Pendidikan Dasar berkompeten yang merata di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota;
- (2) Penyediaan manajemen SD/SDLB/MI dan SMP/SMPLB/MTs serta Paket A dan Paket B berkompeten yang merata di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota i;
- (3) Penyediaan dan pengembangan sistem pembelajaran, data dan informasi berbasis riset, dan standar mutu pendidikan dasar, serta keterlaksanaan akreditasi pendidikan dasar;
- (4) Penyediaan dan peningkatan sarana dan prasarana untuk penerapan sistem pembelajaran SD/SDLB/MI dan SMP/SMPLB/MTs berkualitas yang merata di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota;
- (5) Penyediaan subsidi pembiayaan pendidikan untuk meningkatkan keterjangkauan layanan pendidikan SD/SDLB/MI dan SMP/SMPLB/MTs berkualitas yang merata di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota;
- (6) Penyediaan subsidi pembiayaan pendidikan untuk penerapan sistem pembelajaran Paket A dan B berkualitas yang merata di seluruh provinsi, kabupaten, dan kota.

4.2.2. Pendidikan Menengah

Strategi pendidikan menengah dalam rangka meningkatkan daya saing adalah

- (1) peningkatan kualitas dan relevansi pendidikan menengah kejuruan, pendidikan tinggi vokasi,
- (2) pelatihan keterampilan sesuai dengan kebutuhan pembangunan termasuk kebutuhan lokal untuk menghasilkan lulusan yang siap memasuki dunia kerja dan memiliki etos kewirausahaan,

- (3) harmonisasi dan sinergi antara pendidikan menengah kejuruan, pendidikan tinggi vokasi dan pelatihan keterampilan,
- (4) memperkuat intermediasi dan memperluas kesempatan pemagangan serta penyalarsan pendidikan/pelatihan dengan dunia kerja.

4.2.3. Pendidikan Karakter Bangsa

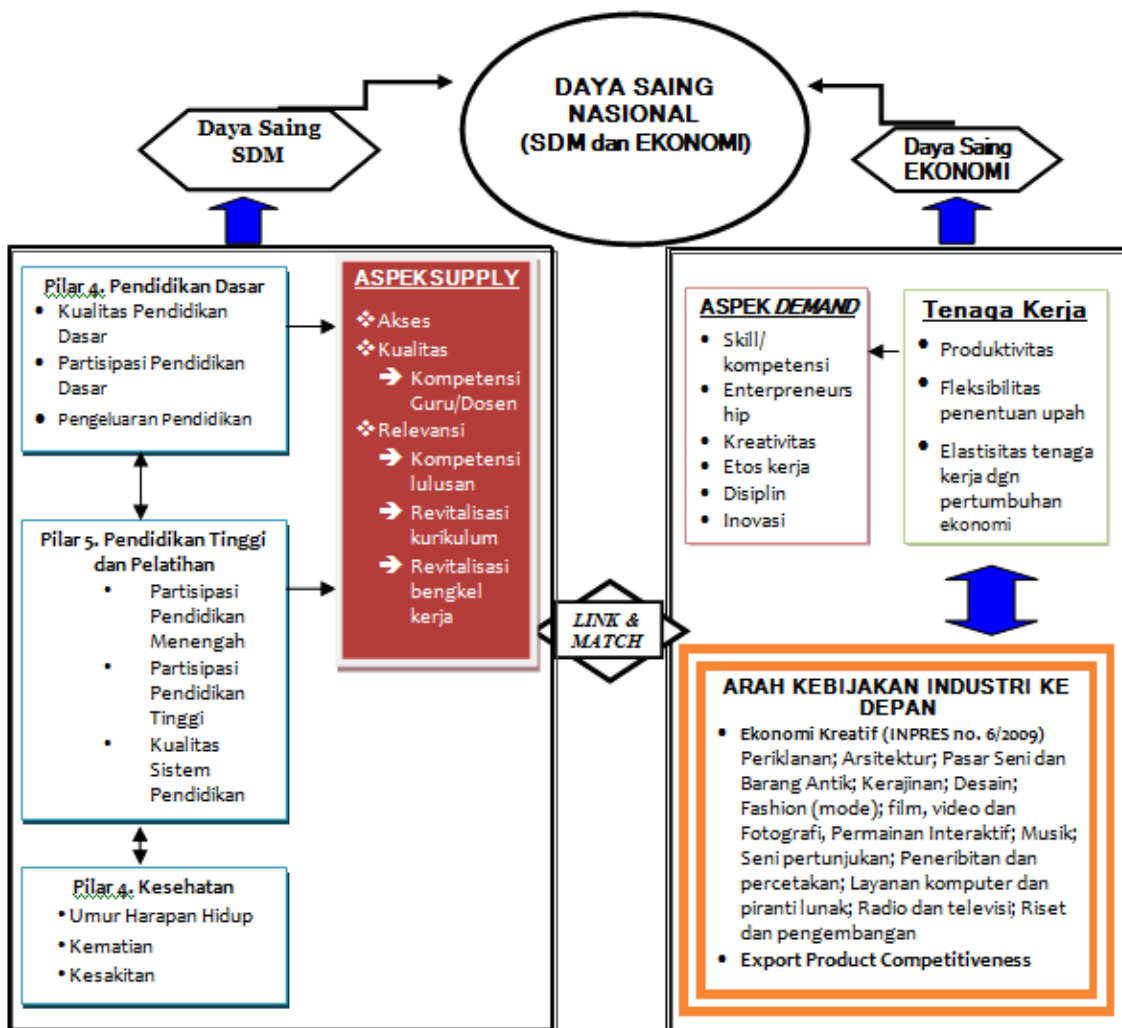
Strategi pelaksanaan pendidikan karakter bangsa dilakukan dengan cara:

- (1) menanamkan pendidikan karakter bangsa termasuk kewirausahaan ke dalam semua mata pelajaran, bahan ajar, ekstrakurikuler, maupun pengembangan diri,
- (2) mengembangkan kurikulum pendidikan yang memberikan muatan pendidikan karakter bangsa yang mampu meningkatkan pemahaman tentang kedisiplinan, kreatif, kerja keras, kepemimpinan, inovatif, menumbuhkan jiwa dan karakter wirausaha serta menumbuhkan skill berwirausaha, dan;
- (3) menumbuhkan budaya bangsa di lingkungan sekolah.

4.2.4. Pendidikan Tinggi

Strategi untuk menjangkau layanan pendidikan tinggi yang bermutu, relevan, berdaya saing internasional adalah sebagai berikut:

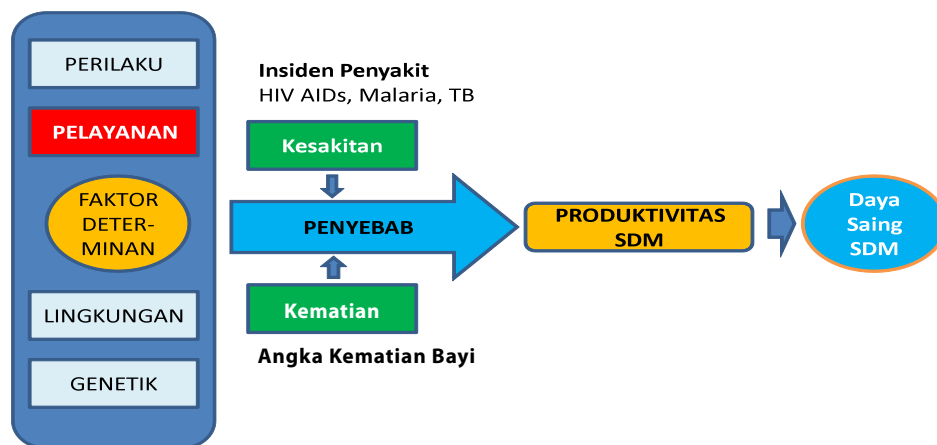
- (1) penyediaan dosen berkompeten untuk mendukung pelaksanaan tridharma perguruan tinggi yang berkualitas dan berdaya saing;
- (2) peningkatan kualitas pengelolaan perguruan tinggi untuk mendukung pelaksanaan tridharma yang berdaya saing dan akuntabel;
- (3) penyediaan data dan informasi berbasis riset dan standar mutu pendidikan tinggi serta keterlaksanaan akreditasi pendidikan tinggi;
- (4) penyediaan dan peningkatan sarana dan prasarana untuk penerapan sistem pembelajaran perguruan tinggi berkualitas dan berdaya saing yang merata di seluruh provinsi;
- (5) peningkatan publikasi hasil penelitian dan pengabdian kepada masyarakat yang berkualitas, berdaya saing internasional, dan relevan dengan kebutuhan bangsa dan negara;
- (6) penyediaan subsidi pembiayaan pendidikan untuk meningkatkan keterjangkauan layanan pendidikan perguruan tinggi berkualitas yang merata di seluruh provinsi.



Gambar 2. Rancang Bangun Daya Saing SDM Bidang Pendidikan

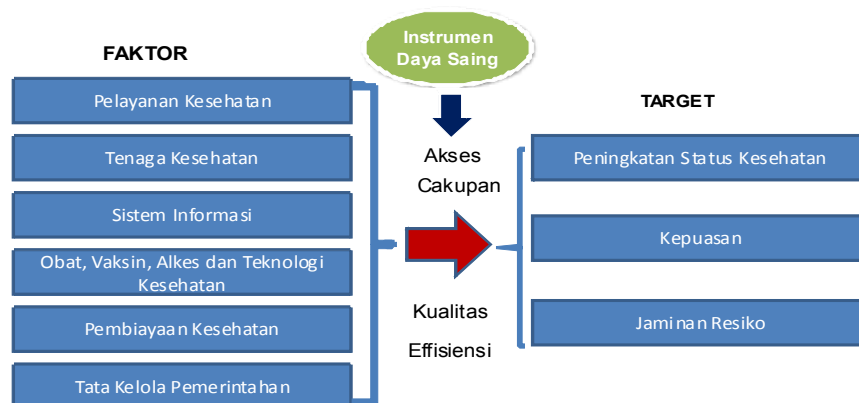
4.2. RANCANG BANGUN PENINGKATAN DAYA SAING SDM BIDANG KESEHATAN

- (1) Peningkatan daya saing SDM di bidang kesehatan dilakukan melalui pendekatan SDM sebagai objek sekaligus sebagai subyek pembangunan. Pembangunan kesehatan sebagai objek menitikbertakan pembangunan kesehatan dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia sehingga SDM tersebut memiliki tingkat produktivitas yang tinggi. Pembangunan kesehatan sebagai subjek menitikberatkan pembangunan kesehatan yang berkualitas dan didukung oleh keberadaan tenaga kesehatan memadai dengan tingkat kompetensi dan keterampilan profesional.
- (2) Faktor determinan yang berpengaruh terhadap angka kesakitan dan kematian adalah perilaku, pelayanan kesehatan, lingkungan dan genetik. Faktor determinan yang dikaji adalah pada aspek pelayanan kesehatan dan perilaku. Selanjutnya kedua faktor tersebut berdampak terhadap angka kesakitan dan angka kematian dan menjadi faktor penyebab tingkat produktivitas SDM dan selanjutnya berpengaruh terhadap daya saing pembangunan nasional sebagaimana gambar 3.



Gambar 3. Kerangka Kajian Peningkatan Daya Saing SDM Bidang Kesehatan

- (3) Instrumen utama dalam peningkatan daya saing pelayanan kesehatan adalah peningkatan akses, kualitas (quality), efisiensi, cakupan (coverage), kesetaraan (equity), serta keberlanjutan (sustainability). Ciri utama terjadinya peningkatan daya saing pelayanan kesehatan adalah meningkatnya status kesehatan, berkurangnya disparitas pencapaian status kesehatan, terpenuhinya target pencapaian SPM dan MDGs. Fokus peningkatan daya saing di bidang kesehatan diarahkan pada (1) perbaikan akses dan kualitas pelayanan kesehatan, serta (2) dukungan kebijakan baik pada aspek pelayanan kesehatan bersifat preventif dan promotif maupun pada aspek pelayanan kesehatan bersifat kuratif dan rehabilitatif.
- (4) Fokus kebijakan peningkatan daya saing pelayanan kesehatan dimaksud ditujukan dalam upaya peningkatan status kesehatan, terutama dalam penurunan angka kematian bayi, angka kesakitan akibat HIV dan AIDS, malaria dan TB serta penurunan dampak ekonomi akibat ketiga penyakit tersebut yang dilakukan pada fasilitas pelayanan kesehatan primer di puskesmas dan jaringannya serta pelayanan kesehatan sekunder dan tersier di rumah sakit dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya.
- (5) Faktor penentu dalam peningkatan daya saing pelayanan kesehatan ditentukan oleh perbaikan kualitas tenaga kesehatan, sarana dan prasarana pelayanan kesehatan, dukungan pembiayaan yang memadai, pemanfaatan teknologi yang tepat, serta penerapan standar pelayanan minimal pada seluruh aspek pelayanan kesehatan. Faktor tersebut sebagai penentu dalam pelayanan kesehatan pada aspek pelayanan yang bersifat preventif dan promotif maupun kuratif dan rehabilitatif. Infrastruktur pelayanan kesehatan mencakup pelayanan administrasi, pelayanan medis, pelayanan pemeriksaan laboratorium, pelayanan farmasi, pelayanan pembiayaan kesehatan, serta pelayanan dalam rangka promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat. Gambaran faktor penentu dan instrumen daya saing kesehatan dalam gambar 4.

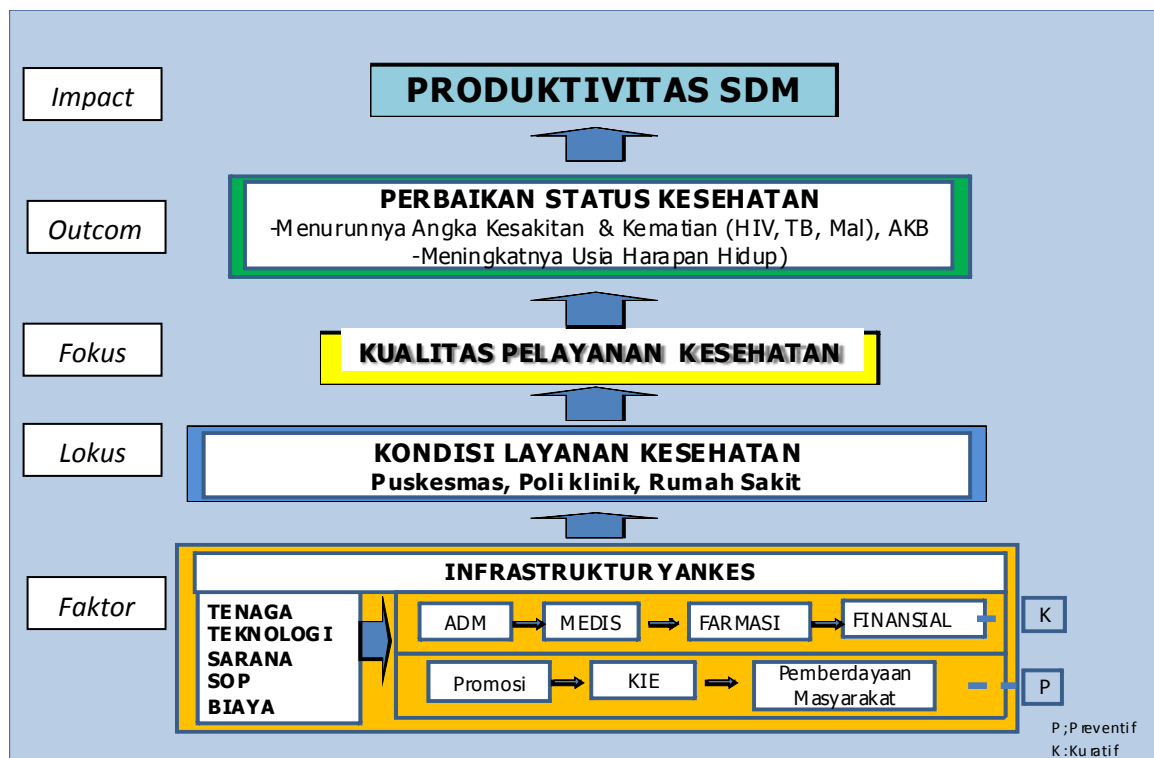


Gambar 4. Faktor dan Instrumen Daya Saing Kesehatan

Strategi yang perlu dikembangkan dalam mendorong peningkatan daya saing kesehatan dilakukan dengan memperbaiki akses dan kualitas pelayanan kesehatan, dengan fokus pada peningkatan upaya pencegahan, pengobatan dan pemulihan kesehatan, yang dilakukan melalui:

- (1) peningkatan kualitas SDM kesehatan,
- (2) dukungan pembiayaan yang memadai,
- (3) penyediaan sarana dan prasarana yang mencukupi dan berkualitas,
- (4) penyediaan sediaan farmasi dan alat kesehatan yang memadai dan berkualitas,
- (5) promosi dan pemberdayaan kesehatan, serta
- (6) perbaikan manajemen dan sistem informasi kesehatan, didukung oleh sistem pelayanan kesehatan sesuai standar (SPM), standarisasi, sertifikasi, lisensi, akreditasi dan penegakan hukum, serta penelitian dan pengembangan dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang sesuai.

Rancang bangun dalam peningkatan daya saing bidang kesehatan berfokus pada perbaikan kualitas untuk bekerjanya seluruh komponen/elemen sistem/infrastruktur pelayanan kesehatan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan kesehatan dan perbaikan status kesehatan masyarakat sehingga memiliki tingkat produktivitas yang tinggi seperti digambarkan pada gambar 5.



Gambar 5. Rancang Bangun Daya Saing SDM Melalui Bidang Kesehatan

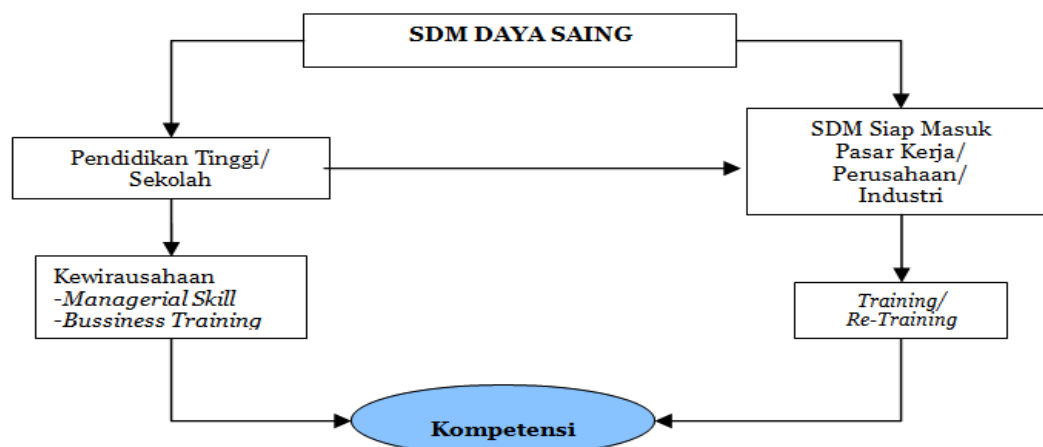
Langkah-langkah kebijakan yang perlu dilakukan dalam rangka mendukung upaya penurunan angka kematian bayi, penurunan angka kesakitan akibat HIV dan AIDS, malaria dan TB serta penurunan dampak ekonomi akibat HIV dan AIDS, TB dan malaria.

- a. **Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan untuk menurunkan angka kematian bayi, melalui** peningkatan kualitas pelayanan dalam pemberian imunisasi, peningkatan pelaksanaan strategi MTBS, penanganan permasalahan gizi pada anak yang difokuskan untuk menurunkan prevalensi, penerapan strategi kesehatan anak pada tingkat keluarga, peningkatan pelayanan kesehatan neonatal dan ibu, dan penguatan dan peningkatan kualitas layanan kesehatan, melalui: (i) promosi pelayanan kesehatan dasar dan revitalisasi Posyandu; (ii) peningkatan fasilitas kesehatan hingga menjadi PONEK dan PONEK; dan (iii) penyediaan biaya operasional kesehatan untuk rumah sakit dan puskesmas.
- b. **Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan untuk menurunkan angka kesakitan akibat HIV dan AIDS, melalui :** (i) peningkatan jumlah fasilitas perawatan, pengobatan serta konseling dan testing HIV yang berkelanjutan; (ii) penguatan kemampuan menerapkan upaya pencegahan; dan (iii) peningkatan cakupan seluruh program pencegahan dan pengobatan; (iv) mengembangkan panduan nasional untuk pengarusutamaan HIV/AIDS, dan penyesuaian terhadap kondisi setempat; dan (v) peningkatan kapasitas sumber daya manusia dalam pengendalian HIV/AIDS.
- c. **Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan untuk menurunkan angka kesakitan malaria, melalui :** **penguatan pelayanan kesehatan dalam pencegahan, pengendalian dan pengobatan, melalui :** (i) promosi pencegahan dan pengendalian malaria pada masyarakat; (ii) deteksi dini dan akses perawatan ke fasilitas kesehatan; (iii) manajemen kasus

- yang tepat waktu; (iv) penguatan pos malaria desa; (v) integrasi program malaria dengan program kesehatan ibu dan anak; (vi) penguatan diagnosis yang akurat dan cepat; dan (vii) pengobatan malaria yang efektif; dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia di semua aspek.
- d. **Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan untuk menurunkan angka kesakitan TB, melalui :** (i) penguatan kapasitas laboratorium diagnostik di seluruh sarana pelayanan kesehatan; (ii) penerapan standar internasional penanganan TB; (iii) peningkatan kemitraan yang melibatkan pemerintah, nonpemerintah dan swasta dalam penanggulangan TB; (iv) penyediaan tenaga kesehatan yang memadai baik kuantitas maupun kualitas; (v) penyediaan obat; (vi) peningkatan kerjasama program TB/HIV; (vii) peningkatan promosi perawatan berbasis masyarakat; (viii) peningkatan cakupan penemuan kasus dan layanan pengobatan untuk TB di seluruh pelayanan kesehatan; (ix) peningkatan layanan dukungan konseling; dan (x) penyediaan sarana dan prasarana pelayanan TB sesuai standar.
 - e. **Peningkatan Kualitas Promosi Kesehatan, melalui** (i) penyediaan layanan KIE; (ii) peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) di tingkat rumah tangga; (iii) peningkatan mobilisasi partisipasi masyarakat melalui kegiatan posyandu yang meliputi pemantauan status gizi bayi dan balita melalui penimbangan bulanan, pemberian imunisasi lengkap dan layanan kesehatan lainnya.
 - f. **Peningkatan Dukungan Kebijakan, Informasi dan Pendanaan, melalui** mobilisasi sumber dana tambahan dalam penurunan angka kematian bayi, penurunan kesakitan akibat HIV/AIDS, malaria, dan TB, peningkatan koordinasi lintas sektor dan *good governance*, penguatan sistem informasi dan sistem monitoring dan evaluasi, peningkatan advokasi kebijakan bagi daerah dengan tingkat pencapaian target kesehatan anak yang masih rendah dan angka kesakitan yang masih tinggi, peningkatan struktur manajemen dan tata kelola yang meliputi strategi, program kerja, dan sistem informasi, penguatan kebijakan dan peraturan dalam pengendalian penyakit.

4.3. RANCANG BANGUN PENINGKATAN DAYA SAING SDM BIDANG KETENAGAKERJAAN

Strategi yang diperlukan di bidang ketenagakerjaan adalah melalui pengembangan sumberdaya manusia berbasis kompetensi (Gambar 6). Langkah utama yang diperlukan dan sangat mendesak untuk dilaksanakan dengan membangun infrastruktur pengembangan kompetensi pekerja. Pembangunan infrastruktur ini merupakan tahap awal dalam mempersiapkan tenaga kerja yang kompeten agar dapat bersaing dalam pasar kerja global.



Gambar 6. Kerangka Pikir SDM Daya Saing Ketenagakerjaan

Rancangan Pengembangan TENAGA KERJA Berbasis Kompetensi (PTKKB), memberikan gambaran tentang arah, sasaran, dan strategi yang harus dikembangkan. Rancang Bangun PTKBK ini akan berfungsi sebagai acuan dan kerangka kerja nasional (*National Framework*), bagi semua pemangku kepentingan dalam PTKBK.

Kebijakan dan Program PSBK

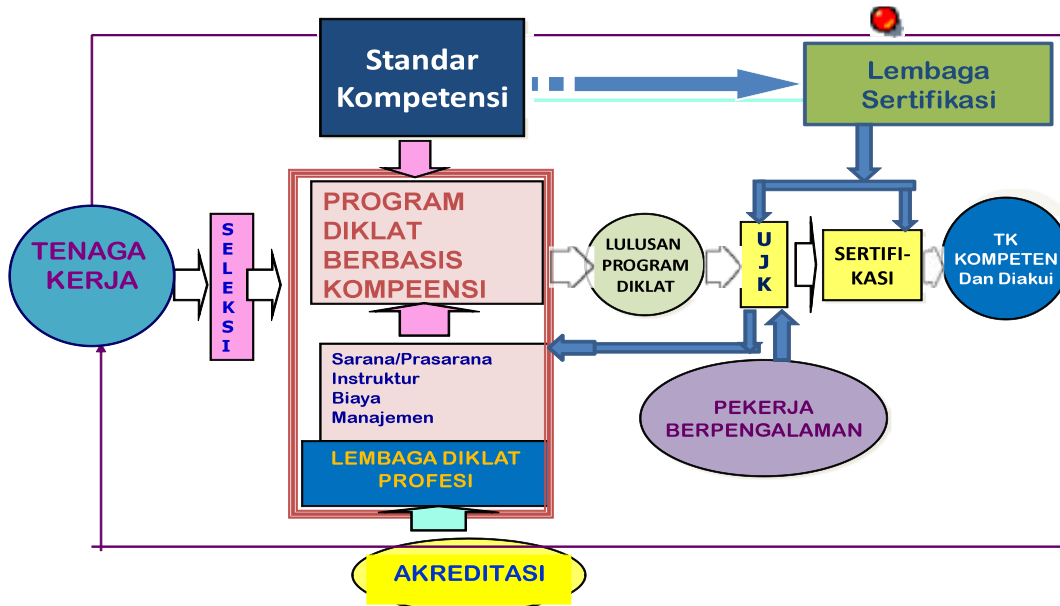
- a) **Pengembangan Standar Kompetensi kerja dan Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia.** Standar kompetensi kerja dapat bersifat individual perusahaan/kelompok perusahaan, dan dapat pula bersifat nasional dalam arti lintas perusahaan/kelompok perusahaan.
- b) **Peningkatan Kapasitas dan Kredibilitas Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Berbasis Kompetensi.** Fokus pengembangannya adalah pada peningkatan relevansi, kualitas, efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan.
- c) **Peningkatan Kapasitas dan Kredibilitas Lembaga Sertifikasi Kompetensi Profesi.** Sertifikasi kompetensi profesi dilakukan oleh lembaga yang independen, sehingga antara produsen kompetensi dan penjamin mutu kompetensi, akan lebih baik bila terpisah. Penjaminan mutu kompetensi melalui sertifikasi kompetensi, dilaksanakan dengan menggunakan sistem manajemen mutu yang universal. Dengan demikian, kredibilitas sertifikasi kompetensi di Indonesia akan lebih mudah diterima oleh negara lain.

d) Harmonisasi Regulasi

Harmonisasi regulasi di bidang standarisasi dan sertifikasi kompetensi serta pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi, merupakan hal yang sangat krusial dan mendesak untuk dilakukan, agar Indonesia memiliki infrastruktur perundang-undangan yang kokoh.

e) Peningkatan Rekognisi Kompetensi

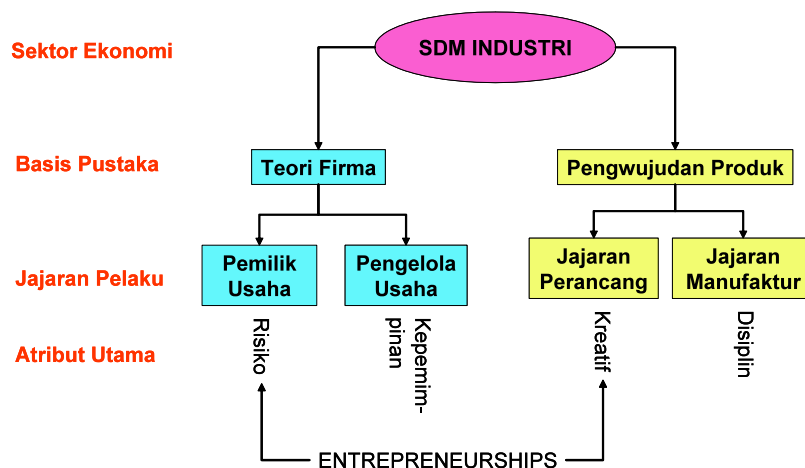
Rekognisi kompetensi merupakan kunci motivasi masyarakat untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi serta sertifikasi kompetensi.



Gambar 7. Proses Pengembangan Tenaga Kerja berbasis Kompetensi

4.4 RANCANG BANGUN PENINGKATAN DAYA SAING SDM BIDANG INDUSTRI

- (1) Strategi membangun SDM yang menjadi basis industrialisasi di Indonesia difokuskan pada upaya rekayasa budaya dan sosial melalui pendidikan, khususnya untuk industrialisasi, dengan fokus perhatian pada pendidikan tinggi teknik.
- (2) Pembangunan pendidikan tinggi teknik di Indonesia perlu diarahkan untuk membangun masyarakat (segmen masyarakat) dengan ciri-ciri : mampu dan mau menanggung risiko, memiliki jiwa kepemimpinan, kreatif, disiplin, *entrepreneurs*.



5.1 KESIMPULAN

Peningkatan daya saing SDM tidak terlepas dari peran berbagai sektor. Dengan demikian rancang bangun peningkatan daya saing SDM memerlukan upaya sinergis antar berbagai bidang pembangunan, baik di sisi penyedia SDM (*supply*) maupun dari sisi pemanfaat (pengguna) SDM (*demand*). Pada sisi *supply*, komponen yang berperan dalam mendorong daya saing SDM adalah kependudukan, kesehatan, dan pendidikan. Sedangkan dari sisi *demand*, komponen yang berpengaruh menciptakan tantangan daya saing SDM adalah ketengakerjaan dan industri.

5.2 REKOMENDASI

Berdasarkan hasil identifikasi dan analisa dari kajian ini, diharapkan seluruh konsep kebijakan dan strategi yang dirumuskan menjadi pertimbangan dalam proses penyusunan perencanaan kebijakan pembangunan dalam sector terkait untuk mendorong peningkatan daya saing sektor masing-masing sekaligus mendorong peningkatan daya saing SDM Indonesia.

Dalam kajian rancang bangun peningkatan daya saing SDM Indonesia, komponen yang dikaji masih terbayas aspek kependudukan, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan dan industri. Masih banyak komponen lain yang berperan dalam mendorong peningkatan daya saing SDM dan ujungnya meningkatkan daya saing nasional. Untuk itu diperlukan kajian lenih lanjut yang lebih komprehensif berkaitan dengan faktor lain yang berpengaruh dalam mendorong peningkatan daya saing SDM Indonesia, baik dari sisi *supply* maupun dari sisi *demand*. Faktor-faktor tersebut antara lain, aspek kelembagaan, infrastruktur, inovasi teknologi, dan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Sonny Harry B. Harmadi, Strategi Pembangunan Kependudukan dalam Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia. Workshop Prakarsa Strategis : Rancang Bangun Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia, Bappenas, 6 September 2010.
- Ascobat Gani, Strategi Pembangunan Kesehatan Dalam Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia. Workshop Prakarsa Strategis : Rancang Bangun Peningkatan Daya Saing SDM Indonesia, Biro Kesehatan dan Gizi, Bappenas, Jakarta, 6 September 2010.
- Ir. Tianggur Sinaga, MA, dkk. Studi Hubungan Kerja Pada Usaha-usaha Ekonomi Informal. Website : nakertrans.go.id
- Michael E. Porter, The Competitive Advantage of Nations, New York: The Free Press, 1990.
- Tumar Sumihardjo, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Melalui Pengembangan Daya Saing Berbasis Potensi Daerah, Penerbit : Fokusmedia, Bandung.
- Wardiman Djojonegoro, Lima Tahun Mengemban Tugas Pengembangan SDM, Tantangan yang Tiada Hentinya, Balitbang Diknas, 1990.
- Daly, K. "The Business Response to HIV/AIDS: Impact and Responses." UNAIDS, The Prince of Wales Business Leaders Forum (PWBLF) and the Global Business Council on HIV&AIDS. 2000. (hal15 & 18)
- Khalil, Management of Technology, The Key To Competitiveness and Wealth Creation, 2000
- World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2009-2010
- Ahmad Eryani Yustika, Pembangunan dan Krisis : Memetakan Perekonomian Indonesia, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2002.
- Agus Rahayu. 2008. Strategi Meraih Keunggulan dalam Industri Jasa Pendidikan (Suatu Kajian Manajemen Strategik). Bandung: Penerbit Alfabeta.
- E. A. Kuncoro. 2008. Leadership sebagai Primary Forces dalam Competitive Strength, Competitive area, Competitive Result guna meningkatkan Daya Saing Perguruan Tinggi. Bandung: Penerbit Alfabeta.

STRATEGI PENGEMBANGAN INFRASTRUKTUR PERIKANAN DALAM Mendukung Peningkatan Daya Saing

DIREKTORAT KELAUTAN DAN PERIKANAN
email : kelautan@support.bappenas.go.id

ABSTRAK

Kajian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menganalisis dan mengidentifikasi kebutuhan infrastruktur perikanan berdasarkan target produksi perikanan yang telah ditetapkan dalam Renstra dan RPJMN 2010-2014 serta membuat rekomendasi strategi/kebijakan pengembangan infrastruktur perikanan yang terkait dengan kewenangan.

Metode yang digunakan meliputi: analisis data sekunder baik terhadap kondisi, kebutuhan/penyediaan infrastruktur, serta kebijakan pembangunan kelautan dan perikanan yang dihitung berdasarkan target pertumbuhan/sasaran pembangunan yang terdapat dalam Renstra Kementerian Kelautan dan Perikanan serta RPJMN 2010-2014; serta analisis data primer berdasarkan hasil verifikasi lapangan. Sementara itu, analisis data yang digunakan dalam kajian ini meliputi: (1) analisis kondisi/status infrastruktur perikanan untuk mengidentifikasi kondisi infrastruktur yang ada; (2) analisis kebutuhan fisik infrastruktur berdasarkan target pertumbuhan/sasaran pembangunan untuk melihat total kebutuhan infrastruktur untuk mendukung tingkat pertumbuhan produksi, nilai tambah, dan daya saing produk perikanan; (3) analisis kebutuhan non-fisik infrastruktur; serta (4) analisis strategi pengembangan infrastruktur.

Berdasarkan hasil pembahasan, terlihat bahwa infrastruktur perikanan di Indonesia belum memadai untuk mendukung peningkatan produksi sesuai target Renstra Kementerian Kelautan dan Perikanan dan RPJMN 2010-2014, selain itu penyebaran infrastruktur masih terpusat pada pulau-pulau tertentu saja. Untuk prasarana budidaya, selama tahun 2010-2014 diperlukan penambahan kolam air tawar sebesar 30 ribu ha, keramba jaring apung 246 ribu unit, tambak air payau seluas 245 ribu ha; penambahan/rehabilitasi saluran tambak primer, sekunder dan tersier masing-masing sepanjang 865 km, 4.326 km dan 17.303 km; serta penambahan 297 ribu unit longline. Diperlukan pula tambahan jalan akses sepanjang 544 km dan jalan produksi sepanjang 2.177 km. Selain itu, diperlukan tambahan produksi sebesar 9,4 miliar benih ikan air tawar, 34,7 miliar ikan air payau, 65 juta benih ikan laut, dan 745 ribu ton bibit rumput laut, yang dihasilkan oleh Balai-balai benih milik pemerintah dan masyarakat serta penambahan pakan ikan sebanyak 6 juta ton, kebutuhan tertinggi digunakan untuk budidaya ikan patin. Penambahan pabrik pakan baru dari skala rumah tangga maupun menengah serta peningkatan kapasitas terpasang, sudah harus dibangun pada tahun 2011. Untuk mendukung produksi perikanan tangkap sebesar 5,5 juta ton pada akhir tahun 2014, diperlukan penambahan 34 pelabuhan perikanan dan rehabilitasi serta peningkatan 968 pelabuhan yang ada dalam rangka peningkatan mutu dan nilai tambah produk perikanan. Prasarana pengolahan perikanan diperlukan tambahan 387 UPI (pada kapasitas terpasang 70%), penambahan cold storage 63 unit, pabrik es 744 unit. Sementara itu untuk prasarana pemasaran yang prioritaskan untuk mendukung pemasaran dalam negeri dalam rangka peningkatan konsumsi ikan per kapita, diperlukan penambahan depo (pasar grosir) sebanyak 122 unit.

Kesimpulan dari kajian ini adalah: (1) Sebagian infrastruktur perikanan Indonesia tidak dapat secara optimal dimanfaatkan serta mengalami kerusakan; (2) Infrastruktur perikanan budidaya disiapkan untuk mendukung penambahan produksi budidaya sesuai target produksi 2010-2014 melalui ekstensifikasi dan intensifikasi budidaya; untuk ikan bandeng dan udang windu melalui intensifikasi dan diprioritaskan pada wilayah yang telah ditetapkan menjadi kawasan minapolitan dan kebutuhan lahan dimulai sejak tahun 2012; (3) Infrastruktur perikanan tangkap dikonsentrasikan pada kawasan minapolitan dengan melakukan penambahan kapasitas penangkapan di WPP yang terindikasi overfishing; (4) Infrastruktur pengolahan difokuskan pada dukungan infrastruktur dasar (listrik, air dan jalan) dan infrastruktur pemasaran diarahkan pada penyediaan pasar grosir kabupaten maupun antar kabupaten dan penambahan UPI dimulai sejak tahun 2012; (5) Untuk mendukung pengembangan infrastruktur yang meliputi penyediaan, operasionalisasi serta pemeliharaan membutuhkan kebijakan yang kuat pada sistem pemantauan dan pelaporan, pembagian peran pusat dan daerah serta ketersediaan data dukungan infrastruktur dasar seperti listrik, air dan jalan.

Kajian ini merekomendasikan: (1) Penambahan infrastruktur perikanan tangkap perlu dilakukan dengan sangat hati-hati dan selektivitas yang tinggi, dengan memperhitungkan penataan jenis dan jumlah kapal perikanan, alat tangkap, alat bantu penangkapan, serta alur penangkapan dan wilayah penangkapan (2) Pengembangan infrastruktur budidaya berbasis perairan darat (tawar atau payau) diarahkan untuk meningkatkan produktivitas lahan (intensifikasi), sedangkan mariculture diarahkan pada pengembangan

lahan dan peningkatan produktivitas lahan (3) Pembangunan sarana perikanan baru (penangkapan, budidaya, pengolahan dan pemasaran) perlu disertai data dukungan infrastruktur dasar seperti jalan, air dan listrik. (4) Sejak awal perlu peningkatan komitmen penyediaan anggaran operasional dan pemeliharaan dari pemerintah (pusat dan daerah) sebelum pembangunan sarana dan prasarana perikanan.

1. LATAR BELAKANG

Indonesia memiliki laut seluas 5,8 juta km² yang terdiri dari 2,8 juta km² perairan Laut Nusantara, 0,3 km² Laut Teritorial dan 2,7 juta km² adalah Zona Ekonomi Eksklusif. Selain itu, Indonesia memiliki perairan terbuka lainnya seperti sungai, danau, rawa, persawahan dan estuaria tempat hidup dan berkembangnya berbagai jenis ikan, hal tersebut merupakan habitat hidupnya berbagai jenis biota termasuk ikan yang dapat dimanfaatkan sebagai bahan pangan untuk mencukupi kebutuhan protein masyarakat Indonesia. Total potensi produksi lestari (*Maximum Sustainable Yield, MSY*) sumber daya perikanan laut Indonesia adalah 6,4 juta ton per tahun dengan jumlah tangkapan yang diperbolehkan (*Total Allowable Catch*) adalah 80–90% dari MSY atau sekitar 5,12–5,76 juta ton per tahun (*FAO's Code of Conduct For Responsible Fisheries, 1995*).

Letak geografis Indonesia di antara dua benua, yaitu Asia dan Australia, memiliki keunggulan komparatif yang sangat dekat dengan pasar dunia seperti China, Jepang, Amerika dan Uni Eropa serta beberapa negara industri baru di Asia sekaligus merupakan tantangan dalam mempertahankan keutuhan NKRI dari ancaman negara lain serta pengawasan terhadap kegiatan pencurian dan perusakan sumberdaya kelautan dan perikanan. Letak Indonesia yang diapit oleh Samudera Hindia, Samudera Pasifik serta Laut Cina Selatan berpengaruh besar terhadap kekayaan dan keanekaragaman hayati sumber daya perikanan yang dimiliki.

Tabel 1 wilayah Indonesia

No.	Wilayah	Deskripsi/Ukuran
1.	Laut	5,8 juta km ²
2.	Panjang garis pantai	81.290 km
3.	Luas Daratan	1,86 juta km ²
4.	Jumlah Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP)	11 WPP, meliputi: (1) Selat Malaka dan Laut Andaman; (2) Selat Karimata, Laut Natuna, dan Laut Cina Selatan; (3) Laut Jawa; (4) Selat Makasar, Teluk Bone, Laut Flores, dan Laut Bali; (5) Teluk Tolo dan Laut Banda; (6) Laut Aru, Laut Arafura, dan Laut Timor Timur; (7) Teluk Tomini, Laut Maluku, Laut Halmahera, Laut Seram, dan Teluk Berau; (8) Laut Sulawesi dan Utara Pulau Halmahera; (9) Teluk Cendrawasih dan Samudera Pasifik; (10) Samudera Hindia A (Barat Sumatera dan Selat Sunda); (11) Samudera Hindia B (Selatan Jawa – Laut Timor Barat).

Sumber: Data dan Informasi Kelautan dan Perikanan, 2009

Potensi sumberdaya kelautan ini sesungguhnya dapat dijadikan sumber bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, tetapi saat ini masih belum dapat dioptimalkan pemanfaatannya. Salah satu hal yang mendasar yang menyebabkan belum optimalnya pemanfaatan sumber daya perikanan adalah kurang memadainya sarana dan prasarana pendukung. Dalam RPJMN 2010–2014 pada prioritas nasional Ketahanan Pangan, di mana sektor perikanan berperan di dalamnya, pengembangan sarana dan prasarana merupakan hal-hal yang perlu dikerjakan, mengingat peran sarana dan prasarana yang sangat besar sebagai faktor pengungkit (*multiplier*) bagi proses pembangunan. Oleh karena itu, dalam rangka mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya dan peningkatan daya saing produk perikanan, sarana dan prasarana ini menjadi hal yang krusial untuk diperhatikan.

Berdasarkan FAO Food Outlook (2008), Indonesia menempati peringkat keempat produsen perikanan dunia setelah China, Peru, dan Amerika Serikat. Namun demikian, nilai ekspor produksi perikanan Indonesia hanya menempati peringkat kesembilan dunia, di bawah Vietnam dan Thailand. Hal ini menggambarkan bahwa produk perikanan Indonesia masih belum cukup kompetitif di tingkat dunia yang disebabkan antara lain karena: (1) produk yang diekspor adalah produk perikanan dengan nilai ekonomi yang lebih rendah; (2) produk yang diekspor masih dalam bentuk bahan baku/bukan olahan, (3) adanya proteksi harga; serta (4) kualitas produk ekspor yang masih rendah.

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara penghasil produk kelautan dan perikanan terbesar di dunia tahun 2015, Kementerian Kelautan dan Perikanan sesuai dengan RPJMN 2010–2014 telah menargetkan peningkatan produksi perikanan budidaya hingga 353 %, yaitu dari 5,37 juta ton pada tahun 2010 menjadi 16,9 juta ton pada tahun 2014 serta perikanan tangkap dari 5,38 juta ton pada tahun 2010 menjadi 5,50 juta ton pada tahun 2014. Untuk itu perlu dukungan sarana dan prasarana yang cukup (jumlah dan kualitas), efisien (biaya dan lokasi) dan berorientasi pada keberlanjutan pengelolaan dan manfaat jangka panjang. Sarana dan prasarana kelautan harus mampu memenuhi kebutuhan serta diproduksi dalam negeri dan dibangun secara integrasi bila Indonesia ingin menjadi produsen produk kelautan dan perikanan terbesar di dunia tahun 2015, sekaligus dalam rangka meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk. Untuk mengetahui seberapa besar prasarana yang ada dan bagaimana kondisi serta sebarannya, maka perlu dilakukan analisis infrastruktur perikanan yang tidak hanya dalam memenuhi target produksi tetapi sekaligus dalam mendukung peningkatan daya saing.

2. TUJUAN

Merujuk pada latar belakang tersebut, maka tujuan kajian strategi pengembangan infrastruktur perikanan dalam mendukung daya saing nasional adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis kondisi prasarana/infrastruktur perikanan yang telah ada sekarang ini.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis kebutuhan infrastruktur perikanan yang meliputi: jenis-jenis; jumlah; dan kualitas infrastruktur; yang diperlukan untuk mendukung dan meningkatkan daya saing nasional, baik *on-farm* (budidaya dan penangkapan) maupun *off-farm* (pengolahan dan pemasaran).
3. Menganalisis dan memetakan kebutuhan infrastruktur dalam wilayah Indonesia.
4. Menganalisis kebutuhan infrastruktur berdasar *time frame* yang disesuaikan dengan target-target indikator sasaran strategis pembangunan kelautan dan perikanan yang telah ditetapkan.
5. Mengidentifikasi kebijakan pengembangan infrastruktur perikanan yang terkait dengan kewenangan, desain kelembagaan pengelolaan dan kewajiban penyediaan infrastruktur yang dibutuhkan antara pemerintah pusat dan daerah otonom (kabupaten/kota) untuk meningkatkan daya saing produk perikanan.

3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA ANALISIS

Analisis kebutuhan besaran dan sebaran infrastruktur dilakukan berdasarkan target produksi yang tercantum dalam RPJMN 2010-2014 dan Renstra KKP. Selisih angka produksi (*gap*) antara kondisi eksisting (tahun 2009) dengan target produksi setiap tahun dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 serta status infrastruktur (kondisi eksisting) dijadikan sebagai dasar perhitungan kebutuhan dan sebaran infrastruktur. Selain itu, kajian ini juga bertujuan untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan/strategi Pengembangan Infrastruktur Perikanan dalam Rangka Mendukung Peningkatan Daya Saing. Secara konseptual dapat dilihat seperti pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Analisis

Analisis data dalam studi ini meliputi: (1) Analisis kondisi/status infrastruktur perikanan, berupa indentifikasi terhadap infrastruktur yang ada (jenis, jumlah/dimensi, kualitas dan lokasi); (2) Analisis kebutuhan fisik infrastruktur berdasar target pertumbuhan/sasaran pembangunan, untuk melihat total kebutuhan infrastruktur dalam mendukung tingkat pertumbuhan produksi, nilai tambah, dan daya saing produk perikanan; (3) Analisis kebutuhan non-fisik infrastruktur, mencakup analisis tentang penyediaan infrastruktur oleh pusat dan daerah, serta desain pengelolannya. Penyediaan infrastruktur merujuk pada formulasi hubungan pemerintah pusat dan daerah otonomi (kabupaten/kota) yang dipengaruhi oleh kapasitas finansial pemerintah daerah, dugaan dampak (ekonomis) aktivitas pemanfaatan infrastruktur serta kebijakan pemerintah pusat. Sementara itu, desain pengelolaan akan dipengaruhi oleh tujuan penyediaan infrastruktur (berbasis pelayanan/service sebagai pengungkit ekonomi atau sebagai fasilitas komersial); serta (4) Analisis kebijakan/strategi pengembangan infrastruktur, yang sangat ditentukan oleh besaran kebutuhan infrastruktur dan anggaran yang diperlukan, termasuk kelembagaan yang terlibat.

3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Untuk mendukung analisis, kajian ini menggunakan analisis data sekunder (*secondary data analysis/desk study*) yang diperoleh dari studi literatur, *review* dokumen dan *focus group discussion* serta analisis data primer yang diperoleh melalui observasi, diskusi kelompok, wawancara menggunakan *questionnaire*, serta hasil verifikasi lapang. Mengingat kondisi geografis dan sumberdaya perikanan Indonesia yang terlalu luas, serta keterbatasan sumberdaya (waktu, personel dan ketersediaan anggaran) untuk melaksanakan kajian ini, maka dilakukan survei terbatas yaitu melalui pengambilan contoh (*sample*) data dan informasi di 6 (enam) lokasi. Laporan hasil dan laporan akhir kajian disampaikan ke publik melalui seminar untuk mendapat masukan dan penyempurnaan laporan kepada seluruh *stakeholder* perikanan yang terkait.

3.3. DATA

Sumber data primer adalah responden baik dari individu atau lembaga pemerintah maupun pelaku usaha atau pihak-pihak yang terkait dengan kegiatan usaha perikanan secara luas. Sedangkan data sekunder diperoleh dari lembaga-lembaga yang terkait seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perdagangan, BAPPENAS, BPS, kantor-kantor pemerintah atau lembaga penelitian lain seperti LIPI atau lembaga penelitian swasta lainnya baik domestik maupun asing, maupun sumber-sumber virtual.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Rencana strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan 2009-2014 sebagai penerjemahan dari prioritas nasional dalam RPJM 2010-2014, mempunyai sasaran pembangunan perikanan hingga tahun 2014 yaitu: kontribusi ekonomi 6,5% dari PDB Nasional tanpa migas (naik 116,67% dari tahun 2010), produksi perikanan total 22,39 juta ton (naik 108,85%), produksi perikanan tangkap 5,50 juta ton (naik 2,5%), produksi perikanan budidaya 16,89 juta ton (naik 353%). Target ekspor sebesar 5,0 miliar dolar AS (naik 72,41%), sementara konsumsi domestik ikan per kapita sebesar 38,67 kg/kap/tahun (26,91%). Pada industri pengolahan sebanyak 464 unit pengolahan ikan. Target pengolahan perikanan sampai akhir 2014 untuk volume olahan sebesar 5 juta ton (naik 19% dari tahun 2010), penolakan ekspor ≤ 10 negara tujuan, laboratorium mutu yang memenuhi standar 18 (naik 38%), jumlah UPI 464 (naik 4,5%). Produksi pengolahan hasil perikanan disamping untuk pemenuhan konsumsi domestik juga ditujukan untuk ekspor dalam bentuk segar, beku dan olahan. Nilai ekspor 5,08 milyar dollar AS (naik 75,17%) dan volume ekspor sebesar 2,6 juta ton (naik 124%). Pada periode ini, rumput laut merupakan target volume ekspor terbesar walaupun dari sisi nilai, udang dan tuna masih dominan.

Infrastruktur Perikanan Budidaya

Analisis infrastruktur perikanan budidaya dihitung menurut sepuluh komoditas utama. Jenis infrastruktur yang dihitung adalah: penambahan/revitalisasi lahan, penambahan/perbaikan saluran irigasi, jalan, balai benih, serta pabrik pakan. Penyediaan lahan untuk areal budidaya dapat dilakukan melalui pencetakan lahan baru, revitalisasi tambak atau dengan memanfaatkan lahan budidaya yang selama ini idle. Dengan asumsi bahwa luas 1 unit kolam tanah atau tembok setara dengan 100-600 m², kolam terpal untuk ikan lele 25 m², KJA 36-49 m², serta longline untuk rumput laut berukuran 25mx50m (1.250 m²) dengan produktivitas berkisar antara 0,5-25 ton/ha/tahun dimana dalam 1 tahun terdiri 1-5 Musim Tanam (MT) tergantung komoditi dan teknologi yang digunakan, maka dalam tahun 2010-2014 sudah dibutuhkan **penambahan lahan budidaya** untuk rumput laut sebanyak 297 ribu unit longline atau setara dengan luas efektif 37 ribu Ha, penambahan lahan untuk budidaya ikan kerapu dan ikan kakap sebanyak 16 ribu unit KJA atau setara dengan 80 Ha luas efektif. Berdasarkan asumsi yang sama, kebutuhan penambahan lahan untuk budidaya ikan air tawar bertambah menjadi 31 ribu Ha yang setara dengan 556 ribu unit kolam tanah, 97.223 unit kolam terpal dan 246 ribu unit KJA air tawar; sedangkan pemakaian lahan untuk budidaya air payau (udang, bandeng, ikan lainnya) bertambah menjadi 295 ribu ha. Sejalan dengan penambahan areal budidaya, budidaya ikan air tawar membutuhkan penambahan kelengkapan jalan akses 544 km, jalan produksi 2.177 km, saluran primer 435 km, serta saluran sekunder 2.177 km. Budidaya ikan air payau membutuhkan tambahan saluran primer 865 km, sekunder 4.326 km, tersier 17.303 km, jalan akses 1.081 km serta jalan produksi 4.326 km. Infrastruktur jalan akses untuk keperluan budidaya laut diperlukan penambahan jalan akses sepanjang 1.566 km.

Penyediaan infrastruktur berupa lahan budidaya baru harus dilakukan dengan tetap mempertimbangkan kelestarian lingkungan. Berdasarkan sebaran target produksi budidaya dari tahun 2010-2014; maka kebutuhan penambahan lahan untuk ikan lele, patin, udang windu, udang vanname, kerapu, dan rumput laut akan mencapai puncaknya pada tahun 2014. Untuk ikan nila, gurame, mas, dan ikan bandeng puncak penambahan areal budidaya akan terjadi pada tahun 2013 dan untuk ikan kakap mulai tahun 2012 merupakan puncak kebutuhan penambahan areal budidaya. Sebaran kebutuhan penambahan sarana transportasi berupa jalan dan penyediaan saluran air adalah proporsional setara dengan penambahan kebutuhan areal lahan budidaya. Perencanaan jaringan jalan akses yang saling keterkaitan antar pusat-pusat kegiatan seperti; pusat pelayanan pemerintahan, pusat kegiatan ekonomi, sentra-sentra produksi perikanan, diharapkan akan terwujud hubungan interaksi yang baik antar pusat-pusat kegiatan tersebut. Dengan demikian, pembangunan dan peningkatan jaringan jalan diharapkan akan memudahkan angkutan untuk menjangkau daerah-daerah terbelakang (hinterland) sehingga dapat mendorong pertumbuhan pusat-pusat sentra produksi perikanan serta yang lokasinya jauh dari pusat kegiatan ekonomi dan pemerintahan. Pembangunan jaringan jalan produksi (jalan kolektor) ditujukan untuk menghubungkan sentra produksi perikanan dengan pusat kegiatan ekonomi.

Penyediaan benih bermutu dalam jumlah yang cukup merupakan salah satu kunci keberhasilan pencapaian target produksi sesuai dengan RPJMN dan Renstra KKP. Penyediaan benih untuk ikan air tawar sebagian besar dihasilkan oleh pembenihan rakyat (UPR), sedangkan dalam produksi benih udang peran balai benih swasta nasional sangat besar. Peran balai benih pemerintah masih sangat dominan dalam penyediaan bibit rumput laut, ikan kerapu serta ikan kakap. **Pertambahan kebutuhan benih** ikan air tawar selama tahun 2010-2014 sebanyak 9,4 milyar benih, benih untuk budidaya air payau (udang dan bandeng) 34,7 milyar benih, benih kakap dan kerapu sebanyak 0,065 milyar benih serta penambahan kebutuhan benih rumput laut sebanyak 743 ribu ton. Berdasarkan sebaran target produksi 2010-2014, maka mulai tahun 2012 sudah dibutuhkan penambahan kapasitas pembenihan baik berupa revitalisasi unit-unit pembenihan yang sudah ada maupun penambahan unit pembenihan baru yang sudah harus dilakukan pada tahun 2011.

Perhatian lebih harus diberikan kepada sektor pembenihan rumput laut karena dengan target produksi 10 juta ton pada tahun 2014 maka dibutuhkan jumlah benih bermutu sebanyak 1 juta ton atau bertambah 250 ribu ton dari tahun 2013;

sementara pemakaian bibit pada tahun 2009 sebanyak 257,4 ribu ton rumput laut sebagian besar masih menggunakan bibit yang diperoleh dari rumput laut yang disisihkan dari panen sebelumnya. Kebutuhan benur (bibit udang) tahun 2010 dan 2011 diperkirakan masih dapat dipenuhi dengan revitalisasi *hatchery* udang yang masih beroperasi di bawah kapasitas terpasang maupun yang kondisinya idle, tetapi mulai tahun 2012 diperlukan penambahan balai benih yang baru untuk dapat memenuhi kebutuhan benur sesuai target produksi. Penyediaan benih bandeng, kerapu, serta kakap juga diperkirakan akan mencapai titik kritis mulai tahun 2012 sehingga diperlukan penambahan unit *hatchery* baru. Kebutuhan penambahan pembenihan ikan air tawar sudah harus dilakukan pada tahun 2011 dengan melibatkan peran UPR maupun balai benih swasta.

Proyeksi kebutuhan pakan berdasarkan hasil perhitungan, maka dibutuhkan **penambahan pakan ikan** selama lima tahun (2010–2014) sebanyak 6 juta ton. Rata-rata kenaikan kebutuhan pakan tertinggi adalah pada komoditi ikan patin (70,09%), sedangkan rata-rata kenaikan terendah pada komoditi ikan gurame yaitu sebesar 4,95%. Biaya pakan merupakan salah satu komponen dari biaya pembudidayaan ikan/udang yang berkisar antara 25–87%. Biaya pakan yang tinggi tersebut disebabkan oleh komponen bahan baku yang sebagian besar diimpor seperti tepung ikan, bungkil kedelai dan vitamin serta mineral. Komponen utama pakan yang tergantung pada tepung ikan impor di masa depan akan terancam oleh kekurangan pasokan tepung ikan dunia akibat *overfishing*, persaingan penggunaan dengan konsumsi manusia, dan perubahan iklim global. Kebutuhan pakan ikan dan udang di Indonesia sebagian besar dipenuhi oleh pabrik pakan milik swasta nasional dan sebagian lagi dipenuhi dari produksi *mini feedmill* yang ada di sentra budidaya. Berdasarkan data dari GPMT (Gabungan Pengusaha Makanan Ternak-2010) kapasitas terpasang pabrik pakan sebesar 1,5 juta ton dan baru terpakai sekitar 1 juta ton per tahun. Sebagian besar kapasitas yang masih idle adalah pabrik pakan udang. Pembangunan pabrik pakan baru atau penambahan kapasitas terpasang pabrik pakan diperkirakan diperlukan mulai tahun 2011 untuk ikan air tawar, sedangkan untuk pabrik pakan udang dan ikan air laut diperlukan penambahan mulai tahun 2012.

Infrastruktur Perikanan Tangkap

Analisis terhadap kebutuhan infrastruktur perikanan tangkap dihitung berdasarkan proyeksi produksi perikanan tangkap sebesar 5,50 juta ton pada tahun 2014 atau rata-rata kenaikan per tahun sebesar 0,55%. Jenis infrastruktur yang ditentukan kebutuhannya adalah penambahan/revitalisasi pelabuhan perikanan yang diarahkan untuk pemenuhan target produksi juga ditujukan untuk menambah mutu ikan hasil tangkapan.

Pelabuhan perikanan merupakan merupakan *interface* antara aktivitas perikanan di laut (penangkapan) dengan aktifitas perikanan di darat (pengolahan dan pemasaran), sehingga pelabuhan perikanan merupakan pusat segala aktivitas yang berhubungan dengan usaha penangkapan ikan dan usaha-usaha pendukung lainnya seperti: penyediaan bahan perbekalan, perkapalan, perbengkelan, pengolahan hasil tangkapan dan lain-lain. Kebutuhan penambahan pelabuhan perikanan disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Kebutuhan Penambahan Pelabuhan Perikanan

Tahun	2010	2011	2012	2013	2014
Jumlah	968	977	986	994	1.002

Sumber: KKP (2009)

Peningkatan pembangunan pelabuhan perikanan dalam kaitannya untuk peningkatan ekonomi akan mendorong masyarakat memanfaatkan sumberdaya perikanan secara maksimal dan tidak terkendali, oleh karena itu maka perlu dilakukan sejumlah kegiatan sandingan yang seiring dan harus dilakukan antara lain: (a) optimalisasi pemanfaatan SDI di WPP yang masih "*underfishing*" dengan pengembangan infrastruktur di wilayah tersebut; (b) peningkatan kesadaran seluruh pihak-pihak yang berkepentingan dalam menerapkan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan dan pemanfaatan SDI; (c) penyempurnaan seluruh peraturan yang berlaku dan peningkatan pengawasannya; (d) sinergi pengelolaan SDI antara pusat dan daerah, termasukantisipasi dalam meredam konflik antar nelayan yang mungkin timbul; serta (e) restrukturisasi armada kapal perikanan nasional, sehingga mampu memanfaatkan SDI di laut lepas melalui rasionalisasi, nasionalisasi dan modernisasi.

Infrastruktur Pengolahan Hasil Perikanan

Berdasarkan RPJMN 2010–2014 dan Rencana Strategis KKP, target volume produksi olahan hasil perikanan dengan kemasan dan mutu terjamin pada tahun 2014 sebesar 5 juta ton dengan jumlah UPI yang bersertifikat sebesar 464 unit. Berdasarkan data yang ada, produktivitas rata-rata UPI tahun 2009 sebesar 4,13 ton dan untuk memenuhi target produksi olahan dengan mutu dan kemasan terjamin, produktivitas UPI perlu ditingkatkan menjadi 7,5 sampai 8,5 kalinya. Pada sisi lain, peningkatan jumlah, kapasitas dan utilitas UPI memerlukan peningkatan ketersediaan jumlah bahan baku. Sementara ini, komposisi produksi perikanan akan lebih besar pada hasil budidaya. Oleh karena itu, perlu pergeseran komoditas yang diolah.

Selain untuk memenuhi konsumsi domestik, pengolahan juga ditujukan untuk memenuhi kebutuhan ekspor. Untuk memenuhi target ekspor hasil perikanan (selain rumput laut), penambahan UPI perlu dilakukan mulai tahun 2012 apabila peningkatan utilitas mencapai 70% dari kapasitas tahun 2009. Kemampuan pengolahan untuk mendukung ekspor sangat ditentukan oleh kemampuan produksi *on-farm* (budidaya dan penangkapan).

Asumsi perkiraan kebutuhan bahan baku ikan olahan :

1. Tuna : Komposisi ekspor segar, beku, kaleng : 10%, 50% dan 40%
Rendamen industri pengolahan segar, beku dan kaleng : 95%,80%,30%
2. Udang : Komposisi ekspor H/O, H/L, Value Added : 30%, 60%,10%
Rendamen H/O/HL dan value added : 100%, 89% dan 60%
3. Kepiting : Komposisi ekspor segar, softshell, crabmeat : 20%,20%, 60%
Rendamen ekspor, Softshell dan crabmeat : 100%, 80%,20%
4. Ikan lainnya : Komposisi fresh, frozen dan olahan : 10%,20%,50%
Rendamen fresh, frozen dan olahan : 95%, 70%, 39%

Tabel 3. Perkiraan Infrastruktur Pengolahan Untuk Mendukung Target Ekspor

Infrastruktur	2010	2011	2012	2013	2014
1. Kebutuhan tambahan UPI pada 100% kapasitas rata-rata th 2009 (unit)	-174	-126	-79	4	118
2. Kebutuhan tambahan UPI pada target utilitas maks 70% kapasitas rata-rata 2009 (unit)	-31	38	106	224	387
3. Kebutuhan tambahan coldstorage (unit)	12	38	43	51	63
4. Kebutuhan Air untuk pengolahan ikan (1000 M3/th)	9.529,52	10.348,63	11.510,64	13.283,14	15.760,36
5. Kebutuhan Air untuk pengolahan ikan Berbasis survei California (1000 M3/th)	12.138,37	13.775,63	15.546,54	18.765,88	23.145,33
6. Kebutuhan Es (ton/hari)	16.702,70	18.002,28	20.285,61	24.266,25	29.745,02
7. Kebutuhan Pabrik es (unit)	418	450	507	607	744
8. Kebutuhan air untuk pabrik es (1.000 M3 / tahun)	4.009	4.321	4.869	5.824	7.139

Sumber : Hasil Analisis, 2010. Catatan : angka diatas selain untuk memenuhi target ekspor rumput laut

Sementara itu, produk ekspor rumput laut diasumsikan sejenis yaitu kondisi kering tanpa olahan. Pada umumnya rumput laut Indonesia memiliki kisaran rendamen (kondisi basah ke kering laut/kawat) antara 1:8 sampai 1:7. Artinya untuk menghasilkan 1 kilogram rumput laut kering kawat dibutuhkan antar 7-8 kg rumput laut basah tergantung kualitas. Kebutuhan infrastruktur pengolahan selengkapannya untuk memenuhi target ekspor 2010-2014 disajikan pada Tabel 3.

Infrastruktur Pemasaran Hasil Perikanan

Jumlah produk perikanan yang dipasarkan di dalam negeri, didekati dari selisih antara produksi dalam negeri dengan perkiraan kebutuhan bahan baku untuk memenuhi target ekspor. Impor diabaikan dalam analisis ini, mengingat jumlah produk perikanan yang diimpor relatif sedikit dibandingkan dengan produksi dalam negeri serta belum adanya nilai-nilai target volume impor pada periode mendatang. Dengan menggunakan kerangka analisis tersebut maka dapat dianalisis besaran volume perdagangan ikan domestik (selain rumput laut). Prasarana yang penting untuk pemasaran dalam negeri adalah depo pemasaran. Depo pemasaran adalah fasilitas pasar pengumpul (grosir) yang berfungsi mempertemukan produsen dengan konsumen pada tingkat pasar grosir. Depo pemasaran grosir ini dibagi menjadi tiga kelas yang didasarkan pada kapasitas maksimal volume transaksi, yaitu depo besar=200 ton, sedang =50 ton dan kecil =20 ton.

Bila analisis dilakukan hanya untuk hasil perikanan budidaya dengan kapasitas maksimal 40-60 ton, maka kebutuhan depo pemasaran ikan budidaya untuk masing-masing jenis sesuai target produksi budidaya (selain udang dan rumput laut) dapat dilihat dalam Tabel 4.

Tabel 4. Kebutuhan Depo Pemasaran Untuk Pasar Domestik Budidaya Perikanan

Komoditi/tahun	2010	2011	2012	2013	2014
Bandeng	14	17	21	25	29
Nila	20	26	35	45	51
Lele	7	10	14	18	25
Patin	7	13	21	36	62
Gurame	1	1	1	2	2
Mas	9	9	10	15	11

Sumber : Hasil Analisis, 2010.

Kebijakan/Strategi Pengembangan infrastruktur Perikanan

Berdasar pada uraian dan analisis diatas, maka dapat diturunkan strategi untuk penyediaan infrastruktur sebagai berikut.

1. Peningkatan infrastruktur perikanan tangkap diarahkan untuk pembangunan secara selektif pada lokasi terpilih. Dalam jangka pendek lima tahun ke depan, maka dapat dilakukan pada lokasi yang telah ditetapkan menjadi sentra minapolitan.
2. Penyediaan infrastruktur perikanan budidaya dilakukan dengan memprioritaskan perbaikan dan atau pembangunan infrastruktur untuk 10 komoditi utama.
3. Peningkatan infrastruktur pengolahan dilakukan dengan upaya meningkatkan kecukupan prasarana dasar seperti listrik, air dan jalan.
4. Peningkatan infrastruktur pemasaran terutama dilakukan untuk meningkatkan prasarana pemasaran dalam negeri dalam bentuk pengembangan depo pemasaran hasil perikanan.
5. Pengembangan sistem pemantauan dan pelaporan infrastruktur perikanan yang meliputi standar satuan atau obyek, penilaian kondisi.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 KESIMPULAN

1. Penyediaan infrastruktur bidang perikanan sesuai dengan UU Perikanan No. 31/2004 dan UU No. 45/2009 merupakan kewajiban dari pemerintah baik pusat maupun daerah dan dapat melibatkan pihak swasta. Namun saat ini sebagian infrastruktur tidak termanfaatkan secara optimal dan mengalami kerusakan yang disebabkan faktor: (a) penempatan yang tidak sesuai, (b) terbatasnya anggaran operasional dan pemeliharaan, (c) kemampuan teknis pengelolaan dan pemeliharaan dan (d) kurangnya dukungan infrastruktur dasar seperti listrik, jalan dan air.
2. Infrastruktur perikanan tangkap dikonsentrasikan pada wilayah prioritas (minapolitan) dengan tidak menambah kapasitas penangkapan di WPP (Wilayah Pengelolaan Perikanan) yang terindikasi *overfishing* (tangkap berlebih) dan di zona pesisir yang menjadi *spawning ground* (daerah pemijahan ikan) dan *nursery ground* (pembesaran). Penyediaan infrastruktur perikanan tangkap selain diarahkan untuk pemenuhan target produksi juga ditujukan untuk menambah mutu ikan hasil tangkapan. Penambahan pelabuhan perikanan dilakukan secara proporsional sesuai dengan target penambahan produksi perikanan tangkap yaitu rata-rata kenaikan per tahun sebesar 0,55%.
3. Infrastruktur perikanan budidaya disiapkan untuk mendukung penambahan produksi budidaya sesuai target produksi 2010-2014 melalui ekstensifikasi dan intensifikasi budidaya terutama untuk komoditi ikan bandeng dan udang windu. Kebutuhan penambahan lahan untuk ikan lele, patin, udang windu, udang vaname, kerapu, dan rumput laut diperhitungkan akan mencapai puncaknya pada tahun 2014 dan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan. Kebutuhan penambahan lahan budidaya untuk ikan kakap sudah diperlukan mulai tahun 2012, sedangkan untuk komoditi ikan nila, gurame, mas, dan ikan bandeng penambahan areal budidaya akan terjadi pada tahun 2013. Kebutuhan penambahan infrastruktur jalan, saluran air, keramba jaring apung, pembenihan, serta pabrik pakan akan secara proporsional mengikuti penambahan kebutuhan areal budidaya.
4. Infrastruktur pengolahan difokuskan pada dukungan infrastruktur dasar (listrik, air dan jalan) dan infrastruktur pemasaran diarahkan pada penyediaan pasar grosir di kabupaten maupun antar kabupaten (depo pemasaran hasil perikanan), sesuai target indikator kinerja utama setiap tahunnya. Disamping untuk memenuhi konsumsi domestik, pengolahan juga ditujukan untuk memenuhi kebutuhan ekspor. Target produksi olahan dengan mutu dan kemasan yang terjamin, pada tahun 2014 akan dapat dicapai apabila terjadi peningkatan produktivitas UPI sebesar 7,5 sampai 8,5 kali produktivitas rata-rata tahun 2009, sedangkan untuk memenuhi target ekspor hasil perikanan, maka penambahan UPI perlu dilakukan mulai tahun 2012.

5.2 REKOMENDASI

Berdasarkan hasil temuan lapang, studi literatur dan analisis maka studi ini merekomendasikan hal-hal sebagai berikut.

1. Penambahan infrastruktur perikanan tangkap perlu dilakukan dengan sangat hati-hati dan selektivitas yang tinggi, dengan memperhitungkan penataan jenis dan jumlah kapal perikanan, alat tangkap, alat bantu penangkapan, serta alur penangkapan dan wilayah penangkapan.
2. Pengembangan infrastruktur perikanan budidaya berbasis perairan darat (tawar atau payau) diarahkan melalui peningkatan produktivitas lahan (intensifikasi), sedangkan marinekultur diarahkan pada pengembangan lahan (ekstensifikasi) dan peningkatan produktivitas lahan (intensifikasi). Sebaran penambahan infrastruktur budidaya diprioritaskan pada wilayah yang telah ditetapkan menjadi kawasan minapolitan. Perhatian lebih harus diberikan kepada sektor pembenihan rumput laut karena dengan target produksi 10 juta ton pada tahun 2014 maka dibutuhkan jumlah benih bermutu sebanyak 1 juta ton atau bertambah 250 ribu ton dari tahun 2013.
3. Peningkatan infrastruktur pengolahan harus memperhitungkan peningkatan ketersediaan jumlah bahan baku dan perubahan komposisi produksi yang akan lebih besar pada hasil budidaya, sedangkan peningkatan infrastruktur pemasaran terutama dilakukan untuk meningkatkan prasarana pemasaran dalam negeri dalam bentuk pengembangan depo pemasaran hasil perikanan.
4. Pembangunan prasarana perikanan baru (penangkapan, budidaya, pengolahan dan pemasaran) harus didasarkan atas data dan informasi yang akurat; dilakukan berdasarkan potensi yang ada melalui SIDCOM (*survey, investigation, design, construction, operation, maintenance*) terlebih dahulu, serta kecukupan dukungan sektor lain seperti jalan, air dan listrik.

Selain itu, diperlukan pula upaya untuk menggali investasi sektor swasta dalam membangun infrastruktur perikanan melalui kebijakan insentif dan disinsentif.

5. Perlu peningkatan komitmen penyediaan anggaran operasional dan pemeliharaan dari pemerintah (pusat dan daerah) sebelum sarana prasarana perikanan dibangun, serta adanya pembagian kewenangan pusat-daerah yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

- Direktorat Jendral Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan. 2009. Rancangan Rencana Strategi Ditjen P2HP 2010-2014. Ditjen P2HP-KKP, Jakarta.
- Direktorat Jendral Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan. 2010. Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan Dalam Angka 2009. Ditjen P2HP-KKP, Jakarta.
- Asian Development Bank. 2002. Strengthening Public Infrastructure Investment Policy in China: Strategic Options for Central, Provincial and Local Government, Final Report. Asian Development Bank and Ministry of Finance, China. Beijing.
- Bardhan, Pranab and P. Mookherjee. 2001. Corruption and Decentralization of Infrastructure Delivery in Developing Countries. Department of Economics, Boston University.
- Duncan Wallis, Pamela Brook and Charles Thompson. 2007. Water Sustainability in the Australian Food Processing Industry. Australian Food Statistic.
- Djais, F.H. 2010. Strategi Pengembangan Infrastruktur Perikanan Budidaya. Makalah Seminar. Disampaikan pada Seminar Pengembangan Infrastruktur Perikanan dalam Mendukung Daya Saing Nasional, Hotel Allson, 16 Juni 2010. Jakarta
- Fan, Shenggen. 2004. Infrastructure and Pro-poor Growth. Paper prepared for the OECD DACT POVNET Agriculture and Pro-Poor Growth, Helsinki Workshop, 17-18 June 2004.
- Fan, Shenggen, A. Gulati and S. Thorat. 2007. Investment, Subsidies, and Pro-Poor Growth in Rural India. IFPRI Discussion Paper 00716.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. 2009. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (2010-2014) Buku I. BAPPENAS, Jakarta.
- Kementerian Perikanan dan Kelautan. 2010. Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2010-2014. KKP, Jakarta.
- KPPOD. 2008. Tata Kelola Ekonomi Daerah di Indonesia, Survei Pelaku Usaha dari 243 Kabupaten/Kota di Indonesia 2007. KPPOD, USAID, The Asia Foundation. Jakarta.
- Kodiran, T dan W. Oktariza, 2009. Pemetaan Jaringan Pemasaran Komoditi Perikanan (Bandeng Jawa Timur, Lele Jawa Tengah dan Nila Jawa Barat). Dit. Pemasaran Dalam Negeri –KKP.
- Mannapperuma, Jatal D, E. D. Yates and R. Paul Singh. 1993. Survey of Water Use in The California Food Processing Industry. Food Industry Environmental Conference, 1993.
- Nurdjana, M.L. 2010. Program Peningkatan Produksi Perikanan Tahun 2010-2014 dalam rangka Feed the World. Makalah Seminar. Disampaikan pada Seminar Nasional Feed The World, Jakarta Convention Center, 28 Januari 2010. Jakarta
- Pasandaran, Effendi. 2007. Pengelolaan Infrastruktur Irigasi Dalam Kerangka Ketahanan Pangan Nasional. Analisis Kebijakan Pertanian. Volume 5 No. 2, Juni 2007:126-149
- Peterson, George E and Muzzini, Elisa (2006). "Decentralizing Basic Infrastructure Services," in *Economy*, 10th September, 2006 pp 209 – 236. www.heidi-baratheiu-brun.ch/blog/archives/349
- Rao, M.Govinda. 2002. Dynamics of Indian Federalism. Center For Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University. Working Paper No. 140.
- Oates, Wallace E. 2006. On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. Institute for Federalism and Intergovernmental Relation (IFIR) Working Paper No. 2006-05.

MANAJEMEN PENGADUAN MASYARAKAT DALAM PELAYANAN PUBLIK

DIREKTORAT APARATUR NEGARA
email: sudrajat@bappenas.go.id

ABSTRAK

Beberapa studi terdahulu menunjukkan dibutuhkan upaya serius dalam memperbaiki pengelolaan pelayanan pengaduan untuk memperbaiki pelayanan publik. Terkait dengan hal tersebut, maka tujuan kajian adalah: Mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat, menyusun model, strategi, dan rekomendasi kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang efektif. Untuk mencapai tujuan kegiatan ini dan dapat menghasilkan *output* sebagaimana yang telah dikemukakan, maka metode pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan metode kuantitatif dengan pendekatannya yang bersifat partisipatoris untuk menggali informasi yang lebih mendalam dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian. Lokasi survei yaitu: Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi pemerintah Daerah, meliputi: Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, dan Papua. Secara sistematis metode yang ditetapkan *Library Research, Metode Survey, Focused Group Discussion*. Data dikumpulkan melalui: dokumentasi data sekunder, wawancara dengan beberapa responden yang kompeten dengan mengacu kepada instrumen kuesioner sehingga didapatkan Data primer, Data sekunder, dan informasi dari hasil diseminasi pertemuan ilmiah. Data yang diperoleh tersebut dianalisis dengan analisis regresi dan analisis statistik deskriptif. Kesimpulan dari hasil kajian adalah masih lemahnya kondisi aktual elemen manajemen komplain yang dimiliki oleh instansi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia. Di samping itu sebagian besar masyarakat masih a priori bahwa pengaduan tidak akan ditindak lanjuti. Rekomendasi yang dapat disampaikan antara lain: perbaikan unsur-unsur manajemen pengaduan masyarakat, perbaikan implementasi manajemen komplain, alternatif unit pelaksana manajemen komplain, dan penguatan saluran komplain masyarakat.

1. LATAR BELAKANG

Tata pemerintahan yang baik terkait erat dengan pelayanan publik. Upaya peningkatan kualitas pelayanan publik tersebut dilakukan melalui berbagai langkah kebijakan. Kebijakan yang paling mendasar adalah mengubah *mindset* para birokrat dari bermental penguasa menjadi birokrat yang bermental pelayan masyarakat. Kebijakan lainnya adalah penataan kelembagaan pelayanan publik, penyederhanaan prosedur pelayanan, penerapan standar pelayanan minimal, peningkatan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam manajemen pelayanan, serta penerapan sistem manajemen mutu dalam pelayanan publik, termasuk manajemen penanganan pengaduan masyarakat. Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, di samping sebelumnya telah terbit Undang-Undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI. Kedua kebijakan tersebut diharapkan dapat lebih memperkuat landasan dalam memberikan jaminan pelayanan yang lebih berkualitas kepada masyarakat.

Namun demikian, meskipun telah banyak dicapai dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, juga disadari bahwa pemerintah belum dapat menyediakan kualitas pelayanan publik sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Hasil survei integritas yang dilakukan KPK menunjukkan bahwa kualitas pelayanan publik Indonesia baru mencapai skor 6,84 dari skala 10 untuk instansi pusat, dan 6,69 untuk unit pelayanan publik di daerah. Skor integritas menunjukkan karakteristik kualitas dalam pelayanan publik, seperti ada tidaknya suap, ada tidaknya SOP, kesesuaian proses pemberian pelayanan dengan SOP yang ada, keterbukaan informasi, keadilan dan kecepatan dalam pemberian pelayanan serta kemudahan pengaduan masyarakat. Selain itu sebagian besar unit pelayanan publik belum menerapkan standar pelayanan, yang secara jelas dan transparan memberitahukan hak dan kewajiban masyarakat sebagai penerima layanan publik. Di samping itu, sistem manajemen pelayanan publik belum banyak memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, murah, transparan, dan akuntabel. Sistem evaluasi kinerja pelayanan publik juga masih lemah dalam mendorong kinerja pelayanan.

Beberapa studi terdahulu menyatakan bahwa kondisi penanganan pengaduan atau manajemen pengaduan belum berjalan secara optimal dan dianggap belum efektif. Sebagian besar masyarakat belum memahami bahwa dalam pelayanan publik terdapat hak masyarakat untuk menyampaikan keluhan atau masukan atas pelayanan yang diterima. Sebuah studi menunjukkan bahwa selama ini masyarakat lebih mengandalkan media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan, yaitu sebesar (53.8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33.91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30.65%.

Kondisi-kondisi ini memerlukan perhatian serius dalam memperbaiki pengelolaan pelayanan pengaduan untuk memperbaiki pelayanan publik. Perlu upaya untuk mengidentifikasi dan menganalisis hambatan atau kendala dan faktor-faktor yang mempengaruhi optimalnya implementasi manajemen pengaduan masyarakat.

2. TUJUAN (TERMASUK OUTPUT & MANFAAT)

Di dalam RPJMN 2010-2014 telah ditetapkan salah satu Fokus Prioritas yaitu Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. Terkait dengan tersebut, dibutuhkan suatu kajian yang berkaitan dengan manajemen pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik dengan tujuan adalah:

- a. mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat;
- b. menyusun model manajemen pengaduan masyarakat yang efektif.
- c. menyusun strategi manajemen pengaduan masyarakat dalam pelayanan publik;
- d. menyusun rekomendasi kebijakan model manajemen pengelolaan pengaduan masyarakat yang efektif.

Berdasarkan pada tujuan tersebut di atas, maka diharapkan kajian ini akan memberikan output berupa:

- dokumen akademis model konsepsi dan strategi manajemen pengaduan masyarakat.
- dokumen akademis tentang isu-isu pokok dan perumusan kebijakan manajemen pengaduan masyarakat.
- dokumen model kebijakan strategis manajemen pengaduan masyarakat.

Pencapaian tujuan dan output kajian ini akan dapat memberikan manfaat berupa masukan dalam implementasi penanganan pengaduan dalam pelayanan publik bagi setiap unsur pemerintahan baik di pusat maupun di daerah termasuk dalam menyusun kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang berkaitan dengan tugas instansi pemerintah dalam pemberian pelayanan publik. Tersusunnya rekomendasi kebijakan penyusunan alternatif model manajemen pengaduan masyarakat untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN, pelayanan publik yang berkualitas, dan akuntabilitas pelayanan publik yang tinggi. Secara keseluruhan diharapkan dapat berkontribusi pada kesejahteraan masyarakat.

3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA TEORITIS

Sejalan dengan perkembangan manajemen penyelenggaraan negara, dan dalam upaya mewujudkan pelayanan prima dan berkualitas, paradigma pelayanan publik berkembang dengan fokus pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan (*customer-driven government*). Orientasi pada pemenuhan pelanggan menjadi fokus utama yang dapat mengukur sejauhmana mutu suatu barang dan/atau jasa diberikan. Dalam banyak hal terdapat kesulitan dan kerumitan tersendiri untuk mengukur mutu pelayanan sebagai sebuah jasa pengantaran produk dan/ atau jasa pelayanan yang berdiri sendiri dibandingkan dengan suatu produksi produk tertentu. Kondisi ini disebabkan: Pelayanan bersifat tidak teraba (*intangible*), bersifat sangat heterogen, pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan produksi dan konsumsi, sehingga proses ini mencakup bagian panjang sampai sebuah produk diterima oleh pelanggan. Mutu jasa yang lebih menekankan pelayanan menurut Slamet (2004) memiliki sifat-sifat pokok yang dapat diakronimkan sebagai RATER yakni *Reliability, Assurance, Tangibility, Empathy, dan Responsiveness*.

Kriteria penyelenggaraan pelayanan publik yang baik, sesuai Kepmenpan No. 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah, yang oleh Risfan Munir, antara lain meliputi: Kesederhanaan, Kejelasan, Kepastian dan ketepatan waktu, Akurasi, Tidak diskriminatif, Bertanggung-jawab, Kelengkapan sarana dan prasarana, Kemudahan akses, Kejujuran, Kecermatan, Kedisiplinan, Kesopanan, Keramahan, dan Keamanan, Kenyamanan.

Namun demikian, jika dianalisis secara lebih cermat, salah satu faktor pokok yang menyebabkan kualitas pelayanan di sektor publik sulit ditingkatkan adalah karena mekanisme exit dan voice yang biasa dipraktikan di sektor swasta sulit diterapkan di dalam penyediaan pelayanan publik. Berbeda dengan sektor swasta yang dicirikan dengan adanya kompetisi dalam penyediaan barang dan jasa bagi para pelanggan, sektor publik lebih banyak dicirikan adanya kewenangan tunggal (monopoli) dalam penyediaan barang dan jasa bagi para pelanggan mereka, misalnya: pelayanan KTP, SIM, akte tanah, pasport, ijin usaha, dan sejenisnya.

Pengelolaan keluhan di sektor publik sendiri sebenarnya bukan merupakan isu baru. Negara-negara skandinavia selama ratusan tahun telah memiliki lembaga yang dibentuk sebagai sarana untuk menyalurkan keluhan bagi masyarakat yang merasa tidak puas dengan pelayanan pemerintah. Mekanisme tersebut telah dilembagakan melalui ombudsman. Lembaga ombudsman ini lahir di Swedia pada tahun 1809. Kata "ombudsman" itu sendiri berasal dari bahasa Swedia yang diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris berarti "keluhan orang". Dalam terminologi lain, ombudsman biasa disebut *ombudsperson, ombudservice*, yang berarti seorang pegawai yang bertindak untuk kepentingan masyarakat. Ombudsman pada dasarnya merupakan lembaga independen yang bertugas menerima pengaduan masyarakat. Masyarakat dapat mengadukan keluhannya berkiatan dengan pelayanan publik kepada ombudsman melalui berbagai sarana yang ada, seperti: telpon, surat, email, maupun datang langsung dan menyampaikannya secara lisan.

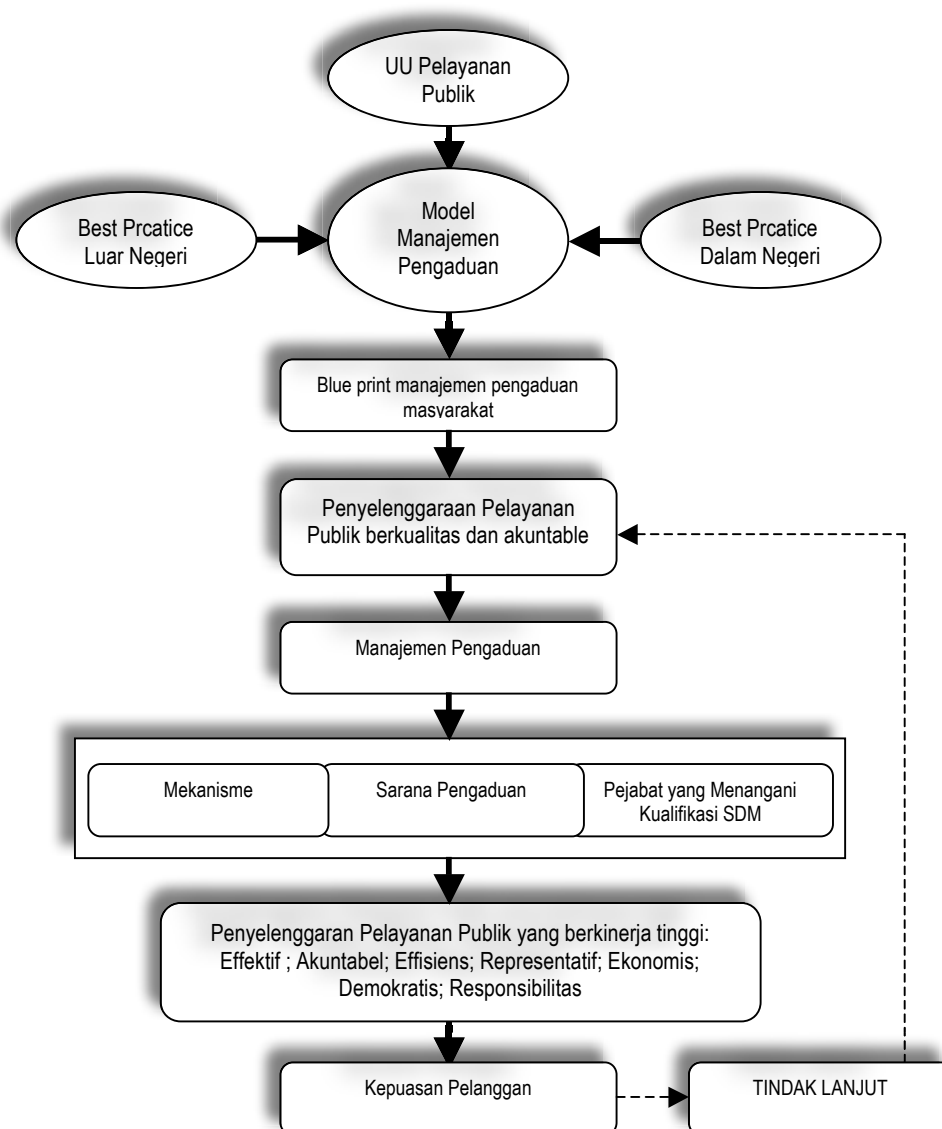
Pengaduan yang dikelola dengan baik akan mendatangkan manfaat atau keuntungan bagi organisasi yang dikomplain, antara lain:

1. organisasi semakin tahu akan kelemahan atau kekurangannya dalam memberikan pelayanan kepada pelanggan
2. sebagai alat introspeksi diri organisasi untuk senantiasa responsif dan mau memperhatikan 'suara' dan 'pilihan' pelanggan
3. mempermudah organisasi mencari jalan keluar meningkatkan mutu pelayanannya
4. bila segera ditangani, pelanggan merasa kepentingan dan harapannya diperhatikan
5. dapat mempertebal rasa percaya dan kesetiaan pelanggan kpd organisasi pelayanan
6. penanganan komplain yang benar bisa meningkatkan kepuasan pelanggan.

Pada prinsipnya pelayanan pengaduan masyarakat kepada pemerintah diupayakan agar mempermudah masyarakat yang akan menyampaikan pengaduannya, antara lain dengan menyediakan layanan *hotline*, faksimili dan situs web sebagai sarana mempermudah pengaduan masyarakat. Di samping itu, tujuan umum penanganan pengaduan (PP) adalah menyediakan sistem, prosedur, dan mekanisme yang memungkinkan segala keluhan ataupun protes dari semua pihak dapat terkelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan gejolak dan mengganggu kelancaran jalannya kegiatan suatu institusi pemerintah.

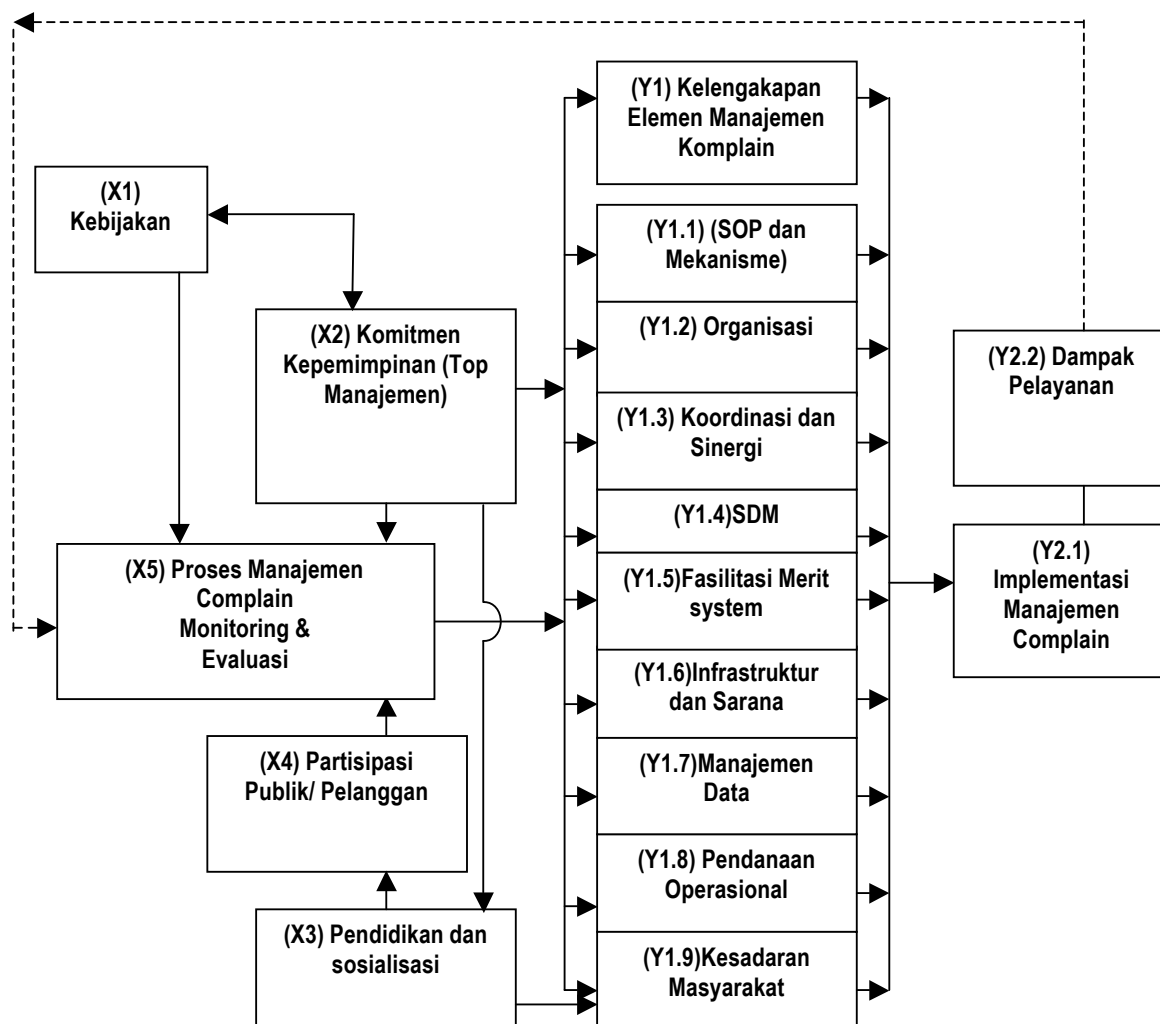
3.2. KERANGKA PEMIKIRAN

Model dan strategi pelayanan yang lebih operasional dan implementatif sebagai suatu solusi perbaikan kualitas pelayanan publik. Berpijak dari konsepsi yang telah uraikan sebelumnya, maka dalam kegiatan ini dikembangkan kerangka pemikiran sebagai berikut.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Kajian

Kajian ini berasumsi bahwa penyelesaian masalah pengelolaan pengaduan masyarakat, hanya salah satu bagian dari penyelesaian masalah pelayanan publik yang secara keseluruhan harus secara sinergi dan simultan diselesaikan pula masalah penetapan standar pelayanan; tersusunnya Standart Operating Proedures, dan perlunya secara regular melaksanakan survey pelayanan kepuasan. Selanjutnya untuk membatasi analisis maka dilakukan penetapan variabel dimaksudkan untuk memudahkan pengukuran dan melakukan pembatasan pada fokus kajian yang telah ditetapkan. Agar kajian dapat lebih difokuskan, maka disusun kerangka kerja analisis kajian sebagaimana ditunjukkan pada gambar 2.



Berdasarkan keterkaitan antar variabel, dirumuskan beberapa hipotesis sebagai berikut:

Hipotesis I:	Diduga kebijakan, komitmen pimpinan, dan partisipasi publik berpengaruh secara nyata terhadap proses manajemen complain
Hipotesis II:	Diduga komitmen pimpinan, proses manajemen complain dan sosialisasi berpengaruh secara nyata terhadap kelengkapan elemen manajemen complain
Hipotesis III:	Diduga kelengkapan elemen manajemen complain berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen complain
Hipotesis IV:	Diduga implementasi manajemen complain berpengaruh secara nyata terhadap kepuasan masyarakat atas pelayanan

3.3. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Untuk mencapai tujuan kegiatan ini dan dapat menghasilkan *output* sebagaimana yang telah dikemukakan, maka metode pelaksanaan kegiatan dilakukan dengan metode kuantitatif dengan pendekatannya yang bersifat partisipatoris untuk menggali informasi yang lebih mendalam dengan pihak-pihak terkait dalam penelitian.

Agar kajian dapat fokus sesuai tujuan dimaksud, maka ruang lingkup kegiatan meliputi antara lain: melakukan pengumpulan data yang diperoleh dari hasil survey dan wawancara serta literatur dan perangkat kebijakan, yang berkaitan dengan permasalahan penanganan pengaduan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik; melakukan pemetaan dan evaluasi kebijakan yang mempengaruhi penanganan pengaduan masyarakat; melakukan analisis data; menyusun model dan strategi manajemen pengaduan masyarakat yang efektif; menyusun rekomendasi kebijakan; melakukan seminar/presentasi/diskusi mengenai hasil kajian untuk masukan penyempurnaan kajian.

Lokasi survey untuk mengidentifikasi berbagai model manajemen pengaduan masyarakat adalah instansi pemerintah pusat dan instansi pemerintah daerah. Penentuan lokasi survei ditetapkan secara purposif yaitu : Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi pemerintah Daerah, meliputi: Jawa, Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, dan Papua. Pada lima pulau tersebut ditentukan provinsi DIY, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, dan Papua.

Secara sistematis pengumpulan data sesuai dengan tujuan, beberapa metode yang ditetapkan dan dilaksanakan dalam kajian ini dapat dijelaskan sebagai berikut: (a) *Library Research*. Metode ini mencakup kegiatan pencarian informasi mengenai model-model manajemen pengaduan masyarakat yang telah diterapkan di instansi pemerintah di dalam negeri maupun instansi-instansi pemerintah di negara lain, (b) *Metode Survey*. Metode ini digunakan untuk mendapatkan gambaran kebijakan pemerintah terkait manajemen pengaduan masyarakat dengan fokus penelitian: profil mekanisme (alur) pengaduan masyarakat, aktor yang terlibat dalam penanganan pengaduan, sarana penanganan pengaduan masyarakat, tindak lanjut penanganan pengaduan, instansi yang sudah menerapkan manajemen pengaduan, masalah yang dihadapi terkait dengan penanganan pengaduan, potensi-potensi penerapan model manajemen pengaduan yang efektif, serta menganalisis alternatif-alternatif pengembangan kebijakan manajemen pengaduan masyarakat. (c) Berdasarkan data yang telah diperoleh dari survey maupun wawancara pendalaman akan dilakukan dengan FGD (*Focused Group Discussion*). Selanjutnya temuan-temuan yang diperoleh tersebut didiseminasikan untuk memperoleh tanggapan atau masukan dalam forum ilmiah dari masyarakat yang memiliki kompetensi dan kepedulian terhadap penanganan pengaduan masyarakat. Berdasarkan seri diskusi ini maka dilakukan penyempurnaan terhadap dokumen akademis yang telah diperoleh.

3.4 DATA

Data dikumpulkan melalui: (1) dokumentasi (peraturan perundangan-undangan/kebijakan) di bidang pelayanan publik terutama yang berkaitan langsung dengan manajemen pengaduan masyarakat, kebijakan manajemen pengaduan masyarakat yang sudah diterapkan, (2) wawancara dengan beberapa responden yang kompeten dengan mengacu kepada instrumen kuesioner. Berdasarkan metode pengumpulan data ini maka akan diperoleh tiga bentuk data/informasi yang mendukung pada kajian. Data tersebut adalah: (1) Data primer yang berasal dari temuan faktual di lapangan menggunakan instrumen kajian, (2) Data sekunder yang berasal dari pengumpulan dan analisis dokumen, dan (3) informasi dari hasil diseminasi pertemuan ilmiah.

Data yang diperoleh tersebut akan dianalisis untuk interpretasi hasil kajian. Beberapa metode analisis kuantitatif akan dilaksanakan antara lain: (1) Analisis yang menguji pengaruh antara variabel penelitian yaitu variabel Kebijakan, Komitmen Pimpinan, Partisipasi Publik, Proses Manajemen Komplain dan Monev, kelengkapan manajemen komplain, implementasi manajemen komplain, serta kepuasan masyarakat. Analisis ini digunakan untuk menguji hipotesis 1 sampai 4. (2) analisis statistik diskriptif dengan distribusi frekuensi untuk menunjukkan gambaran sebaran jawaban responden pada masing-masing variabel penelitian.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

4.1 GAMBARAN UMUM IMPLEMENTASI PENGADUAN MASYARAKAT

Keluhan atas pelayanan publik yang disampaikan oleh perorangan, LSM, kelompok masyarakat, organisasi profesi, dan yang lainnya menunjukkan kecenderungan peningkatan yang cukup signifikan. Kurun waktu 2002 sampai dengan 2004 terdapat penurunan keluhan, dari sejumlah 396 keluhan pada tahun 2002, menurun menjadi 372 keluhan di tahun berikutnya, dan kembali turun sampai 363 jumlah keluhan pada tahun 2004. Namun pada tahun 2005 meningkat tajam menjadi 1010 keluhan, yang kemudian turun sedikit menjadi 791 keluhan di tahun berikutnya, dan kembali naik menjadi 865 keluhan di tahun 2007.

Sepanjang tahun 2010 Ombudsman telah menindaklanjuti lebih dari 98% laporan masyarakat. Dari 1.154 laporan kepada Ombudsman, instansi yang terbanyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Pemerintah Daerah yaitu 360 laporan (31,21%). Fakta ini menunjukkan kesamaan dengan laporan masyarakat kepada Ombudsman pada tahun-tahun sebelumnya. Sedangkan instansi lainnya yang juga banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Kepolisian 242 laporan (20,97%), Lembaga Pengadilan 161 laporan (13,95%), Badan Pertanahan Nasional 97 (8,44%), serta Instansi Pemerintah/Kementerian 89 laporan (7,69%). Sistem pengaduan masyarakat yang baik dan terpercaya perlu untuk dikembangkan agar masyarakat lebih terdorong untuk berpartisipasi dalam penyempurnaan mutu layanan publik. Masyarakat biasanya lebih mengandalkan media surat kabar (koran) sebagai media yang dinilai masih paling efektif untuk bisa menyampaikan berbagai keluhan masyarakat, yaitu sebesar (53,8%). Posisi ini diikuti oleh radio (33,91 %) dan pesan singkat (SMS) sebesar 30,65%.

Berdasarkan pengalaman dari Kabupaten/Kota yang telah menerapkan perizinan satu pintu ini, diperoleh dampak berupa peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Di Kabupaten Sragen yang telah menerapkan Sistem Perizinan Terpadu Satu Pintu ini, dampak positif yang diperoleh adalah terjadinya peningkatan PAD. Di beberapa daerah telah terbentuk pelayanan perizinan yang umumnya berbentuk UPT, yang tidak memiliki kewenangan dalam penandatanganan perizinan dan non perizinan. Kondisi tersebut menyebabkan pelayanan perizinan masih jalan ditempat serta kental dengan ketidakjelasan, dalam hal transparansi biaya, prosedur dan syarat pelayanan, waktu selesainya perizinan dan sebagainya. Lambatnya proses pembentukan PPTSP di daerah selain karena kurangnya komitmen kepala daerah dan DPRD, alasan lainnya yang seringkali dikemukakan oleh Pemerintah Daerah adalah kurangnya sumberdaya (SDM) di tingkat lokal yang dapat membantu pemerintah daerah melakukan percepatan pembentukan PPTSP sesuai dengan amanat Permendagri No. 24 Tahun 2006 tersebut.

Khusus pada kajian ini, responden kajian dibagi dalam dua kelompok yaitu kelompok pelanggan internal (petugas pelayanan N=33), dan kelompok responden pelanggan utama (eksternal, N=137) yaitu masyarakat pengguna layanan. Pada responden pelanggan internal kajian, menunjukkan sekitar 49% (N=33) pernah melaksanakan tugas atau memperoleh

penugasan sebagai unit penanganan atau pelayanan pengaduan. Dari jumlah ini sebagian besar menyatakan berada pada posisi pimpinan, atau diamanahi memimpin organisasi atau unit yang menangani pengaduan masyarakat. Namun demikian, struktur yang dimaksud disini tidaklah struktur yang secara formal berdiri sendiri dalam menangani pengaduan masyarakat. Pada umumnya adalah satuan tugas yang berada pada bagian dari struktur yang sudah ada pada organisasi yang bersangkutan. Lama waktu penugasan antara 1 – 5 tahun.

Secara faktual responden menilai bahwa pada dasarnya organisasi atau unit khusus yang menangani penanganan pengaduan di daerahnya masih belum ada. Kalaupun ada dianggap umumnya berada atau menjadi bagian dari organisasi tertentu. Responden menganggap unit khusus pelayanan pengaduan lebih banyak belum mandiri tetapi lebih banyak menjadi bagian dari organisasi atau satuan tugas tertentu. Terkait dengan kondisi keberadaan satuan tugas atau unit penanganan pengaduan, sebagian besar petugas menyatakan bahwa peran pelayanan pengaduan yang dilaksanakan tersebut kurang jelas. Artinya walaupun lembaga atau satuan tugas yang diberi kewenangan untuk menangani keluhan pelanggan, sebagian besar petugas memberikan penilaian peran tersebut belum dijalankan secara optimal.

Pada pelanggan utama (eksternal) masyarakat pengguna, menunjukkan bahwa lebih dari setengah responden menyatakan mengetahui bahwa lembaga pelayanan publik tersebut menyediakan sarana atau fasilitas pelayanan pengaduan, sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 1. Tingkat pengetahuan masyarakat terhadap fasilitas pengaduan

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	tidak tahu	63	46,0	47,4	47,4
	tahu	70	51,1	52,6	100,0
	Total	133	97,1	100,0	
Missing	System	4	2,9		
	Total	137	100,0		

Pengetahuan masyarakat tersebut, atau masyarakat yang menyatakan mengetahui adanya fasilitas pelayanan pengaduan umumnya dengan memperhatikan sarana fisik yang tersedia di lembaga tersebut yaitu adanya atau keberadaan kotak saran di dinding gedung pelayanan. Berdasarkan hasil pengamatan terhadap keinginan untuk menyampaikan keluhan kepada penyelenggara pelayanan sebagian besar akan menyampaikan keluhan jika memiliki kesempatan tersebut. Tabel berikut memberikan gambaran terhadap keinginan menyampaikan pengaduan.

Tabel 2. Komitmen menyampaikan pengaduan

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Tidak akan	46	33,6	34,6	34,6
	Ya	87	63,5	65,4	100,0
	Total	133	97,1	100,0	
Missing	System	4	2,9		
	Total	137	100,0		

Berdasarkan temuan tersebut pada dasarnya kelompok masyarakat yang memperoleh pelayanan terkategori dalam dua kelompok besar bila direlasikan dengan komitmen atau keinginan untuk menyampaikan keluhan, yaitu kelompok yang secara tegas akan menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan pelayanan dan kelompok yang tidak tertarik atau tidak mau menyampaikan keluhan atas ketidakpuasan atau ketidaknyamanan dalam memperoleh pelayanan. Terdapat beberapa alasan kedua kelompok tersebut dalam mengapresiasi pelayanan yang diperolehnya.

Kelompok masyarakat yang tidak akan menyampaikan pengaduan diadasi oleh pesimisme bahwa pengaduan tidak akan ditindaklanjuti. Terdapat perasaan apatisisme bahwa keluhan terkait dengan ketidakpuasan pelayanan tidak akan ditindaklanjuti. Lebih detail dapat ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 3. Alasan tidak memanfaatkan saluran pengaduan

No	Kategori Alasan	Frekuensi (%)
1	Tidak ada gunanya/ tidak ada manfaat bagi pengadu	54,2
2	Tidak ada atau kurang sarana pengaduan	16,7
3	Fasilitas pengaduan sudah cukup baik	29,1
	Jumlah	100,0

Berdasarkan tabel tersebut sebagian besar atau lebih dari setengah dari masyarakat pelanggan menyatakan bahwa masyarakat memiliki kecenderungan untuk tidak melaporkan atau menggunakan fasilitas pengaduan karena dianggap tidak banyak manfaatnya bagi pengguna karena seringkali tidak akan ditindaklanjuti. Artinya umumnya pelanggan menyadari bahwa upaya penyampaian keluhan tidak banyak manfaatnya bagi dirinya sebagai penerima layanan maupun perbaikan dari

pelayanan yang diterima. Terdapat perasaan frustrasi dari pelanggan bahwa upaya-upaya yang dilakukan untuk mengadu lebih baik tidak dilakukan karena menambah biaya moral, atau ketidaknyamanan.

Pada sisi lain masyarakat yang berkomitmen akan menyampaikan pengaduan bila diperlukan, karena kesadaran bahwa keluhan atau penyampaian kritik pada ketidakpuasan atau ketidaknyamanan pada pelayanan yang diterima terkait dengan upaya perbaikannya itu sendiri. Beberapa alasan yang mengemuka sebagaimana ditunjukkan tabel berikut.

Tabel 4. Alasan Komitmen menyampaikan pengaduan

No	Alasan	Frekuensi (%)
1	Untuk Evaluasi	4,3
2	Perbaikan pelayanan	66,3
3	Hak masyarakat	13,2
4	Untuk menyelesaikan masalah segera	16,2
	Jumlah	100,0

4.2 BEBERAPA MODEL MANAJEMEN PENERAPAN PENGADUAN MASYARAKAT

Berdasarkan pengalaman penanganan keluhan masyarakat di beberapa daerah di Indonesia terdapat variasi upaya penanganan keluhan. Untuk dapat memperbaiki sistem dan prosedur komplain diperlukan komitmen yang tinggi dari pimpinan, kemampuan tim penanganan keluhan, dan sarana komplain. Sistem dan prosedur komplain perlu dikembangkan dengan mempertimbangkan hal-hal berikut:

- Adanya keterlibatan dan komitmen yang kuat dari pimpinan pelayanan dengan menetapkan sumber dan pelatihan staf pelayanan yang tepat
- Mengakui dan melindungi hak-hak pelayanan yang tepat
- Tersedianya sistem dan prosedur komplain yang terbuka, efektif dan mudah diikuti pelanggan
- Memanfaatkan lembaga dari luar, misalnya ombudsmen, lembaga konsumen, dll.
- Terus menerus memonitor keluhan pelanggan agar organisasi bisa memonitor mutu pelayanan
- Mengaudit sistem dan prosedur komplain yang telah ada untuk menilai keefektifan tim.
- Menginformasikan prosedur komplain kepada masyarakat (dan meyakinkan kepadapelanggan bahwa komplain yang disampaikan akan disambut dengan baik dan diperhatikan untuk ditindaklanjuti.

Selanjutnya beberapa untuk menentukan model pengembangan manajemen pengaduan, dalam kajian ini dilakukan uji hipotesis hasilnya dijelaskan sebagai berikut.

a. Pengaruh Kebijakan, Komitmen Pimpinan, dan Partisipasi Publik Terhadap Proses Manajemen Komplain

Proses manajemen komplain yang diselenggarakan secara nyata dipengaruhi oleh kebijakan yang dibuat oleh masing-masing organisasi penyelenggara, serta dipengaruhi secara nyata oleh komitmen pimpinan untuk melaksanakan kebijakan tersebut dan mengembangkan penyelenggaraan pengaduan tersebut. Namun partisipasi publik dalam pengaduan masyarakat tidak berpengaruh secara nyata terhadap proses manajemen komplain. Hasil uji ditunjukkan pada tabel berikut;

Tabel 5, Hasil Uji Hipotesis I

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
X1	.527	2.838	.009	Kebijakan organisasi berpengaruh secara nyata terhadap Proses Manajemen Komplain
X2	.285	1.751	.092	Komitmen pimpinan berpengaruh secara nyata terhadap Proses Manajemen Komplain
X4	.089	.624	.538	Partisipasi publik tidak berpengaruh secara nyata terhadap Proses Manajemen Komplain

a Dependent Variable: X5

Penjelasan atas pengujian hipotesis tersebut adalah bahwasanya ketersediaan peraturan yang memfasilitasi penerapan manajemen pengaduan dalam pelayanan publik adalah sangat penting karena kebijakan menjadi landasan formal bagi organisasi untuk menyelenggarakan aktivitasnya. Begitupula pada aspek tingkat keterpaduan antar peraturan yang mengatur pelayanan publik dengan manajemen pengaduan dalam pelayanan publik sangat penting untuk memperbaiki proses manajemen komplain. Tingkat komitmen pejabat (kepemimpinan) dalam memberdayakan anggota dalam menangani keluhan masyarakat juga diperlukan untuk memperkuat penanganan pengaduan. Komitmen pejabat di unit pengaduan juga diperlukan terutama terkait dengan upaya memfasilitasi partisipasi masyarakat untuk mengekspresikan pendapat.

Proses manajemen pengaduan komplain perlu dilandasi dengan perencanaan dan analisis kebutuhan yang sistematis guna menjaga keteraturan dalam pelaksanaan dan kesesuaian penanganan pengaduan dengan kebutuhan dan kondisi instansi penyelenggara.

b. Pengaruh Komitmen Pimpinan, Proses manajemen komplain dan Sosialisasi terhadap Kelengkapan Manajemen Komplain

Hasil analisis membuktikan bahwa elemen kelengkapan manajemen komplain secara nyata dipengaruhi oleh tingkat pendidikan dan sosialisasi serta proses manajemen komplain. Sedangkan Komitmen pimpinan tidak berpengaruh secara nyata terhadap kelengkapan manajemen komplain. Tingkat keterdedahan (memperoleh sosialisasi) masyarakat dalam memahami hak dan kewajiban dalam pelayanan publik khususnya hak mengadu.

Tabel 6, Hasil Uji Hipotesis II

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
X2	-.150	-.933	.359	Komitmen pimpinan tidak berpengaruh secara nyata terhadap Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain
X3	.726	4.507	.000	Tingkat Pendidikan dan sosialisasi berpengaruh secara nyata terhadap Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain
X5	.422	4.197	.000	Proses manajemen komplain berpengaruh secara nyata terhadap Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain

a Dependent Variable: Y1

Komitmen pimpinan organisasi penyelenggara pelayanan publik untuk memberdayakan anggota dalam menangani keluhan serta komitmen pejabat di unit pengaduan untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat untuk memberikan pengaduan masyarakat tidak mempengaruhi kelengkapan manajemen komplain. Hal yang perlu dipertimbangkan organisasi untuk memperbaiki kelengkapan elemen manajemen komplain adalah proses sosialisasi yang diberikan kepada masyarakat tentang pengaduan. Organisasi perlu meningkatkan keterdedahan (memperoleh sosialisasi) masyarakat dalam memahami hak dan kewajiban dalam pelayanan publik khususnya hak mengadu. Pada aspek proses manajemen komplain yang perlu dipertimbangkan adalah proses perencanaan dan analisis kebutuhan penyelenggaraan manajemen komplain yang disesuaikan dengan kemampuan organisasi dan kondisi masyarakat pelanggan organisasi tersebut. Masyarakat dengan tingkat pengetahuan dan pendidikan tertentu perlu mendapat mekanisme pengaduan yang sesuai dengan kondisinya.

c. Pengaruh Kelengkapan Elemen Manajemen Komplain Terhadap Implementasi Manajemen Komplain

Implementasi Manajemen Komplain pada organisasi pemerintahan dipengaruhi secara nyata oleh aspek organisasi, fasilitasi merit sistem, infrastruktur dan sarana, manajemen data, serta pendanaan operasional. Hasil uji hipotesis tercantum pada Tabel di bawah.

Tabel 7. Hasil Uji Hipotesis III

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
Y11	-.066	-.345	.734	SOP dan Mekanisme tidak berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain.
Y12	.552	2.418	.025	Organisasi berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y13	-.152	-.947	.355	Koordinasi dan Sinergi tidak berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y14	.180	1.112	.279	SDM tidak berpengaruh secara nyata pd implementasi manajemen komplain
Y15	-.422	-2.243	.036	Fasilitasi Merit system berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y16	.659	2.531	.020	Infrastruktur & sarana berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain

a Dependent Variable: Y21

Tabel 7. Hasil Uji Hipotesis III

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
Y17	.391	2.629	.016	Manajemen Data berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y18	-.297	-1.944	.066	Pendanaan Operasional berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain
Y19	.093	.707	.487	Kesadaran Masyarakat tidak berpengaruh secara nyata terhadap implementasi manajemen komplain

a Dependent Variable: Y21

Keberadaan tim atau bagian yang menangani masalah pengaduan dalam struktur organisasi merupakan faktor penting untuk menjamin keberlangsungan implementasi manajemen pengaduan, termasuk didalamnya orang yang bertugas dan TUPOKSI nya. Untuk mendukung penanganan pengaduan dibutuhkan juga konsistensi dalam implementasi *Reward* (ganjaran) and punishment bagi anggota dalam melaksanakan pelayanan pengaduan.

Untuk menjamin kelancaran proses pengaduan, instansi perlu menyediakan berbagai alternatif saluran pengaduan, diantaranya adalah ketersediaan saluran internal melalui: pengaduan lisan baik melalui rapat komunitas dalam pengaduan penyelenggaraan pelayanan publik, petugas lapangan atau langsung pada pihak manajemen, pengaduan masyarakat secara eksternal yang disampaikan melalui pers, LSM, atau kotak surat dan email. Keberadaan sarana pendukung (komputer, internet, website, dan lainnya) dalam memfasilitasi pengaduan juga nyata dibutuhkan untuk keberhasilan manajemen pengaduan. Tingkat Ketersediaan dana yang memadai untuk operasional dibutuhkan dalam implementasinya.

d. Pengaruh Implementasi Manajemen Komplain Terhadap Kepuasan Masyarakat atas pelayanan.

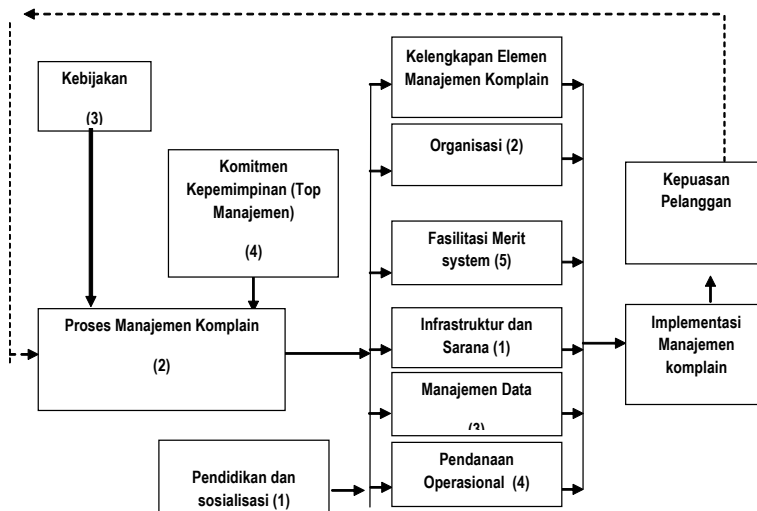
Keberhasilan implementasi manajemen komplain berpengaruh secara nyata terhadap kepuasan masyarakat. Pelaksanaan pelayanan publik yang memotivasi pelanggan untuk memberikan *feedback* secara positif sangat penting bagi peningkatan kepuasan pelanggan. Begitupula pada tingkat kecepatan pelayanan untuk mengatasi pengaduan masyarakat yang diketahui secara nyata diperlukan untuk memberikan kepuasan pada masyarakat. Perbaikan secara terus menerus melalui penanganan keluhan yang sudah disampaikan menandakan komitmen penyelenggaraan pelayanan publik yang tinggi menuju pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Demokratisasi pelayanan melalui mekanisme partisipasi lewat *voice* (dalam bentuk pengaduan) merupakan salah satu cara yang paling tepat untuk menyeimbangan kembali ketimpangan struktural antara birokrasi pemberi layanan dan masyarakat.

Tabel 4.4 Hasil Uji Hipotesis IV

Variabel	Standardized Coefficients Beta	T	Sig.	Hasil Uji Hipotesis
Y21	.883	9.967	.000	Implementasi Manajemen Komplain berpengaruh nyata terhadap Kepuasan Masyarakat atas pelayanan

a Dependent Variable: Y22

Berdasarkan hasil analisis dan uji hipotesis diperoleh faktor-faktor penting dan jalur yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan manajemen pengaduan masyarakat. Adapun model yang sudah dibuktikan secara signifikan adalah sebagai berikut:



Gambar 4.16. Model Pengembangan Manajemen Pengaduan Masyarakat

Model yang disusun untuk mengembangkan manajemen komplain didasarkan pada filosofi bahwasanya pemerintah memberikan prioritas utama dibidang pelayanan atas pengaduan yang berasal dari masyarakat. Pelayanan yang baik, efisien dan efektif akan memberikan harapan akan terpenuhinya rasa keadilan di masyarakat serta terjaminnya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan terarah.

Pada prinsipnya implementasi pelayanan pengaduan masyarakat kepada pemerintah diupayakan agar mempermudah masyarakat yang akan menyampaikan pengaduannya, antara lain dengan menyediakan layanan hotline, sms, faksimili dan situs web sebagai sarana mempermudah pengaduan masyarakat, untuk itu pemerintah perlu menjamin kelengkapan elemen manajemen komplain yang menentukan keberhasilan penyelenggaraan yaitu: organisasi, fasilitasi *reward* dan *punishmen* bagi petugas pelayanan, saluran pengaduan dan infrastruktur, manajemen data serta pendanaan operasional.

Penanganan pengaduan yang dimaksudkan dalam naskah ini adalah sistem, mekanisme, dan prosedur mengelola keluhan-keluhan atau protes-protes yang mungkin muncul dari berbagai pihak secara terstruktur sehingga tidak menimbulkan gejolak dan mengganggu kelancaran pekerjaan maupun kinerja instansi yang bersangkutan. Faktor-faktor yang mendukung ketersediaan elemen manajemen pengaduan yang lengkap adalah kebijakan, komitmen pimpinan, perencanaan, tingkat pendidikan dan sosialisasi. Hasil penelitian dan uji hipotesis di atas, menunjukkan bahwa setidaknya-tidaknya keberhasilan manajemen komplain dipengaruhi oleh aspek : *Personal factors*, *Leadership factors*, *Team factors*, *System factors*, dan *Contextual factors*. Dimana masing-masing instansi dapat berinovasi dalam mengembangkan sistem manajemen komplain berdasarkan kekuatan yang dimiliki organisasi dan disesuaikan dengan situasi yang ada pada organisasi tersebut.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 KESIMPULAN

Pertimbangan yang digunakan untuk memperbaiki manajemen pengaduan masyarakat untuk pelayanan publik adalah masih lemahnya kondisi aktual elemen manajemen komplain yang dimiliki oleh instansi penyelenggara pelayanan publik di Indonesia. Keberhasilan manajemen pengaduan masyarakat ditentukan oleh faktor personal, kepemimpinan, kerjasama tim, sistem manajemen komplain dan bidang pelayanan publik yang dijalankan.

Hal-hal yang dianggap lemah adalah: masih banyak instansi belum memiliki sop penanganan komplain; tim atau bagian penanganan komplain belum tercantum dalam struktur organisasi ; koordinasi dan sinergi belum kuat sdm menangani kegiatan penanganan pengaduan juga menangani kegiatan lain; belum ada fasilitasi merit system; sebagian besar sarana dan infrastruktur yang dimiliki masih terbatas pada kotak saran dan hotline; pencatatan data pengaduan yang masuk sudah dilakukan tapi pelaporan penanganan keluhan masih belum dicatat; pendanaan operasional masih terbatas; dan kesadaran masyarakat akan hak mengadu masih kurang

Secara umum masyarakat memahami bahwa keberadaan pelayanan pengaduan atas layanan, diindikasikan dengan adanya kotak saran. Secara umum masyarakat Belum banyak memahami saluran pengaduan baik internal maupun eksternal. Disamping itu sebagian besar masyarakat miah a priori bahwa pengaduan tidak akan ditindak lanjuti.

5.2 REKOMENDASI

Beberapa upaya perbaikan yang dapat direkomendasikan dijabarkan sebagai berikut.

a. Rekomendasi Perbaikan Elemen Manajemen Pengaduan Masyarakat

Strategi memperbaiki elemen manajemen komplain melalui faktor-faktor berikut:

- Perbaikan pada perencanaan penanganan keluhan
- Pengembangan SOP penanganan keluhan
- Pengembangan sistem monev penyelenggaraan manajemen komplain
- Perbaikan terhadap aspek personal petugas melalui pendidikan.
- Sosialisasi manajemen komplain stakeholder, melalui saluran internal dan eksternal.

Selain kelima faktor di atas yang berpengaruh secara langsung terhadap perbaikan manajemen komplain, maka diperlukan dukungan dari kebijakan pemerintah mengenai manajemen komplain terutama pada sisi ketersediaan payung hukum. Ketersediaan kebijakan pemerintah perlu didukung oleh komitmen yang kuat dari pimpinan untuk penyelenggaraan manajemen komplain.

b. Rekomendasi Perbaikan Implementasi Manajemen Komplain

Untuk itu diperlukan perbaikan terhadap implementasi manajemen komplain tersebut, beberapa aspek yang perlu diperbaiki adalah :

- Kecepatan pelayanan untuk mengatasi pengaduan
- Upaya mendorong agar pelanggan mau memberikan feedback
- Data dan informasi manajemen pengaduan belum optimal untuk upaya tindak lanjut
- Hasil Evaluasi masih belum digunakan sebagai acuan untuk mengeliminasi cara-cara yang tidak efektif dalam melakukan pelayanan pengaduan, untuk itu perlu dibuat mekanisme sistem perbaikan pelayanan yang didasarkan komplain yang disampaikan oleh masyarakat.

Strategi untuk memperbaiki implementasi manajemen komplain adalah melalui:

- Perbaikan organisasi manajemen komplain
- Fasilitasi merit sistem pada petugas pengelola komplain
- Penyediaan infrastruktur dan sarana manajemen komplain

- Pengembangan manajemen data penanganan komplain
 - Penyediaan pendanaan operasional untuk manajemen komplain
- c. Rekomendasi Alternatif Unit Pelaksana Manajemen Komplain
- Berdasarkan hasil penelitian ini, terdapat dua alternatif unit pelaksana manajemen komplain yaitu :
- Unit independen yang ada di bawah struktur pemerintah daerah. Misal: P5 di Semarang dan UPIK di Yogyakarta.
 - Sub Unit independen yang ada di unit pelayanan publik. Terdapat sub unit atau bagian pengelola pengaduan masyarakat di tingkat unit pelayanan publik, yang didukung dengan SDM, infrastruktur, memiliki tupoksi penyelenggaraan manajemen pengaduan masyarakat. Contoh: Tim penanganan keluhan di Puskesmas Jagir Surabaya
- d. Rekomendasi Saluran Manajemen Komplain Masyarakat
- Saluran yang dapat dipilih untuk menerima pengaduan pelanggan pada dasarnya ada dua kelompok yaitu saluran internal dan saluran eksternal yaitu:
- a) Saluran Internal; pengaduan yang disampaikan secara langsung kepada kantor/institusi yang bersangkutan. Saluran ini dapat terdiri dari beberapa kemungkinan berikut ini.
 - a) Hotline (SMS, Telephone, email) Contoh: Kantor imigrasi, Puskesmas, Dinas Kesehatan
 - b) Kotak Pengaduan dan Saran (Puskesmas, Dinas, Kantor Imigrasi)
 - c) Pooling Kepuasan (manual contoh: kartu (Puskesmas jagir) atau komputerisasi (Kantor Imigrasi Surabaya)ER PENGADUAN
 - b) Saluran Eksternal; pengaduan yang disampaikan tidak secara langsung kepada manajemen, tetapi melalui pihak-pihak lain. Misalnya:
 - a) Surat kabar
 - b) Interaktif Radio dan Televisi
 - c) Lembaga Ombudsman daerah
 - d) NGO (lokal, nasional, internasional), dan sebagainya.

DAFTAR PUSTAKA

Aguayo, Rafael. 1990. Dr Deming The American Who Taught The Japanese About Quality. New York: Simon and Schuster.

Dwiyanto, Agus. 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta: GadjahMada University Press.

. 2005. Mewujudkan Good governance Melalui Pelayanan Publik. Yogyakarta: GadjahMada University Press.

Ida Y, Adjat S. 2003. Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan. Bogor: IPB Press.

Slamet, Margono. 2004. Manajemen Mutu Terpadu. Bogor: Tidak dipublikasikan

Tjokroamidjojo, Bintaro, Mustopadidjaja. 2002. Teori dan Strategi Pembangunan Sosial. Jakarta: Haji Mas Agung

Zeithaml VA, Parasuraman, and Berry LL. 1990. Delivering quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations. New York: The Free Press.

Website

www.oss-center.net

www.lgsp.or.id

www.doingbusiness.org

STRATEGI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN PADA SEKTOR INFORMAL

DIREKTORAT PENANGGULANGAN KEMISKINAN
email: rudysp@bappenas.go.id

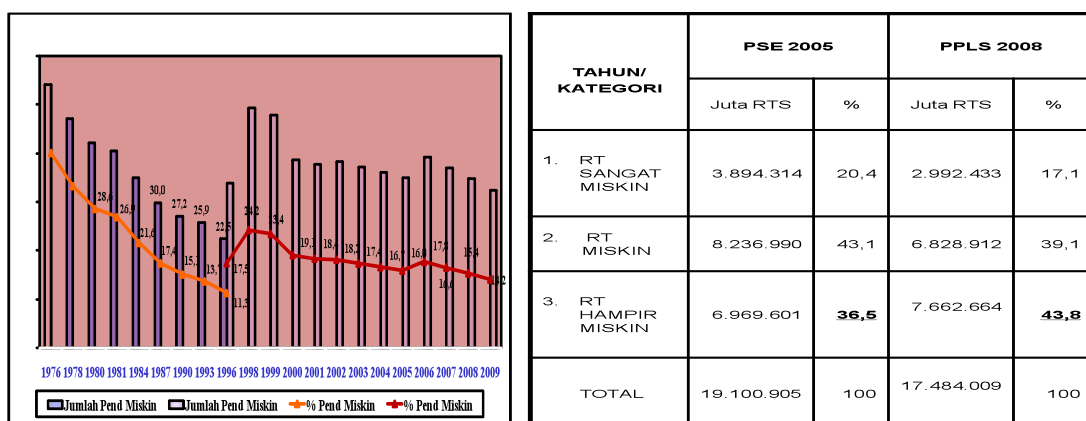
ABSTRAK

Kajian ini mengangkat sektor informal dalam dua definisi, yaitu sebagai badan usaha (*establishment*) dan sebagai pekerja. Jika dikaitkan dengan isu kemiskinan, maka pokok pembahasannya adalah pada individu pekerja sektor informal. Secara lebih spesifik, wujud nyata dari pekerja sektor informal adalah pedagang kaki lima/PKL (*street trading/street hawker*) yang didefinisikan sebagai orang yang dengan modal relatif sedikit berusaha di bidang produksi dan penjualan barang-barang atau jasa-jasa untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu di dalam masyarakat pada tempat-tempat yang dianggap strategis dalam suasana lingkungan yang informal. Dengan kacamata yang lebih jernih, banyak manfaat ekonomi dan sosial dari keberadaan PKL, di samping ketidaknyamanan dan ketidak-teraturan mereka. Melalui kajian ini, ditawarkan beberapa alternatif penantaan PKL berdasarkan pengalaman dari beberapa strategi dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah yang dapat dijadikan contoh dalam rangka membantu memecahkan masalah kemiskinan dan pengangguran.

1. LATAR BELAKANG

Penanggulangan kemiskinan merupakan upaya yang sangat memiliki spektrum luas, yang terkait dengan kondisi pertumbuhan ekonomi, perluasan kesempatan kerja dan pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan yang tercakup dalam 3 (tiga) klaster program yang bersifat afirmasi kepada masyarakat miskin. Dalam sepuluh tahun terakhir, penanggulangan kemiskinan telah berhasil menurunkan jumlah masyarakat miskin yang berada di bawah garis kemiskinan.

Tingkat kemiskinan sudah menunjukkan penurunan dari sebesar 19,14 persen pada tahun 2000 menjadi sebesar 13,33 persen pada tahun 2010 (Gambar1). Meskipun demikian, penurunan tingkat kemiskinan terasa semakin lambat dan jumlah masyarakat miskin juga masih cukup besar yaitu sebesar 31,02 juta. Dari sisi jumlah tersebut, berdasarkan data rumah tangga sasaran (sangat miskin, miskin dan hampir miskin) yang memiliki nama dan alamat (*by name and by address*), yang digunakan untuk program Klaster 1, ternyata proporsi rumah tangga sangat miskin dan miskin menurun, namun proporsi rumah tangga hampir miskin meningkat, yaitu dari 36,5 persen pada tahun 2005 (PSE 05) menjadi 43,8 persen pada tahun 2008 (PPLS 2008).



Gambar 1. Perkembangan Tingkat Kemiskinan dan Proporsi Rumah Tangga Sasaran (RTS)

Perubahan proporsi rumah tangga sasaran tersebut dapat dikatakan bahwa program afirmasi (keberpihakan) untuk penanggulangan kemiskinan, yang melalui 3 Klaster, sudah mampu membantu masyarakat miskin untuk meningkatkan kesejahteraannya, namun ternyata baru mampu meningkatkan sampai ke garis kemiskinan atau sedikit di atas garis kemiskinan. Dengan kata lain, tanpa perluasan lapangan kerja dan kegiatan usaha yang lebih baik, mereka masih akan berada pada kelompok yang miskin dan rentan yang sewaktu-waktu dapat kembali ke kemiskinan. Sehubungan dengan itu, keterkaitan dan akses masyarakat ini kepada kegiatan produktif dan lapangan pekerjaan sangat penting untuk dapat meningkatkan kesejahteraan mereka dengan lebih berkelanjutan (*sustainable*).

Sementara itu, apabila kita melihat data ketenagakerjaan, tampak bahwa memang terjadi penurunan tingkat pengangguran dari waktu ke waktu. Namun demikian, ternyata jumlah penganggur terdidik dan proporsi tenaga di sektor informal lebih besar dan ada kecenderungan meningkat. Melihat data ini, maka dapat dikatakan bahwa selain sektor informal dapat menjadi pijakan penting bagi masyarakat miskin untuk keluar dari kemiskinan (mengentaskan diri dari kemiskinan), maka sektor informal juga sangat penting ditangani dengan baik, karena menjadi sumber kehidupan semakin banyak tenaga kerja dan rumah tangga Indonesia. Tidak tertutup kemungkinan bahwa educated unemployed people juga menjadikan sektor informal sebagai sumber/bidang usaha mereka.

2. TUJUAN

Tujuan umum dari kegiatan kajian ini adalah dalam rangka "Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan pada sektor Informal" sebagai dasar penyusunan Rencana Tindak Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, khususnya terkait penanggulangan kemiskinan. Secara spesifik, tujuan khususnya adalah untuk mengidentifikasi jenis usaha, masalah-masalah yang muncul dalam pengembangan usaha sektor informal di masyarakat. Keluaran (output) yang diharapkan dari kegiatan kajian ini adalah teridentifikasinya beberapa hal, antara lain: (i) jumlah penduduk miskin yang berada pada sektor informal; (ii) peran sektor informal terhadap upaya penanggulangan kemiskinan; (iii) strategi penanganan sektor informal untuk penanggulangan kemiskinan; (iv) pentahapan penataan sektor informal menjadi sektor formal. Sehingga manfaat yang diharapkan dari kajian ini adalah adanya strategi pengembangan usaha sektor informal dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan baik di daerah maupun secara Nasional.

3. METODOLOGI

3.1 KERANGKA ANALISIS

Analisis yang dilakukan dalam kegiatan kajian ini adalah dengan model Input-Output (I-O) yang dilakukan dalam lima tahap sebagai berikut:

Tahap I : Penyusunan tabel I-O;

Tahap II : Penyusunan tabel I-O (prediksi), menambahkan sektor informal;

Tahap III : Penyusunan tabel I-O nasional tersebut pada tahap II dilakukan dengan menggunakan kombinasi metode "non survey" dan metode "survey". Metode "non survey" digunakan untuk menurunkan atau meng "up date" nilai semua sektor produksi/ekonomi dan komponen lainnya pada tabel I-O Kabupaten/kota menjadi tabel I-O nasional;

Tahap IV : Pembuatan struktur tabel I-O Kabupaten/kota;

Tahap V : Analisis dampak pelaksanaan usaha sektor informal terhadap peningkatan perekonomian nasional dengan menggunakan Model I-O sebagai berikut.

3.2 METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Metodologi dalam penelitian ini adalah gabungan (*mixed-research*) dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif serta berbagai teknik pengumpulan data seperti kuesioner, focused group discussion dan dokumen penelitian. Langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian kualitatif ini dimulai dari observasi lapangan, penyebaran kuesioner, wawancara mendalam, focus group discussion, hingga penggunaan *analitical hierarchy process* (AHP) untuk menggali dan menawarkan alternatif model kebijakan dalam pengembangan sektor informal.

Metoda kuantitatif diterapkan pada waktu menganalisis kontribusi/dampak keberadaan sektor informal terhadap peningkatan perekonomian nasional, digunakan analisis "Model Input- Output". Selanjutnya, metoda kualitatif dilakukan untuk:

1. Mengetahui kondisi nyata sektor informal di lapangan, terutama di berbagai daerah penelitian yaitu di Kota Solo, Yogyakarta, Bandung dan Palembang. Keragaman keadaan nyata sektor informal di kota-kota ini akan membantu memahami keberadaan dan kondisi sektor informal serta karakteristik mereka;
2. Mengetahui faktor-faktor kelembagaan yang ada pada sektor informal, terutama dari sisi pelaku di sektor informal dan hubungannya dengan kebijakan pemerintah daerah yang ada. Pengamatan ini juga dilakukan untuk mengetahui kebutuhan pelaku sektor informal terhadap kebijakan pemerintah;
3. Mengetahui pandangan Pemerintah Daerah terhadap sektor informal serta pandangan mereka terhadap penyediaan kebijakan yang ada;
4. Menggali pengalaman Pemda dalam mengelola sektor informal di daerahnya masing-masing.
5. Menawarkan alternatif kebijakan yang tepat terhadap pemberdayaan sektor informal berdasarkan kondisi faktual, pandangan para stakeholder (PKL, Pemerintah, NGO) dan akademisi.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

4.1. DEFINISI DAN DATA SEKTOR INFORMAL

Dalam berbagai kesempatan, sektor informal seringkali juga disebut secara umum sebagai “usaha sendiri”. Ini merupakan jenis kesempatan kerja yang kurang terorganisir, yang sulit dicacah, dan karena itu sering dilupakan dalam sensus resmi. Sebagai akibatnya tidak ada data resmi mengenai pelaku di sektor ini dan persyaratan kesempatan kerjanya jarang dijangkau oleh aturan-aturan hukum. Per definisi sektor informal ada dua, yaitu sebagai badan usaha (*establishment*) dan sebagai pekerja.

Data pekerja sektor informal bersumber dari data Sakernas, yang mendata mengenai lapangan pekerjaan, status, jenis dan tingkat pendidikan. Sedangkan usaha informal bersumber dari Sensus Ekonomi dan Survey Usaha Terintegrasi (SUSI). Dalam menganalisa keterkaitan sektor informal dengan kemiskinan, fokus pembicaraan akan difokuskan pada individu pekerja sektor informal. Berdasarkan data BPS (Sakernas), cakupan definisi sektor formal dan informal dapat dilihat berdasarkan status dan jenis pekerjaannya (*occupation*). Status pekerja informal pada umumnya pada level manajemen (direktur/manajer) tingkat rendah (pekerja keluarga), atau pada umumnya memiliki status pekerjaan di bidang pertanian. Spektrum lengkapnya disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1 Definisi Sektor Formal dan Informal berdasarkan status dan jenis pekerjaannya

Status Pekerjaan	Jenis Pekerjaan Utama									
	Tenaga Profesional	Tenaga Kepemimpinan	Pejabat Pelaksana dan Tata Usaha	Tenaga Penjualan	Tenaga Usaha Jasa	Tenaga Usaha Pertanian	Tenaga Produksi	Tenaga Operasional	Pekerja Kasar	Lainnya
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Berusaha Tanpa Bantuan Orang Lain	F	F	F	INF	INF	INF	INF	INF	INF	INF
Berusaha Dengan Bantuan Buruh										
Tidak Tetap	F	F	F	F	F	INF	F	F	F	INF
Berusaha Dengan Bantuan Buruh Tetap	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
Buruh/Karyawan/Pekerja dibayar	F	F	F	F	F	INF	F	F	F	F
Pekerja Bebas Pertanian	F	F	F	F	F	INF	F	F	F	F
Pekerja Bebas Non-Pertanian	F	F	F	INF	INF	INF	INF	INF	INF	INF
Pekerja Tak Dibayar	INF	INF	INF	INF	INF	INF	INF	INF	INF	INF

Sumber : BPS
Keterangan : F = Formal
INF = Informal

Dengan menggunakan definisi pekerja formal-informal, perkembangan komposisi tidak berubah secara signifikan, dan pekerja informal tetap merupakan penyerap pekerja terbanyak. Namun demikian, komposisi di dalam pekerja informal menunjukkan perubahan. Jumlah pekerja informal yang berusaha sendiri tanpa dibantu terus menunjukkan peningkatan. Demikian pula pekerja bebas baik pertanian maupun non pertanian serta pekerja tanpa upah. Penurunan dari pekerja informal terjadi pada pekerja yang berusaha dengan bantuan tenaga lain (Tabel 2).

Tabel 2 Gambaran Pekerja Formal-Informal Indonesia Menurut Status Pekerja Utama (dalam ribu pekerja)

Status		Tahun		
		2002	2004	2008
Formal	1. Berusaha dengan buruh tetap	2.786,2	25.049,7	2.965,8
	2. Buruh/karyawan	25.459,5	2.979,4	28.515,3
Informal	1. Berusaha sendiri tanpa dibantu orang lain	17.632,9	22.019,4	4.513,6
	2. Berusaha dengan dibantu orang lain	3.560,0	16.085,3	18.309,3
	3. Pekerja bebas pertanian	21.512,4	4.450,0	3.732,8
	4. Pekerja bebas non pertanian	17.292,1	20.081,1	21.600,0
	5. Pekerja keluarga tanpa upah	6.130,5	4.798,9	17.944,8

Sumber : BPS, berbagai tahun.

4.2. UPAYA PERBAIKAN DEFINISI DAN DATA SEKTOR INFORMAL

Pada tahun 2009, BPS bekerja sama dengan ADB (RETA 6430: *Measuring the Informal Sector*) melakukan Survei Sektor Informal (SSI) 2009 di Provinsi DI Yogyakarta dan Banten dengan menggunakan konsep baru yang terbanding secara internasional yang dapat mengukur pekerja informal, jenis unit produksi sektor informal, serta share PDRB sektor informal. Uji coba penyesuaian konsep sektor informal merupakan dinamika dari pergeseran kondisi dan pengukuran yang lebih mendekati pada fakta sebenarnya mengenai sektor informal. Dari hasil survei tersebut diperoleh pemahaman dan pengertian yang relatif berbeda

dengan pengertian-pengertian sebelumnya. Pekerjaan informal terdiri dari jumlah pekerjaan informal apakah dilaksanakan di perusahaan sektor formal, sektor informal, atau rumah tangga. Dengan demikian sektor informal mencakup :

- Berusaha sendiri dan pengusaha yang bekerja pada perusahaan sektor informal mereka sendiri
- Pekerja keluarga, tanpa memperhatikan apakah mereka bekerja pada perusahaan sektor formal ataupun informal
- Anggota dari koperasi produksi informal
- Buruh/karyawan yang memiliki pekerjaan informal pada perusahaan sektor formal, sektor informal, atau pembantu rumah tangga, jika tidak tunduk pada UU tenaga kerja, pajak pendapatan, perlindungan sosial dsb.
- Berusaha sendiri yang terlibat dalam produksi barang yang semata-mata untuk konsumsi sendiri oleh rumah tangganya

Sektor informal secara luas dapat dicirikan terdiri dari unit-unit yang terlibat dalam produksi barang atau jasa dengan tujuan utama menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan kepada orang yang bersangkutan. Unit ini biasanya beroperasi dengan:

- Organisasi tingkat rendah,
- Dengan sedikit atau tanpa pembagian antara tenaga kerja dan modal sebagai faktor produksi dan dalam skala kecil.
- Hubungan tenaga kerja sebagian besar didasarkan pada pekerjaan tidak tetap, kekerabatan atau hubungan pribadi dan hubungan sosial daripada kontrak perjanjian dengan jaminan resmi.

Unit produksi dari sektor informal memiliki karakteristik sebagai perusahaan rumah tangga dengan aset tetap dan aset lainnya yang digunakan bukan milik unit produksi tetapi kepunyaan pemiliknya. Unit seperti ini tidak dapat melakukan transaksi atau terlibat kontrak dengan unit lain, atau mendapatkan pinjaman atas nama mereka sendiri, pemilik harus mencari sumber dana dengan risikonya sendiri dan bertanggung jawab secara pribadi, tanpa batas, untuk hutang atau kewajiban yang timbul dalam proses produksi. Pengeluaran produksi sering kali tidak dapat dibedakan dari pengeluaran rumah tangga, barang-barang modal seperti bangunan atau kendaraan tidak dapat dibedakan antara keperluan rumah tangga dan keperluan usaha.

Pekerjaan di sektor informal mencakup semua pekerjaan atau semua orang di usaha sektor informal, yang selama periode referensi tertentu, bekerja di setidaknya satu usaha sektor informal, tanpa memperhatikan status pekerjaan mereka dan apakah itu merupakan pekerjaan utama mereka atau bukan. Pekerjaan informal dicirikan oleh :

- Ketiadaan kontrak,
- Ketiadaan perlindungan sosial,
- Ketiadaan hak untuk berbagai jaminan dan
- Tidak tunduk pada undang-undang tenaga kerja dan pendapatan pajak, yang mungkin tidak sepenuhnya tertangkap dengan fokus hanya pada pekerjaan di sektor informal.

Pekerjaan informal dapat diklasifikasikan lebih lanjut menjadi dua:

- usaha sendiri informal dan
- pekerjaan upahan informal yang mencakup karyawan tanpa kontrak resmi, jaminan pekerja atau perlindungan sosial yang dipekerjakan di usaha formal atau informal.

Yang termasuk usaha sendiri informal:

- pengusaha pada sektor informal,
- berusaha sendiri pada usaha informal,
- pekerja keluarga tidak dibayar dan
- anggota koperasi produksi informal

4.3. SEKTOR INFORMAL – KEADAAN DI LAPANGAN

4.3.1. Karakteristik

Formal vs Informal. Berdasarkan kajian berbagai sumber tentang sektor informal beberapa informasi karakteristik pembeda sektor formal dan informal dapat dilihat dari: (i) keteraturan cara kerja, (ii) hubungan dengan perusahaan, (iii) curahan waktu, serta (iv) status hukum kegiatan yang dilakukan. Berdasarkan karakteristik tersebut, beberapa karakteristik sektor informal adalah: mudah masuk; bergantung pada sumberdaya sendiri; kepemilikan keluarga; beroperasi pada skala kecil; padat tenaga kerja; teknologi sendiri; kemampuan didapatkan diluar pendidikan formal; tidak ada peraturan, pasar sangat terbuka dan kompetitif. Sedangkan karakteristik sektor formal adalah: sulit masuk; bergantung pada sumberdaya dari luar; kepemilikan perusahaan; skala besar; padat modal atau modal besar; teknologi impor; kemampuan didapatkan dari pendidikan formal, menggunakan beberapa tenaga asing/ekspatriat; pasar terproteksi (tarif, kuota, ijin perdagangan). Berdasarkan data yang ada, bagian terbesar dari sektor informal, status pekerja adalah pemilik/operator; dikerjakan sendiri dengan beberapa pekerja upahan.

Tipe perusahaannya adalah: usaha mikro; bisnis keluarga; sub kontrak/ bukan unit tetap. Namun bila melihat wujud luarnya hampir dapat dikatakan seluruh sektor adalah usaha mikro, tetapi bila digali lebih mendalam ternyata usaha mikro terbagi dalam beberapa bentuk. Pertama adalah usaha mikro milik sendiri. Kedua kelompok yang menjalankan usaha keluarga, ada yang bersifat turun temurun, tapi ada yang hanya menjalankan usaha saudaranya sebagai pekerja (sistem fee/upah). Ketiga perusahaan sub kontrak/bukan unit tetap, kelompok ini merupakan unit usaha yang telah memiliki peralatan dan keahlian cukup, tetapi usahanya hanya menjalankan pesanan kelompok usaha yang lebih besar, atau dalam lapangan sering dikenal dengan istilah makloon.

Pilihan atau Keterpaksaan?. Hal yang menarik dari adanya sektor informal adalah apakah sektor informal merupakan pilihan atau terpaksa? Tumbuhnya sektor informal disebabkan dan didorong oleh adanya: (i) Industrialisasi dan pembangunan bias kota; (ii) Memburuknya perbandingan lahan untuk bertani dengan jumlah penduduk, serta memburuknya bentuk pola kepemilikan tanah; (iii) Meningkatnya jumlah penganggur dan berlakunya upah rendah di sektor formal; (iv) Tingginya pendidikan berkorelasi negatif dengan pekerjaan di sektor pertanian; (v) Penguasaan sebagian kecil penduduk pada bidang ekonomi, khususnya sektor perdagangan dan investasi; (vi) Dualisme sosial, ekonomi dan teknologi. Faktor lain yang merupakan cerminan dari tumbuhnya sektor informal adalah: (i) merupakan buah dari benih-benih kewirausahaan; (ii) Bentuk dari diversifikasi usaha; (iii) Sistem patronas; (iv) Penyangga dari sistem pekerjaan formal; (v) Faktor kultural

Ragam/bidang usaha Ekonomi Informal. Keragaman sektor informal sangat besar. Untuk melihat ragam tersebut, kita dapat melihat berdasarkan barang yang dijual dan cara menjajakannya. Berdasarkan jenis barang yang dijual dapat ditemui sektor informal yang menjual/berusaha di bidang: (i) produksi pertanian; (ii) makanan dan minuman; (iii) makanan hasil olahan pabrik; (iv) barang pabrik bukan makanan; dan (v) pedagang tidak terampil. Berdasarkan cara menjajakan dapat ditemui: (i) pedagang yang menetap (permanen); (ii) menetap namun bongkar pasang atau berdagang hanya pada waktu tertentu saja (pagi, siang, atau malam saja); (iii) dorongan keliling, dan asongan.

4.3.2. Sektor Informal dan Kemiskinan.

Munculnya sektor informal di kota tidak terlepas dari latar belakang sejarah perekonomian tradisional yaitu perekonomian pedesaan yang sebagian besar didasarkan pada struktur pertanian dengan pola bercocok tanam sederhana. Oleh karena rendahnya tingkat upah tenaga kerja di sektor pertanian dan semakin langkanya lahan-lahan pertanian di pedesaan, maka banyak tenaga kerja yang memilih alternatif lain untuk urbanisasi (migrasi desa ke kota) dan bekerja di sektor non pertanian.

Di Indonesia, sebagian besar tenaga kerja bekerja di sektor informal. Menurut data BPS, lebih dari 60 persen penduduk usia produktif (usia 15 tahun ke atas) bekerja di sektor informal. Untuk mengetahui proporsi jumlah pekerja di sektor informal pada tahun 2001-2010 dapat dilihat Tabel 3 sebagai berikut :



Sumber : Pengolahan data

Selanjutnya dari tabel 4 di bawah dapat dilihat bahwa sektor informal perkotaan telah memberikan kontribusi terhadap masyarakat perkotaan dibandingkan dengan daerah pedesaan. Di mana dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa dari 100 persen orang yang bekerja di sektor informal di perkotaan, 82,7 persen termasuk ke dalam kondisi yang tidak miskin sedangkan yang tergolong miskin dan hampir miskin memiliki proporsi yang jauh berbeda. Hal ini menunjukkan bahwa sektor informal telah memberikan pendapatan yang memadai kepada masyarakat perkotaan sehingga menjadikan mereka golongan yang tidak termasuk miskin.

Tabel 4 Proporsi Pekerja Sektor Informal Menurut Status Tahun 2008

Status	Daerah	
	Perkotaan (%)	Pedesaan (%)
Miskin	6,3	29,9
Hampir Miskin	11,0	27,5
Tidak Miskin	82,7	42,6

Sumber : World Bank Office Indonesia Poverty Team

Sementara itu di daerah pedesaan, sebanyak 57,5 persen pekerja sektor informal masih tergolong dalam kondisi miskin dan hampir miskin. Hal ini mengindikasikan bahwa sektor informal pedesaan belum banyak dapat membantu mereka untuk terlepas dari kondisi kemiskinan, yang disebabkan pendapatan yang mereka peroleh sebagai pekerja di sektor informal masih rendah atau belum dapat mencukupi kebutuhan hidupnya.

Beberapa studi mengungkapkan bahwa membengkaknya sektor informal yang terjadi di kota-kota besar di Indonesia disebabkan karena terbatasnya daya serap sektor modern atau formal terhadap angkatan kerja. Terbatasnya daya serap sektor

formal atau modern ini karena tenaga kerja yang dibutuhkan adalah mereka yang mempunyai pendidikan dan keterampilan yang tinggi, padahal di lain pihak sebagian besar tenaga kerja Indonesia masih mempunyai pendidikan yang rendah. Akibatnya tenaga kerja yang tidak terserap di sektor formal terpaksa masuk ke sektor informal yang tidak membutuhkan persyaratan apa-apa seperti di sektor formal.

4.3.3. PKL sebagai bagian dari Sektor Informal

Pedagang kaki lima/PKL (street trading/street hawker) adalah salah satu usaha dalam perdagangan dan salah satu wujud sektor informal. Pedagang kaki lima adalah orang yang dengan modal yang relatif sedikit berusaha di bidang produksi dan penjualan barang-barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu di dalam masyarakat, usaha tersebut dilaksanakan pada tempat-tempat yang dianggap strategis dalam suasana lingkungan yang informal (Winardi dalam Haryono, 1989).

Istilah pedagang kaki lima merupakan peninggalan zaman penjajahan Inggris. Diambil dari ukuran lebar trotoar yang waktu itu dihitung dalam feet sama dengan kaki, atau 1,5 meter. Pedagang yang berjualan ditrotoar tersebut kemudian disebut pedagang kaki lima (PKL). Jika melihat modal kaki lima adalah orang yang dengan modal relatif sedikit. Mereka berusaha dibidang produksi dan berjualan barang-barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kelompok konsumen tertentu di dalam masyarakat. Aktifitasnya dilaksanakan pada tempat-tempat yang sangat strategis dalam suasana lingkungan yang informal.

Anggapan bahwa PKL adalah "penyakit kota" yang mengganggu kebersihan, keindahan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas. Padahal jika mau jujur, kemacetan itu biangnya adalah konsentrasi keramaian. konsentrasi keramaian yang secara tidak bijak telah diciptakan oleh kebijakan pembangunan itu sendiri. Disamping karena memang kurangnya budaya tertib di masyarakat kita. Tetapi yang tidak tertib itu, sesungguhnya melanda semua pihak; para pengusaha dan para pejabat juga. Termasuk para pedagang kecil, pejalan kaki, angkot dan tukang becak. Tidaklah bijak, jika hanya menyalahkan mereka yang kecil. Pembangunan mal-mal yang meringsek ditengah kota dengan menggusur berbagai ruang publik dan cagar budaya, adalah bukti bahwa mereka para pengusaha dan pejabat tidak pernah mau tertib. Jika kita mau melihat dengan kaca mata yang lebih jernih, kita bisa menemukan banyak manfaat sosial dari PKL, di samping ketidaknyamanan dan ketidak-teraturan mereka.

Dibawah ini beberapa alasan mengapa PKL penting untuk dipikirkan:

1. PKL merupakan salah satu penyangga perekonomian rakyat, yang mandiri, kuat dan membuka lapangan kerja bagi banyak pihak disekeliling mereka.
2. Usaha PKL mampu mendukung industri secara makro. Karena pada prakteknya, justru usaha PKL yang menjadi pengecer langsung barang-barang yang diproduksi industri besar.
3. Pada saat yang sama, PKL mampu memberikan barang-barang alternative dengan harga yang terjangkau.
4. Dalam beberapa survey yang dilakukan terhadap PKL di banyak kota-kota besar di Indonesia, PKL justru menjadi bumerang penduduk kota dari penjahat jalanan.
5. PKL juga mendatangkan pendapatan terhadap pemerintah daerah.

4.4 ANALISA KONTRIBUSI SEKTOR INFORMAL PERKOTAAN TERHADAP KETERKAITAN ANTAR SEKTOR:

4.4.1. Angka Pengganda Output (Output Multiplier)

Berdasarkan hasil perhitungan tabel input-output diperoleh angka pengganda output sebagai berikut:

Tabel 5 Angka Pengganda Output

No.	Sektor	Sebelum Menginternalisasi Sektor Informal (IO)	Sesudah Menginternalisasi Sektor Informal (IO*)	Perubahan (persen)
1.	Pertanian, pertambangan, Penggalian	1,374	1,378	0,36
2.	Industri Pengolahan	2,164	2,185	1,00
3.	Listrik, Gas, Air bersih, Bangunan	2,291	2,311	0,92
4.	Perdagangan, Hotel dan Restoran, Pengangkutan dan Komunikasi	1,859	1,873	0,74
5.	Keuangan, Perbankan, Jasa-jasa	1,794	1,808	0,76

Sumber : Pengolahan Data

Dari tabel tersebut dapat dikatakan bahwa sektor informal memiliki pengaruh yang bersifat positif terhadap jumlah output, dengan pengaruh terbesar ada pada sektor informal di industri pengolahan.

4.4.2. Angka Pengganda Pendapatan (Income Multiplier)

Untuk melihat angka pengganda pendapatan dari hasil analisis input-output akan dijelaskan dalam tabel berikut ini :

Tabel 6 Angka Pengganda Pendapatan

No.	Sektor	Sebelum Menginternalisasi Sektor Informal (IO)	Sesudah Menginternalisasi Sektor Informal (IO*)	Perubahan (persen)
1.	Pertanian, Pertambangan, Penggalian	1,379	1,380	0,09
2.	Industri Pengolahan	2,552	2,575	0,87
3.	Listrik, Gas, Air bersih, Bangunan	2,440	2,456	0,65
4.	Perdagangan, Hotel dan Restoran, Pengangkutan dan Komunikasi	1,828	1,834	0,35
5.	Keuangan, Perbankan, Jasa-jasa	1,471	1,475	0,27

Sumber : Pengolahan data

Hasil analisis berdasarkan tabel di atas menjelaskan bahwa sektor informal meningkatkan angka pengganda pendapatan dengan pengaruh terbesar berada pada sektor informal di industri pengolahan.

4.4.3 Keterikatan Antara Sektor (Linkages)

Untuk melihat pengaruh sektor informal terhadap keterkaitan antar sektor-sektor industri ke belakang dan ke depan, dilakukan analisis keterkaitan sebelum dan sesudah menginternalisasikan sektor informal dalam tabel input output perekonomian Indonesia sebagai berikut :

Tabel 8 Analisis Keterkaitan Antar Sektor-sektor Industri

Sektor	Keterkaitan Sebelum Menginternalisasi Sektor Informal (IO)		Keterkaitan Sesudah Menginternalisasi Sektor Informal (IO*)		Perubahan (persen)	
	Backward	Forward	Backward	Forward	Backward	Forward
1.	0,721	0,982	0,724	1,001	0,043	1,935
2.	1,141	1,588	1,143	1,632	0,209	2,768
3.	1,208	0,617	1,209	0,623	0,111	0,016
4.	0,980	0,901	0,981	0,911	0,102	0,008
5.	0,946	0,868	0,946	0,877	0,011	0,024

Sumber : Pengolahan Data

Keterangan : 1 = Pertanian, Pertambangan, Penggalian; 2 = Industri Pengolahan; 3 = Listrik, Gas, Air bersih, Bangunan; 4 = Perdagangan, Hotel dan Restoran, Pengangkutan dan Komunikasi; 5 = Keuangan, Perbankan, Jasa-jasa

Analisis tersebut mengindikasikan bahwa kegiatan-kegiatan usaha yang dilakukan oleh sektor informal di Indonesia seluruhnya telah mampu meningkatkan keterkaitan, baik ke belakang maupun ke depan dalam seluruh sektor. Perubahan positif ke belakang maupun ke depan yang terjadi pada seluruh sektor-sektor industri tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya sektor informal, kegiatan-kegiatan dalam seluruh sektor-sektor industri makin saling terkait satu sama lain.

4.5. PKL ANTARA USAHA RAKYAT DAN PERPANJANGAN TANGAN PEMILIK MODAL.

Berdasarkan studi lapangan yang dilakukan ternyata kegiatan usaha PKL perkotaan saat ini merupakan ceruk yang mempunyai prospek positif yakni, 57,5% pelaku PKL memiliki pendapatan diatas Rp 1.500.000. Walau begitu kita tidak bisa langsung mengatakan bahwa kehidupan para PKL sejahtera, karena senyatanya tidak semua pelaku PKL dapat merasakan pendapatan tersebut. Hanya PKL mandiri yang lebih merasakan manfaatnya. Secara umum pelaku PKL dapat dibagi dua yakni pelaku PKL mandiri dan PKL pekerja sebagai perpanjangan tangan pemilik modal.

Seluruh tipe PKL ternyata dapat memberikan kontribusi sebagai jaring pengaman sosial, ekonomi dan penanggulangan kemiskinan. Keduanya sama-sama menyerap tenaga kerja, baik yang terdidik maupun tidak terdidik. Hanya masing masing tipe PKL memiliki karakteristik, dan manajemen usaha yang berbeda, oleh karena itu kebijakannya yang di terapkan juga harus berbeda. Sebagai contoh: PKL mandiri sangat rentan terhadap gejolak ekonomi, sistem pengelolaan dan manajemen usaha masih menggunakan sistem tradisional, sulit mengakses modal melalui lembaga keuangan formal, tetapi 100% keuntungan dapat dinikmati oleh para pedagang dan keluarganya. Pada PKL pekerja sudah menggunakan instrumen modern/semi modern, dan memiliki akses terhadap permodalan, tetapi kondisi pekerja berada posisi yang sangat rentan, sehingga penguatan perlindungan terhadap pekerja menjadi kebijakan yang penting pada PKL pekerja/perpanjangan tangan pemilik modal.

4.6. KELEMBAGAAN PKL

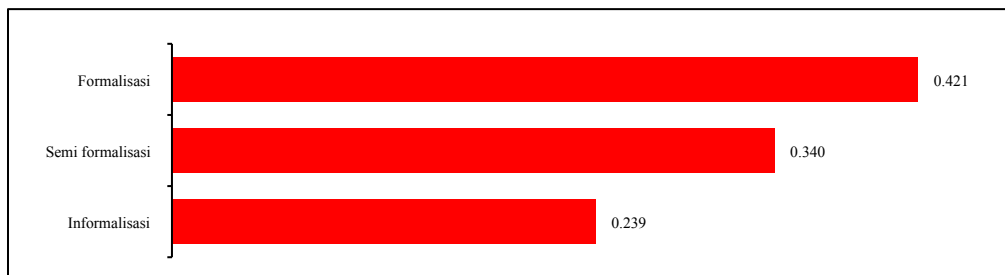
Kelembagaan PKL berdasarkan data lapangan yang dikumpulkan dari lima kota penelitian dan data sekunder dapat digolongkan menjadi empat kelompok, yaitu: Koperasi, Asosiasi/Perkumpulan, Asosiasi Onderbouw Ormas, dan Liar. Empat bentuk organisasi tersebut memiliki kelemahan dan kelebihan dalam rangka pengembangan usaha PKL. Organisasi yang

sangat diwaspadai adalah bentuk "Liar" karena organisasi ini hanya mengambil keuntungan dari para PKL atas penguasaan lahan, umumnya PKL tidak dapat bernegosiasi dengan para penguasa tersebut. Keuntungan yang didapat oleh PKL adalah akses terhadap kelengkapan dagang (Isitrik, kebersihan) dan sedikit jaminan atas usaha, termasuk bocoran terhadap operasi pengurusan yang dilakukan Pemda.

Berdasarkan kajian lapangan terlihat peran organisasi ini memiliki peran penting dalam pengembangan usaha PKL, sebenarnya lembaga ini dapat menjadi lembaga intermediary bagi PKL dan Pemerintah daerah dalam upaya penataan pedagang kaki lima. Catatan penting yang perlu diperhatikan dalam upaya pemberdayaan asosiasi adalah jangan sampai organisasi ini dijadikan lahan mobilisasi dan perebutan lahan bagi oknum-oknum tertentu.

4.7 ALTERNATIF KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP SEKTOR INFORMAL (HASIL AHP)

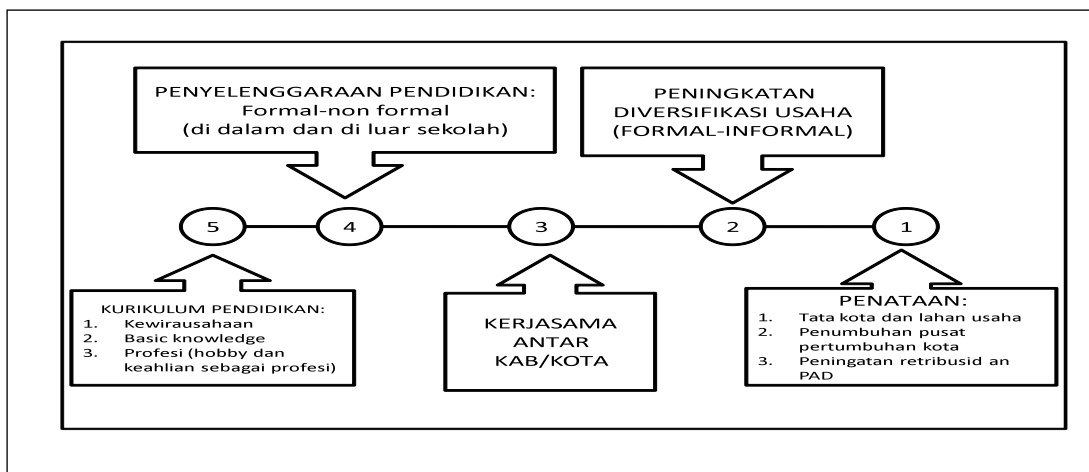
Kebijakan pemerintah daerah dalam menangani sektor informal, dalam hal ini lebih khususnya masalah Pedagang Kaki Lima dapat dilakukan dengan berbagai alternatif, namun untuk mendapatkan prioritas mana yang harus didahulukan memerlukan suatu metode tertentu dalam penelitian. Pemilihan alternatif kebijakan dapat ditentukan melalui suatu metode yang disebut Analitical Hierarchy Process atau AHP. Analisis gabungan dari keempat alternatif pilihan menghasilkan proses formalisasi PKL adalah pilihan yang utama.



Makna yang didapat dari gambar di atas adalah dengan alasan kondisi ekonomi, maka keberadaan PKL menjadi layak untuk diformalkan. Ini tentunya akan berimplikasi pada munculnya peraturan untuk mengatur formalisasi PKL (ijin lokasi, pelatihan, dan lain-lain).

4.8 PEMIKIRAN KE DEPAN: PENGELOLAAN PKL

Pelaksanaan Focus Group Discussion yang sangat konstruktif mengenai permasalahan PKL di hampir setiap kota di Indonesia menghasilkan suatu rumusan atau langkah-langkah penanganan yang sistemik dan berkesinambungan. Hal ini tergambar pada bagan di dibawah ini.



Bagan Penanganan Sektor Informal secara Sistematis (Hulu-Hilir)

Langkah pertama yang harus diambil adalah pertama adalah melakukan penataan kota dengan mengelompokan wilayah yang terbagi-bagi dalam berbagai jenis peruntukan. Salah satu peruntukan yang harus ada adalah mengalokasikan wilayah tertentu untuk lahan usaha, terutama lahan usaha untuk Pedagang Kaki Lima yang tergolong pengusaha UKM ini. Dalam hal penataan ini akan lebih baik dengan melibatkan para stakeholders, termasuk para pelaku Pedagang Kaki Lima yang dapat juga diwakili oleh asosiasinya. Kedua, menumbuhkan pusat-pusat pertumbuhan kota, sehingga pertumbuhan kota tidak tersentral pada satu titik yang akan mengundang pedagang untuk berusaha di lokasi tersebut. Dengan berkembangnya berbagai macam usaha termasuk PKL di banyak pusat-pusat pertumbuhan kota akan meningkatkan potensi penerimaan PAD dari aspek retribusi daerah.

Langkah kedua yang harus dilakukan adalah melakukan diversifikasi usaha, baik untuk usaha yang bergerak di sektor formal maupun sektor informal yang di dalamnya terdapat subsektor PKL. Peningkatan diversifikasi usaha ini penting dilakukan karena akan membuat lapangan kerja lebih banyak tersedia bagi penganggur. Dengan cara ini maka akan terjadi peningkatan penghasilan baik bagi yang sebelumnya tidak mempunyai pekerjaan juga bagi yang sudah bekerja.

Langkah ketiga adalah melakukan kerjasama antar kota atau kabupaten, sehingga tidak akan terjadi pusat pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang dalam satu kawasan regional yang nantinya akan mengundang orang untuk berkegiatan usaha di kota tersebut saja. Hal ini akan berdampak kepada peningkatan urbanisasi tinggi pada kota yang pusat pertumbuhan ekonominya lebih besar daripada kota/kabupaten tetangganya.

Langkah keempat adalah menyelenggarakan pendidikan baik pendidikan formal maupun non formal yang berbasis kepada entrepreneurship (kewirausahaan), sehingga akan muncul manusia-manusia yang berjiwa usaha dan mandiri yang tidak mengandalkan pada lapangan pekerjaan yang tersedia, namun justru menciptakan lapangan kerja.

Langkah kelima sebagai langkah terakhir adalah melakukan pembenahan kurikulum dari sejak taman kanak-kanak, sekolah dasar, sekolah menengah sampai tingkat perguruan tinggi yang kesemuanya mendidik siswanya untuk menjadi orang yang berjiwa wirausaha dan mandiri. Mengajarkan pengetahuan dasar (basic knowledge) untuk berwirausaha sehingga nantinya akan didapat situasi hobi dan keahlian sebagai profesi.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 KESIMPULAN

Di Indonesia, para pelaku usaha sektor informal meliputi jenis yang sangat beragam termasuk salah satunya adalah pedagang kaki lima. Jika dilihat dari komposisi tenaga kerja, sebagian besar tenaga kerja bekerja di sektor informal. Menurut data BPS, lebih dari 60 persen penduduk usia produktif (usia 15 tahun ke atas) bekerja di sektor informal. Dari seluruh pekerja informal tersebut 17,3 persen (di perkotaan) dan 57,4 persen (di perdesaan) masih tergolong miskin dan hampir miskin. Sektor informal berpotensi menjadi batu loncatan usaha/pekerjaan yang dapat memberikan pendapatan bagi golongan miskin untuk keluar dari kemiskinannya. Namun demikian perlu diperhatikan jaminan kepastian berusaha, bekerja dan jaminan sosial bagi mereka agar mereka tidak terperangkap dalam kemiskinan atau bulak balik keluar masuk kemiskinan karena mereka sangat rentan terhadap guncangan baik yang tertuju kepada kondisi lingkungan usaha/pekerjaannya maupun kesehatan pribadi pekerja informal tersebut.

Hal penting lainnya yang perlu dicatat bahwa hasil analisis menunjukkan sektor informal telah dapat memberikan efek pengganda (multiplier) yang positif baik terhadap total output, pendapatan dan kesempatan kerja. Dari lima sektor informal utama, diketahui sektor industri pengolahan memiliki nilai perubahan angka pengganda yang paling besar dibandingkan sektor industri lain, baik terhadap total output, pendapatan dan kesempatan kerja. Pada analisis keterkaitan antar sektor (linkages) menunjukkan kegiatan-kegiatan usaha yang dilakukan oleh sektor informal di Indonesia seluruhnya mampu meningkatkan keterkaitan, baik ke belakang (backward linkages) maupun ke depan (forward linkage) terhadap sektor-sektor formal.

Tidak dapat dipungkiri bahwa profesi PKL menjadi suatu safety net di kala seseorang tidak punya pekerjaan atau tidak dapat ditampung dalam sektor formal. Dengan demikian pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus segera membuat strategi pengembangan PKL sebagai bagian dari pengembangan sektor informal dalam rangka penanggulangan kemiskinan di perkotaan.

Penganganan PKL tidak bisa hanya mengandalkan pola penanganan jangka pendek atau hit and run, tetapi harus dengan penanganan yang holistik dan konstruktif didukung kebijakan jangka menengah dan panjang. Hal ini harus dimulai dari kebijakan penataan PKL/sektor informal, peningkatan diversifikasi usaha baik formal dan informal, design kebijakan kerjasama antar daerah, penguatan penyelenggaraan pendidikan baik formal dan non formal (di dalam dan diluar sekolah) dan adanya kurikulum pendidikan yang mengakomodasi bidang kewirausahaan, pengetahuan dasar dan peluang keahlian profesi sebagai salah satu bidang yang menjanjikan.

5.2 REKOMENDASI

Guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan sekaligus mengurangi tingkat kemiskinan, sebaiknya disusun suatu kebijakan strategi pengembangan usaha sektor informal yang bersifat non-urban solution. Fokus dari kebijakan ini adalah mencegah agar tidak terjadi urbanisasi (migrasi) dari desa ke kota yang efeknya cenderung dapat menghambat pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pertumbuhan ekonomi tidak akan dapat dicapai jika dalam suatu perekonomian terdapat tingkat pengangguran dan kemiskinan yang tinggi. Urbanisasi merupakan salah satu penyebab terjadinya tingkat pengangguran dan kemiskinan yang tinggi di Indonesia, khususnya di daerah perkotaan.

Salah satu bentuk pembangunan masyarakat yang mandiri dan berswadaya adalah dengan pengembangan sektor informal di desa terutama industri non pertanian. Prioritas pembangunan desa yang berintikan swasembada pangan hanya ditekankan pada produksi tanaman pertanian khususnya padi, hanya memberikan keuntungan bagi sebagian kecil masyarakat desa yang memiliki lahan pertanian luas. Sedangkan yang memiliki lahan gurem dan buruh tani kurang memperoleh keuntungan dari program yang dijalankan tersebut. Oleh sebab itu, perlu adanya penyusunan program ataupun kebijakan pemerintah guna menciptakan kerwirausahaan daerah perdesaan dengan harapan pelaku sektor informal memiliki wawasan bisnis yang luas, mampu mengelola modal yang baik dan dapat memasarkan hasil produknya.

Selain itu, kebijakan tentang kejelasan status dari sektor informal juga perlu dilakukan. Hal ini mengingat masih banyak kegiatan usaha sektor informal yang bertentangan dengan peraturan ataupun hukum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Selain itu pula keberadaan sektor informal kadang tidak kuat seperti sektor formal. Di

mana sektor informal karena ketidakjelasan sektor ini seringkali menyulitkan bagi mereka untuk mendapatkan modal ataupun memperluas usahanya. Oleh sebab itu, dengan adanya kejelasan status yang ditetapkan oleh pemerintah diharapkan akan semakin memperjelas eksistensi sektor informal baik dari segi usaha, lokasi, permodalan dan juga pemasaran hasilnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Jennifer dan Paul, A. 1991. <http://www.jstor.org/pss/2803879>.
- Arief, S. 1993. Metode Penelitian Ekonomi. LPFE-UI : Jakarta.
- Arsyad, L. 1999. Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah. BPFE : Jogjakarta.
- Badan Pusat Statistik. 1995. Survei Penduduk Antar Sensus (Supas). Jakarta.
- _____. 2000. Sensus Penduduk. Jakarta.
- _____. 2002. Survei Tenaga Kerja Nasional. Jakarta.
- _____. 2005. Tabel Input Output Nasional. Jakarta.
- _____. 2005. Survei Ekonomi. Jakarta.
- _____. 2009. Survei Tenaga Kerja Nasional. Jakarta.
- _____. 2009. Survei Ekonomi Sosial Nasional (Susenas). Jakarta.
- _____. 2009. Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2009. Jakarta.
- _____. 2010. Data dan Metodologi Untuk Kajian Sektor Informal di Indonesia. Jakarta.
- Bappeda Provinsi DI Jogjakarta. 2004. Laporan Akhir Strategi Sektor Informal Dalam Pertumbuhan Ekonomi Provinsi Daerah Istimewa Jogjakarta. Kerja sama Bappeda DI Jogjakarta dengan Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Universitas Gadjah Mada : Jogjakarta.
- Bappenas. 2009. Kajian Evaluasi Pembangunan Nasional, Peran Sektor Informal Sebagai Katup Pengaman Masalah Ketenagakerjaan. Kedeputusan Evaluasi Kinerja Pembangunan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : Jakarta.
- _____. 2010. Kajian Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Pada Sektor Informal. Direktorat Penanggulangan Kemiskinan Nasional. Bappenas.
- Bernabe, Sabine. 2002. Informal Employment in Countries in Transition : A Conceptual Framework, Centre Analysis of Social Exclusion. London School of Economics : London.
- Buddhiracana. 2001. Mobilitas Tenaga Kerja dan Dampaknya Terhadap Kehidupan Sosial Budaya. Vol. 2\No. 13\ Juni 2001 BKSNT : Bandung.
- Cuevas, S.et.all. 2008. Informal Employment in Indonesia, ADB.
- Daryanto, A dan Yundy, H. 2010. Analisis Input Output dan Social Accounting Matrix Untuk Pembangunan Ekonomi Daerah. IPB Press : Bogor.
- Effendi, T., Noer. 1996. Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan. Tiara Wacana : Jogjakarta.
- Firnandy. 2002. Studi Profil Pekerja di Sektor Informal dan Arah Kebijakan ke Depan. Direktorat Ketenagakerjaan dan Analisis Ekonomi : Jakarta.
- Isdijoso, W. 2010. Sekilas Profil Kemiskinan di Perkotaan. Lembaga Penelitian Smeru. Jakarta.
- Manning, C. dan Effendi, T., N . 1993. Sektor Informal. Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota. Manning and T. N. Effendi. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Rachbini, D., J dan A. Hamid. 1994. Ekonomi Informal Perkotaan : Gejala Involusi Gelombang Kedua. LP3ES : Jakarta.
- Sukirno, Sadono. 1985. Ekonomi Pembangunan : Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan. LPFE-UI : Jakarta.
- _____. 2000. Makroekonomi Modern : Perkembangan Pemikiran Dari Klasik Hingga Keynesian Baru. PT. Raja Garfindo Persada : Jakarta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1988. Manajemen Pembangunan. Haji Masagung : Jakarta.
- Todaro, Michael. 2000. Pembangunan Ekonomi. Bumi Aksara Jakarta.
- Winarso H dan Gede B. 2008. Sektor Informal yang Terorganisasi : Menata Kota Untuk Sektor Informal. Kelompok Keahlian Perencanaan dan Perancangan Kota, Sekolah Arsitektur, Perencanaan dan Pengembangan Kebijakan, Institut Teknologi Bandung : Bandung.

Peraturan Perundang-undangan

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025.
4. PP Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP)
5. Perpres Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.
6. Perpres Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional RPJMN 2010-2014.
7. Perpres Nomor 39 Tahun 2005 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2006

8. Perpres Nomor 19 Tahun 2006 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2007
9. Perpres Nomor 18 Tahun 2007 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2008
10. Perpres Nomor 38 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2009
11. Perpres Nomor 21 Tahun 2009 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2010
12. Perpres Nomor 29 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2011
13. Inpres Nomor 3 Tahun 2007 tentang Kebijakan Perberasan
14. Inpres Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan
15. Keputusan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat No 35/KEP/MENKO/KESRA/X/2008 Tim Koordinasi Raskin Pusat
16. Peraturan Menteri Keuangan No 99/PMK.02/2009 tentang Subsidi Beras
17. Peraturan Menteri Keuangan No 135/PMK.05/2008 jo. 10/PMK.05/2009 tentang Fasilitas Penjaminan Kredit Usaha Rakyat
18. Keputusan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat No.25/KEP/MENKO/KESRA/VII/2007 tentang Pedoman Umum PNPM Mandiri
19. Keputusan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat No.10/KEP/MENKO/KESRA/III/2008 tentang Tim Pengarah PSF
20. Keputusan Bulog KD- /DO201/01/2009 Pedoman Umum Pengadaan Gabah/Beras Dalam Negeri Tahun 2009
21. Keputusan Bappenas No.150/D.III/KESRA/07/2008 tentang Tim Teknis PSF
22. Surat Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat B.175/MENKO/KESRA/X/2008 tentang Penetapan Daftar Lokasi dan Alokasi BLM PNPM Mandiri TA 2009

Buku, Makalah, Media Massa dan Sumber Elektronik

1. Ardin, Sengkarut Penanggulangan Kemiskinan, FLAMMA Edisi 33, Januari - Maret 2010.
2. Harja Dadan Ramdan, Catatan Kritis Problematika Pemiskinan: Membuka Tabir Kelam untuk Keluar dari Jeratan Pemiskinan, diunduh dari, <http://www.inisiatif.org/index.php?view=article&catid=31%3Apengelolaan-pengetahuan-pengembangan-sumberdaya&id=150%3Aapemiskinan&t...>, pada 13 Juni 2010 jam 08:35 WIB.
3. Lembaga Penelitian Smeru, Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Pola Mana yang Paling Tepat?, Lokakarya Perencanaan dan Penganggaran Strategi Penanggulangan Kemiskinan di Daerah: Pola Mana yang Paling Tepat? Yang diselenggarakan oleh Lembaga Penelitian SMERU, Makassar, 23-24 Maret 2004.
4. Buku Laporan TKPK, Capaian Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan 2005-2009.
5. MIS UPPKH Pusat, Komponen SIM PKH, diunduh dari <http://pkh.depsos.go.id/index.php?opti...> pada tanggal 25 Agustus 2010.
6. Patunru Arianto A, Efisiensi, Inovasi, dan Birokrasi, diunduh dari <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/06/22/04021423/efisiensi.inovasi.dan.birokrasi>, pada 22 Juni 2010 jam 15:22 WIB.
7. Royat Sujana, Perlunya Pro-Poor dan Pro-Human Development Budgeting, diunduh dari <http://catatan-sr.blogspot.com/2008/08/perlunya-pro-poor-dan-pro-human.html>, tanggal 13/06/2010 jam 08:40.
8. Smeccda, Laporan Akhir Kajian Evaluasi dan Revitalisasi Kebijakan Pemerintah di Bidang KUKM, Deputi Bidang Pengkajian Sumberdaya UKMK, 2008.
9. Subandi I.H., Tapak-Tapak Keberdayaan Keluarga Miskin Pedesaan, diunduh dari <http://www.pnpm-pisew.org/admin/files/Artikel-PISEW/TAPAK2.pdf> pada 13 Juni 2010 jam 08.53 WIB.
10. Suharto Edi, Kebijakan Perlindungan Sosial Bagi Kelompok Rentan dan Kurang Beruntung, Seminar Perlindungan Sosial Bagi Kelompok Rentan: Analisis Kebijakan Perspektif Ketahanan Sosial Masyarakat, Pusat Pengembangan Ketahanan Sosial Masyarakat, Badan Pelatihan dan Penelitian Kesejahteraan Sosial, Depsos RI, Jakarta 2 Oktober 2006
11. Thabrany Hasbullah, SJSN: Tugas Pemerintah Yang Takut Dilaksanakan, diunduh dari http://www.bapepam.go.id/perasuransian/publikasi_asuransi/info_penting_asuransi/SJSN%20Terbaikan%2007.pdf, pada 13 Juni 2010 jam 08.40 WIB.

EVALUASI REVITALISASI PERTANIAN DALAM RANGKA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN PETANI

DIREKTORAT EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN SEKTORAL
email: yohandarwati@bappenas.go.id

ABSTRAK

Kajian evaluasi terhadap pembangunan pertanian dengan fokus pada peningkatan kesejahteraan petani ini dilandasi pemikiran bahwa peran petani tidak pernah lepas dari pembangunan pertanian. Tujuan evaluasi ini adalah untuk menyusun kerangka evaluasi program peningkatan kesejahteraan petani; memperoleh gambaran pelaksanaan dan capaian-capaian kebijakan revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani; dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani. Metode yang digunakan terdiri dari tiga metode teknis analisis yaitu statistik deskriptif berupa analisis keragaan data yang berkenaan dengan rata-rata, komposisi dan sebaran data. Kemudian, analisis kuadran yang umumnya digunakan untuk memetakan dua kondisi yang saling terkait, dan metode analisis kualitatif. Data yang digunakan adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder bersumber dari berbagai publikasi instansi dan lembaga terkait.

Dalam kurun waktu implementasi RPJMN 2004-2009, berbagai program dan kegiatan dalam kerangka Revitalisasi Pertanian telah direalisasikan untuk meningkatkan produktifitas pertanian, mengurangi penduduk miskin perdesaan serta peningkatan kesejahteraan petani. Secara umum, dalam rentang waktu tersebut, Kebijakan Revitalisasi Pertanian telah memberikan dampak yang nyata pada peningkatan Nilai Tukar Petani (NTP) sebagai indikator tingkat kesejahteraan petani, meskipun berbagai kendala masih banyak ditemui. Berdasarkan capaian dan permasalahan yang telah dihadapi serta arah pembangunan yang akan datang, revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani menghadapi beberapa tantangan yang fundamental, antara lain: optimalisasi lahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup; ketersediaan infrastruktur, pupuk dan bibit sebagai input pertanian; penanganan dan antisipasi perubahan iklim dan bencana; akses permodalan, dan tata niaga pertanian.

Kajian ini menghasilkan beberapa butir rekomendasi yang diharapkan dapat menjadi rujukan bagi perencanaan dan pelaksanaan kebijakan revitalisasi pertanian yang akan datang, antara lain: (1). Revitalisasi lahan pertanian; (2). Rehabilitasi dan peningkatan kualitas sumber daya alam dan lingkungan hidup; (3) Pengembangan strategi mitigasi bencana dan perubahan iklim dalam sektor pertanian; (4) Peningkatan ketersediaan pupuk dan alternatifnya; (5) Peningkatan ketersediaan infrastruktur; (6). Peningkatan akses permodalan; (7) Penguatan sistem usaha perbenihan dan pembibitan; (8) Pembenahan tata niaga pertanian; (9) Penguatan kelembagaan petani, pertanian dan pedesaan; dan (10). Penguatan dan peningkatan peran pemerintah daerah.

1. LATAR BELAKANG

Hingga saat ini sebagian besar masyarakat Indonesia masih menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian dengan tingkat produktivitas dan pendapatan usaha yang relatif rendah. Dengan sebagian besar masyarakat hidup di perdesaan maka kemiskinan, pengangguran dan rawan pangan banyak terdapat di perdesaan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran, dan rawan pangan harus dilakukan dengan membangun pertanian dan perdesaan.

Sebagai salah satu prioritas kebijakan untuk mewujudkan misi Indonesia yang sejahtera, sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2004-2009, revitalisasi pertanian diharapkan mampu meningkatkan: ketahanan pangan; kapasitas dan kapabilitas petani dan keluarganya; akses petani terhadap sumberdaya dan informasi; serta peningkatan daya saing, mutu dan nilai tambah komoditas pertanian bagi kesejahteraan bangsa Indonesia. Revitalisasi pertanian ini akan menyumbang pada percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, serta penciptaan lapangan kerja baru.

Perilaku petani yang masih berusaha tani secara individual, langkanya dokumen kepemilikan lahan, serta kesulitan di dalam mengakses dana perbankan masih mendominasi lambannya upaya pencapaian sasaran revitalisasi pertanian. Demikian pula halnya dengan perhatian Kepala Daerah terhadap pembangunan pertanian di wilayahnya masing-masing sangat bervariasi.

Persoalan-persoalan tersebut di atas sangat mempengaruhi posisi tawar petani terhadap pelaku pasar lainnya, sehingga harga yang diterima petani belum sesuai dengan korbanan yang mereka keluarkan. Fenomena dimana pada saat panen raya harga jual komoditas pertanian sangat rendah dan sebaliknya meningkat pada saat petani sudah tidak memiliki produk, di beberapa lokasi masih menjadi masalah.

Selain itu, persoalan mendasar yang dihadapi sektor pertanian pada saat ini dan di masa yang akan datang adalah meningkatnya kerusakan lingkungan dan perubahan iklim global; terbatasnya ketersediaan infrastruktur, sarana prasarana, lahan dan air; sedikitnya status dan kecilnya luas kepemilikan lahan; lemahnya sistem perbenihan dan perbibitan nasional; keterbatasan akses petani terhadap permodalan dan masih tingginya suku bunga usahatani; lemahnya kapasitas dan kelembagaan petani dan penyuluh; masih rawannya ketahanan pangan dan ketahanan energi; belum berjalannya diversifikasi pangan dengan baik; rendahnya NTP, dan belum padunya antar sektor dalam menunjang pembangunan pertanian.

2. TUJUAN

Seperti telah diuraikan di atas selain menjadi salah satu prioritas pembangunan jangka menengah nasional 2004-2009 pembangunan sektor pertanian juga membawa implikasi yang sangat penting terhadap pembangunan jangka menengah 2010-2014. Ketahanan Pangan, menjadi salah satu dari 11 prioritas RPJMN 2010-2014. Dalam bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup; Peningkatan Ketahanan Pangan dan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan menjadi salah satu prioritas bidang. Dengan kata lain, berbagai kebijakan, program dan kegiatan pembangunan pertanian dalam periode 2004-2009 akan membawa implikasi yang sangat besar terhadap pembangunan 2010-2014.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, evaluasi pembangunan pertanian pada periode 2004-2009 penting untuk dilakukan. Oleh karena itu, kajian ini ditujukan untuk mengevaluasi sejauhmana kinerja pembangunan pertanian selama periode tahun 2004-2009 berdasarkan kebijakan dan sasaran yang tercantum di dalam RPJMN 2004-2009, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) serta Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pertanian terutama dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani.

Secara khusus, tujuan dari evaluasi ini adalah untuk; (1) Menyusun kerangka evaluasi program peningkatan kesejahteraan petani; (2) Memperoleh gambaran pelaksanaan dan capaian-capaian kebijakan revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani; dan (3) Menyusun rekomendasi kebijakan terkait revitalisasi pertanian dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani.

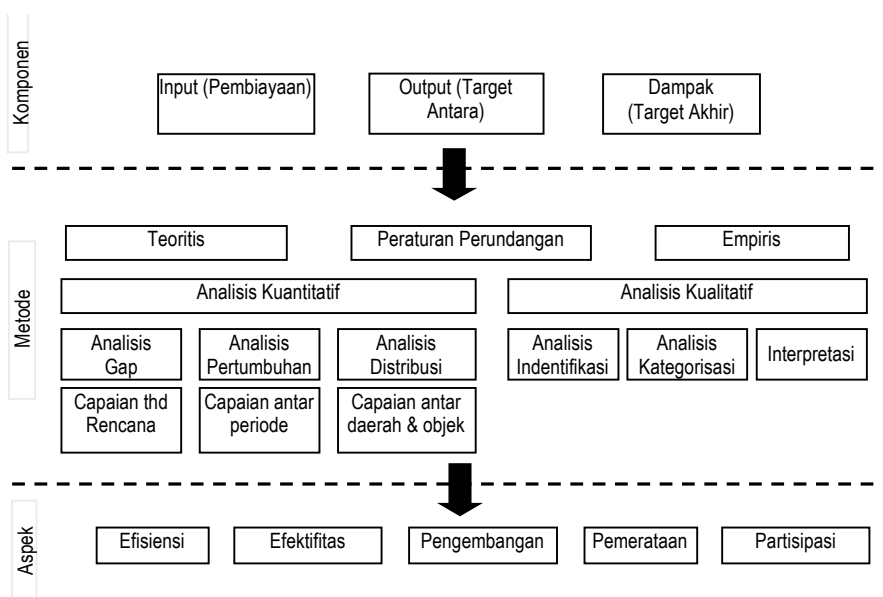
Ruang lingkup kajian dijabarkan sebagai berikut:

- a. Ruang lingkup substansi meliputi bidang-bidang sosial ekonomi pertanian termasuk diantaranya perekonomian secara umum, pertanian, kesejahteraan petani, kemiskinan desa-kota, serta substansi sosial ekonomi pertanian terkait lainnya.
- b. Ruang lingkup wilayah meliputi seluruh provinsi yang ada di Indonesia dengan studi kasus pada daerah-daerah yang menjadi tujuan studi lapang.
- c. Ruang lingkup periode, sesuai dengan RPMJN terdahulu, periode 2004-2009.

3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA ANALISIS

Dengan menggunakan indikator yang telah dibuat pada setiap komponen evaluasi, baik evaluasi input, evaluasi output maupun evaluasi dampak; akan dilihat beberapa hal misalnya terkait dengan gap antara realisasi dan rencana, capaian antar periode dan capaian antar daerah dan obyek. Sedangkan, analisa kualitatif akan digunakan untuk identifikasi, kategorisasi dan interpretasi, seperti yang dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Analisis

Kegiatan ini bertujuan untuk menganalisis sejauhmana kinerja pembangunan pertanian selama periode tahun 2004–2009 berdasarkan kebijakan dan sasaran yang tercantum di dalam RPJMN 2004-2009. Sasaran yang dijabarkan pada RPJM 2004-2009 akan dibandingkan dengan capaian yang dihasilkan (analisis gap). Dengan analisis pertumbuhan, dapat diketahui bagaimana pertumbuhan yang dicapai pada setiap periode. Walaupun sasaran belum dapat tercapai, akan tetapi kita dapat melihat bagaimana penurunan/peningkatan pertumbuhan setiap periode. Selain itu juga, perlu diketahui bagaimana distribusi capaian dari setiap aspek untuk setiap wilayah. Data sekunder dan primer yang digunakan dalam penelitian ini akan diidentifikasi, kategorisasi, dan interpretasi, sehingga dapat diketahui bagaimana capaian dari setiap aspek tersebut, dan pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan bagaimana dampak pembangunan yang telah berjalan terhadap kesejahteraan petani.

3.2. TEKNIS ANALISIS

3.2.1. Statistik Deskriptif

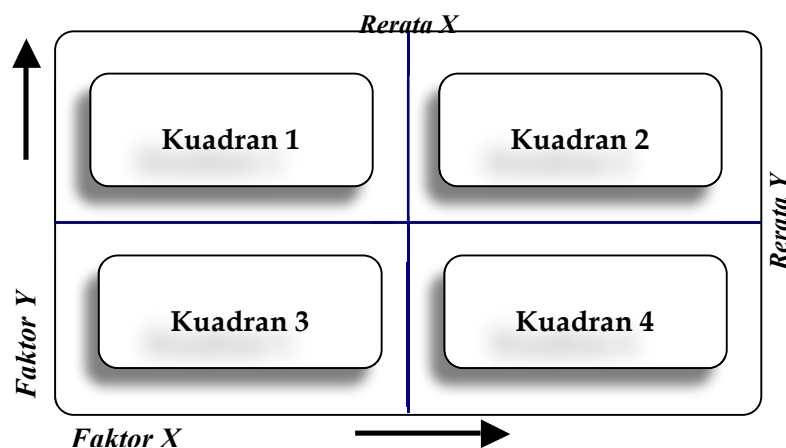
Analisis statistik deskriptif adalah analisis keragaan data yang berkenaan dengan rata-rata, komposisi dan sebaran data. Analisis ini krusial artinya untuk melakukan identifikasi awal perilaku data dan erat kaitannya dengan arah analisis dan penentuan kebutuhan metode kuantitatif lebih lanjut. Analisis ini juga berfungsi untuk memberikan gambaran ringkas (snapshot) indikator-indikator yang digunakan dalam kajian. Untuk analisis digunakan metode statistik seperti rata-rata, rasio (persentase), pertumbuhan, standart deviasi dan lain sebagainya. Statistik deskriptif hanya berhubungan dengan hal menguraikan atau memberikan keterangan-keterangan mengenai suatu data atau keadaan atau fenomena. Dengan kata lain, statistik deskriptif berfungsi menerangkan keadaan, gejala, atau persoalan.

3.2.2. Analisis Kuadran

Analisis kuadran umumnya digunakan untuk memetakan suatu objek pada 2 kondisi yang saling berkaitan. Dengan demikian, melalui analisis kuadran ini dapat diketahui kondisi relatif satu objek terhadap objek lainnya dalam 2 ukuran yang saling berkaitan. Sementara itu untuk melakukan analisis kuadran, masing-masing objek dipetakan dalam satu Diagram Kartesius. Terdapat 2 komponen penting dalam Diagram Kartesius. Pertama garis potong (garis tolak) sumbu X dan sumbu Y, serta kedua adalah 4 kuadran yang dihasilkan dari perpotongan sumbu X dan sumbu Y. Untuk menentukan titik potong digunakan nilai rata-rata dari nilai X dan nilai Y seluruh objek (1,...,j), yaitu:

$$\bar{X}(\bar{Y}) = \frac{\sum_j X(Y)_j}{j}$$

Dari kedua garis potong di atas akan dihasilkan 4 kuadran. Kondisi yang interpretasi masing-masing kuadran akan sangat bergantung pada arah dan keterkaitan antara kedua ukuran yang digunakan. Dalam penelitian ini digunakan pendekatan analisis kuadran seperti yang digunakan Briguglio (2004).



Sumber: Briguglio (2004), dimodifikasi.

Gambar 2. Analisis Kuadran

3.2.3. Analisis Kualitatif

Analisis ini dilakukan dengan mengidentifikasi, mengkategorisasi dan meninterpretasikan secara komprehensif hasil studi yang dilakukan. Beberapa tahap kegiatan analisis yakni :

- Metode Identifikasi. Kegiatan ini dilakukan setelah semua informasi dan data terkumpul yang didasarkan atas beberapa fokus studi diatas. Identifikasi ini secara sederhana dilakukan berdasarkan point-point penting dan hal-hal yang menarik maupun kesamaan informasi maupun pandangan narasumber.
- Metode Kategorisasi, yaitu pengelompokkan data berdasarkan hasil identifikasi yang disandingkan dalam sebuah matriks yang didasarkan fokus studi serta sumber informasi. Kategorisasi juga dilakukan sebagai dasar penyusunan kerangka kerja logis.

- c. Metode Interpretasi/penafsiran, yang dilakukan setelah pengaitan hubungan antar data. Interpretasi juga dilakukan dengan disertai teori-teori yang relevan. Sesuai kaidah penelitian kualitatif, melalui metode analisis yang dipilih, tim peneliti dapat membuat interpretasi dan dapat mempunyai kekuatan argumentasi didasarkan data yang diperoleh dari lapangan.

3.3. DATA

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder yang digunakan dalam studi ini bersumber dari berbagai publikasi instansi dan lembaga terkait. Untuk data-data yang berkaitan dengan komponen kegiatan digunakan data sekunder yang bersumber dari Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sementara itu data yang berkaitan dengan kerangka makro, perencanaan dan anggaran digunakan data sekunder yang bersumber dari Bappenas dan Departemen Keuangan. Data sekunder pendukung lainnya yang berkaitan dengan kependudukan dan kewilayahan digunakan data yang bersumber dari BPS.

Data sekunder yang dipergunakan dalam kajian ini antara lain data PDB sektor pertanian dan subsektornya, nilai tukar petani, banyaknya tenaga kerja sektor pertanian, produksi komoditas pertanian, jumlah penduduk miskin, neraca perdagangan pertanian, investasi pertanian, pembiayaan pertanian dan subsidi pertanian.

Selain itu, untuk mendukung analisis dengan data sekunder, digunakan data dan informasi yang bersifat primer yang dikumpulkan melalui FGD dan interview di daerah serta seminar untuk mendapatkan informasi dan masukan dari para pakar. Masukan diharapkan akan memperkaya dan mempertajam hasil analisis dan rekomendasi.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Capaian Pembangunan Pertanian

Capaian pembangunan pertanian pada kajian ini menggunakan ukuran Produk Domestik Bruto (PDB) pertanian. Secara umum diketahui bahwa nilai PDB sektor pertanian dan subsektornya pada periode 2005-2008 terus meningkat, kecuali pertumbuhan PDB subsektor kehutanan. Pertumbuhan PDB sektor pertanian dalam periode 2004-2009 mencapai rata-rata sebesar 3,5 persen per tahun. Angka ini telah mendekati sasaran RPJMN 2004-2009, yaitu rata-rata pertumbuhannya sekitar 3,52 persen per tahun.

Tabel 1. Pertumbuhan PDB Sektor Pertanian 2004-2009*) (Persen)

Sektor/Sub Sektor	2004	2005	2006	2007	2008	2009*)
1. Pertanian	2,82	2.72	3.36	3.43	4.77	3.75
2. Tanaman Bahan Makanan	2,89	2.60	2.98	3.35	5.91	3.45
3. Tanaman Perkebunan	0,40	2.48	3.79	4.40	3.84	3.59
4. Peternakan & Hasilnya	3,35	2.13	3.35	2.36	3.89	3.93
5. Kehutanan	1,28	(1.47)	(2.85)	(1.10)	(0.39)	1.70
6. Perikanan	5,56	5.87	6,90	5.39	4.81	5.50

Keterangan : *) Semester I 2009
Sumber : BPS, 2009

Ukuran selanjutnya adalah banyaknya tenaga kerja pada sektor pertanian. Secara umum, jumlah tenaga kerja pertanian (pertanian, perikanan dan kehutanan) berada pada kisaran 40% dari angkatan kerja nasional dan selama periode 2005-2009 cenderung meningkat. Tingginya jumlah penduduk yang sebagian besar berada di pedesaan dan memiliki kultur budaya kerja keras, sebenarnya merupakan potensi tenaga kerja untuk mendukung pengembangan pertanian. Hingga saat ini terdapat lebih dari 43 juta tenaga kerja masih menggantungkan hidupnya dari sektor pertanian. Akan tetapi besarnya jumlah penduduk tersebut belum tersebar secara proporsional sesuai dengan sebaran luas potensi lahan serta belum memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup untuk mendukung pengembangan pertanian yang berdaya saing.

Kemajuan pembangunan pertanian juga tercermin dari Nilai Tukar Petani (NTP) yang merupakan variabel yang sering digunakan sebagai indikator untuk mengukur kesejahteraan petani. Pada tahun 2006 nilai tukar petani menunjukkan perbaikan dengan peningkatan sebesar 0,93 persen, dan pada tahun 2008 nilai tukar petani meningkat lagi sebesar 0,16 persen. Pada akhir tahun 2008, NTP mencapai 98,99 sedangkan sasaran NTP untuk tahun 2009 adalah sebesar 115, dan tercapai sebesar 100,79. Meskipun NTP belum dapat menggambarkan kondisi yang sebenarnya dari kesejahteraan petani, namun NTP sampai saat ini masih merupakan salah satu indikator untuk mengukur kesejahteraan petani. Selama tahun 2005-2009, rata-rata NTP mencatat angka mendekati 100 yang menunjukkan bahwa yang dibelanjakan petani masih lebih besar dari yang didapatkan.

Selanjutnya, produksi komoditas pertanian menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan. Target produksi pada tahun 2009 sebesar 63,5 juta ton, sementara berdasarkan angka ramalan (ARAM) III (Juni 2009) produksi padi telah mencapai 63,5 juta ton atau mencapai 100,5% dari target tahun 2009. Peningkatan ini telah menempatkan Indonesia meraih kembali status swasembada beras sejak tahun 2007. Selama periode tersebut, produksi padi meningkat sekitar 2,8 persen per tahun, jagung sebesar 9,8 persen, kedele sebesar 1,8 persen, dan ubi kayu sekitar 2,9 persen. Akan tetapi dalam periode tersebut produksi ubi jalar, kacang tanah, dan kacang hijau mengalami penurunan masing-masing sekitar 0,3 persen, 2,1 persen, dan 1,0 persen per tahun. Pada tahun 2008 berdasarkan Angka Tetap (ATAP 2008) produksi padi mencapai 60,3 juta ton gabah kering giling, jagung 16,3 juta ton, kedele 775,7 ribu ton, dan ubi kayu 21,8 juta ton.

Pada subsektor perkebunan dan hortikultura, hanya komoditas teh yang kecenderungannya menurun dengan rata-rata penurunannya sebesar 2,2% per tahun. Kemudian, semua produksi meningkat pada komoditas hortikultura. Peningkatam terbesar terjadi pada produksi biofarmaka, yaitu sebesar 21,9% per tahun. Pada produksi komoditas peternakan, hanya produksi daging sapi yang menurun, yaitu rata-rata sebesar 5% per tahun. Pada sektor perikanan, pertumbuhan PDB perikanan menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat. Terakhir, perkembangan subsektor kehutanan. Hutan tanaman industri (HTI) dan hutan tanaman rakyat (HTR) memiliki pertumbuhan positif tiap tahunnya selama periode 2004-2008

Tabel 2. Produksi Komoditas Tanaman Pangan

KOMODITAS	2005	2006	2007	2008	2009*	Pertumbuhan 2005-2008 (persen)	
	(ribu ton)						
Padi	54.089	54.151	54.455	57.157	60.326	63.840	3,69
Jagung	11.225	12.524	11.609	13.288	16.317	17.659	9,98
Kedele	724	808	748	593	776	966	0,90
Kacang Tanah	19.425	836	838	789	770	785	-2,67
Kacang Hijau	1.902	321	316	322	298	314	-2,37
Ubi Kayu	838	19.321	19.987	19.988	21.757	22.376	4,10
Ubi Jalar	310	1.857	1.854	1.887	1.882	2.027	0,45

Sumber: Pusat Data Pertanian.

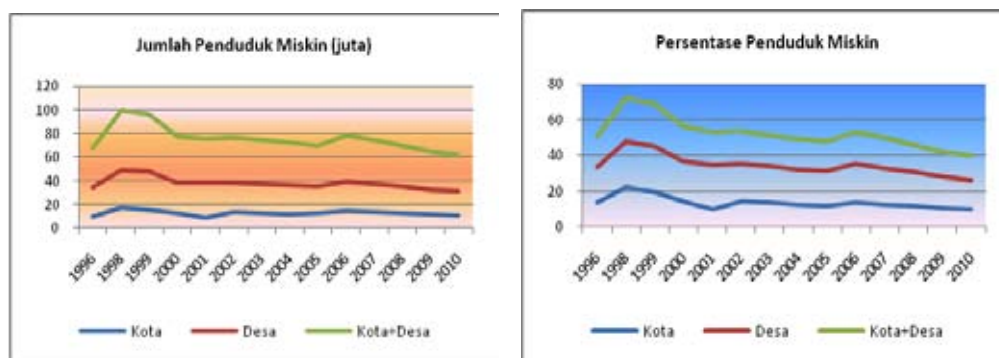
Pembiayaan Pertanian 2005-2009

Dari sisi pembiayaan pertanian pada periode 2005-2009, alokasi anggaran bidang pertanian meningkat dari Rp. 7,33 triliun (2005) menjadi Rp.16,16 triliun (2009). Sementara itu, alokasi anggaran sub bidang pertanian mengalami peningkatan signifikan dari Rp.4,02 triliun (2005) menjadi Rp. 8,42 triliun (2009). Capaian pembiayaan sub bidang pertanian sepanjang 2005-2009 cukup baik dengan rata-rata capaian sebesar 79,64%. Masalah yang muncul pada capaian pembiayaan pertanian adalah struktur pemerintah di daerah, satuan kerja (satker) yang besar menyebabkan sulitnya melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan. Selanjutnya, pembiayaan pertanian lainnya bersumber pada alokasi belanja subsidi. Berdasarkan data realisasi anggaran subsidi 2005-2009, subsidi pertanian mengalami peningkatan yang cukup besar utamanya sejak tahun 2006. sepanjang 2006-2009 subsidi pangan, subsidi pupuk dan subsidi benih mengalami peningkatan rata-rata masing-masing sebesar 24,6%, 71,6% dan 105,5%. Pembiayaan pembangunan pertanian juga bersumber pada Dana Alokasi Khusus (DAK). Pada periode 2005-2009, alokasi DAK pertanian mengalami peningkatan paling tidak hingga tahun 2006, kemudian hingga tahun 2009 besaran DAK sama tiap tahunnya. Selanjutnya, anggaran untuk program peningkatan kesejahteraan petani (PKP) menunjukkan kecenderungan meningkat tiap tahunnya, yaitu sebesar Rp. 424 miliar (2005) menjadi Rp. 3 triliun (2009). Program PKP ini telah sejalan dengan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja dengan menetapkan output dan outcomes.

Pembangunan Pertanian dan Realitas Kemiskinan Perdesaan

Pembangunan pertanian tidak dapat dipisahkan dari kemiskinan. Penduduk miskin perdesaan lebih besar dari perkotaan. Sebagian besar penduduk miskin perdesaan berprofesi sebagai petani. Jumlah dan persentase penduduk miskin periode 1996-2010 berfluktuasi dari tahun ke tahun.

Penduduk miskin perdesaan lebih besar dari perkotaan jumlah dan persentase penduduk miskin periode 1996-2010 berfluktuasi dari tahun ke tahun. Selama periode 1996-2010, penduduk miskin menurun dari 34,01 juta (1996) menjadi 31,02 juta (2000). Untuk kota mengalami peningkatan, yaitu dari 9,42 juta menjadi 11,1 juta, sedangkan untuk desa mengalami penurunan dari 24,59 juta jiwa menjadi 19,93 juta. Secara persentase juga menunjukkan adanya penurunan, dari 17,47 persen menjadi 13,33 persen. Desa dan kota menunjukkan tren yang sama. Desa menurun dari 19,78 persen menjadi 16,56 persen, sedangkan kota menurun dari 13,39 persen menjadi 9,87 persen. Pada tahun 2006 penduduk miskin sempat mengalami peningkatan menjadi 39,3 juta (17,75persen), hal ini karena adanya inflasi pada saat itu yang mencapai 17,95 persen.



Sumber : BPS, diolah

Gambar 3. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin

Dari jumlah penduduk miskin tersebut diantaranya tersebar di pedesaan yang secara geografis sebagian besar penduduknya hidup beratapencarian dari sektor pertanian. Sehingga secara langsung maupun tidak langsung data tersebut menunjukkan bahwa sektor pertanian sebagai mata pencaharian bagi sebagian besar masyarakat Indonesia berada dalam lingkup kemiskinan secara agroekosistem.

Berdasarkan lapangan pekerjaan utama, baik yang dilakukan oleh kepala rumah tangga maupun secara individu penduduk bahwa persentase penduduk miskin pada sektor pertanian mencapai diatas 50 persen, lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di lapangan pekerjaan lainnya. Berdasarkan data BPS (2004), penyebaran penduduk miskin berdasarkan lapangan pekerjaan pada 30 provinsi yang ada selama ini, menunjukkan bahwa penduduk yang bekerja di sektor pertanian lah yang menempati persentase cukup besar dibandingkan dengan sektor pekerjaan lainnya. Sedangkan berdasarkan distribusi penduduk miskin di sektor pertanian, menunjukkan bahwa penduduk miskin pada subsektor tanaman pangan mencapai 75 persen, kemudian perkebunan dan kehutanan 13 persen, peternakan 5 persen dan perikanan 7 persen (BPS, 2006).

Permasalahan kemiskinan pedesaan secara spesifik dalam kegiatan pertanian sangat beragam berdasarkan agroekosistem maupun usahatani yang dilakukan maka upaya kearah pemahaman akar kemiskinan itu sendiri merupakan prasyarat utama dan penting untuk dilakukan. Pemahaman dan kriteria tentang batasan kemiskinan yang khusus berdasarkan kondisi pertanian secara spesifik sudah saatnya dipikirkan kembali agar penanganan masalah kemiskinan di sektor pertanian bisa lebih terarah dan pasti. Restrukturisasi terhadap data kemiskinan di sektor pertanian dengan segala batasan-batasan yang riil di tingkat petani, nampaknya perlu ditinjau kembali dalam upaya membenahi langkah konkrit yang akan diambil oleh pengambil kebijakan. Hal ini penting untuk penanggulangan sekaligus pengentasan melalui pemberdayaan masyarakat secara partisipatif di tingkat petani dapat terwujud dan mengenai sasaran, dan pada akhirnya tujuan untuk membantu mengikis jumlah kemiskinan di tingkat petani secara bertahap bisa berkurang. Dengan demikian secara bertahap pembangunan pedesaan yang bertumpu pada masyarakat pertanian terus berkembang pada kemampuan yang mandiri.

Peningkatan Kesejahteraan Petani

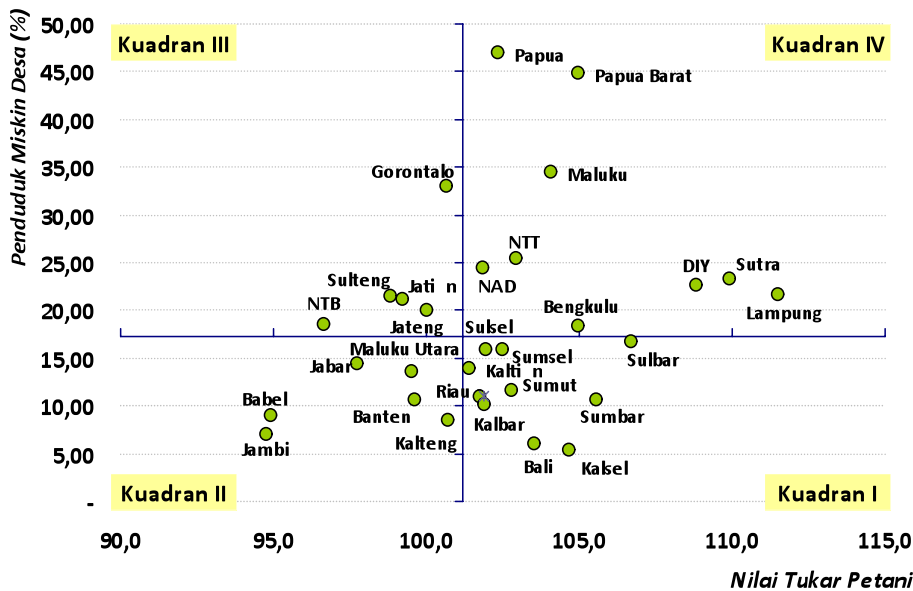
Secara umum sepanjang tahun 2005-2009, NTP menunjukkan perkembangan yang cukup dinamis dimana rata-rata berada di atas angka 100. Pada tahun 2005, NTP mengalami tekanan yang cukup mendalam, yaitu NTP sebesar 98,27 (2007=100) dengan rata-rata mengalami penurunan sebesar 0,15 persen dibandingkan tahun 2004. Tekanan ini bersumber pada kenaikan harga BBM. Kemudian, periode 2006-2009, NTP mengalami trend meningkat. Berdasarkan capaian NTP subsektoral, NTP Sub Sektor Perkebunan Rakyat (NTPR) menunjukkan perkembangan jauh di atas sub sektor lainnya.

Aspek yang sangat krusial dalam hal peningkatan kesejahteraan petani adalah masalah kemiskinan. Hal itu dikarenakan masyarakat miskin di daerah pedesaan sebagian besar bekerja di sektor pertanian. Oleh karena itu, pengentasan kemiskinan di daerah pedesaan sangat ditentukan perkembangan di sektor pertanian. Untuk memetakan hubungan antara NTP dengan tingkat kemiskinan digunakan analisis kuadran. Analisis kuadran berikut memetakan provinsi-provinsi yang ada di Indonesia dalam 4 kondisi.

Kuadran pertama adalah daerah ideal atau Agricultural-Based dimana nilai tukar petani yang relatif lebih tinggi diikuti pula dengan persentase penduduk miskin pedesaan yang relatif lebih rendah. Terdapat beberapa provinsi di kuadran ini yaitu: Sulawesi Barat, Sumatera Barat, Kalimantan Selatan, Bali, Kalimantan Barat, Sumatera Barat, Kalimantan Timur, dan Sumatera Selatan. Kemudian kuadran kedua adalah daerah Non Agricultural-Based dimana nilai tukar petani yang relatif lebih rendah namun memiliki keunggulan-keunggulan lain sehingga penduduk miskin pedesaan relatif lebih rendah dari rata-rata nasional. Provinsi-provinsi di kuadran ini diantaranya: Kalimantan Tengah, Jambi, Banten, Riau, Bangka Belitung, Jawa Barat dan Maluku Utara.

Kuadran ketiga adalah daerah normatif dimana nilai tukar petani yang relatif lebih rendah diikuti pula dengan persentase penduduk miskin pedesaan yang relatif lebih tinggi. Dalam kuadran ini terdapat provinsi-provinsi seperti: Gorontalo, Sulawesi Tenggara, Jawa Timur, Jawa Tengah dan Nusa Tenggara Barat. Kemudian terakhir adalah kuadran keempat sebagai daerah Transisi dimana Nilai Tukar Petani yang relatif lebih tinggi namun dengan persentase penduduk miskin pedesaan yang relatif lebih tinggi pula. Di kuadran empat ini termasuk provinsi-provinsi seperti: Papua Barat, Papua, Maluku, NAD, Bengkulu, Sulawesi Selatan, Daerah Istimewa Yogyakarta, Sulawesi Tenggara dan Lampung.

Satu hal yang sangat penting dari analisis kuadran tersebut adalah bahwa pembangunan sektor pertanian di daerah-daerah yang berada dalam kuadran ketiga dan keempat --utamanya dalam rangka peningkatan kesejahteraan petani-- perlu lebih ditingkatkan lagi. Baik melalui optimalisasi pembangunan sektor pertanian maupun sektor-sektor lain yang sedikit banyak turut mempengaruhi upaya peningkatan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan pedesaan. Beberapa hal yang turut berpengaruh terhadap kondisi di atas adalah: kurang optimalnya upaya-upaya peningkatan kesejahteraan petani; masalah distribusi barang dan jasa; masalah tata niaga dan biaya-biaya baik produk pertanian maupun barang konsumsi rumah tangga.



Keterangan: Garis potong sumbu X dan Y adalah nilai nasional.
 Sumber: Berita Resmi Statistik dan Boklet Indikator Sosial-Ekonomi Indonesia, BPS, diolah.

Gambar 4. Analisis Kuadran Nilai Tukar Petani dan Penduduk Miskin Perdesaan Menurut Provinsi 2009

Kesejahteraan Petani: Antara Sasaran dan Realisasi

Dari berbagai aspek uraian di atas, satu hal yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana capaian-capaian dalam revitalisasi pertanian khususnya peningkatan kesejahteraan petani terhadap target yang telah ditetapkan. Terdapat tiga sasaran penting dalam kebijakan peningkatan kesejahteraan petani, satu diantaranya dapat dikatakan sebagai sasaran akhir sementara lainnya adalah sasaran antara.

Produktifitas petani ditargetkan mengalami peningkatan mulai dari Rp 4,8 Juta per orang pada tahun 2005 menjadi Rp 5,6 Juta tahun 2009. Sebagai realisasinya produktifitas petani mengalami peningkatan dari Rp 6,7 Juta per orang tahun 2005 menjadi Rp 6,89 Juta per orang. Dengan ini rata-rata pencapaian produktifitas petani adalah 30 persen diatas sasarannya. Hal ini berarti bahwa berbagai kebijakan dan program kegiatan yang telah dilaksanakan, telah berhasil meningkatkan produktifitas tenaga kerja sektor pertanian secara umum.

Realisasi persentase penduduk miskin perdesaan 2005-2009 memiliki capaian yang berbeda. Sesuai dengan Rencana Strategis Kementerian Pertanian 2005-2009, ditargetkan tingkat kemiskinan perdesaan mengalami penurunan dari 18,9 persen di tahun 2005 menjadi 15,02 persen di tahun 2009. Walaupun sudah menunjukkan kecenderungan yang menurun, namun realisasi tingkat kemiskinan perdesaan masih berkisar 19,98 di tahun 2005 hingga 17,35 di tahun 2009. Ini menjadi satu indikasi pula bahwa penyelesaian masalah kemiskinan di perdesaan bukan menjadi permasalahan pertanian semata namun juga bidang-bidang lainnya.

Untuk sasaran indikatif NTP tahun 2008 adalah berkisar 115 (sasaran bawah) hingga 120 (sasaran atas). Sementara untuk tahun 2009 berkisar 105 (sasaran bawah) hingga 110 (sasaran atas). Sebagai realisasinya perkembangan NTP sepanjang 2008-2009 masih berkisar 98,30 hingga 103,29. Namun perkembangan NTP dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat. Kurang optimalnya pencapaian NTP mengindikasikan masih adanya beberapa permasalahan dalam upaya-upaya peningkatan NTP. Permasalahan-permasalahan tersebut mulai dari masalah lahan pertanian, ketersediaan infrastruktur, ketersediaan pupuk dan bibit, degradasi sumber daya alam dan lingkungan, perubahan iklim hingga masalah alih keterbatasan akses permodalan dan tata niaga komoditas pertanian.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Revitalisasi Pertanian telah menghasilkan beberapa keluaran-keluaran yang dibutuhkan dalam mengoptimalkan pembangunan baik di bidang pertanian khususnya maupun di pembangunan nasional secara umum. Berbagai program dan kegiatan telah direalisasikan dalam rangka meningkatkan produktifitas pertanian, mengurangi penduduk miskin perdesaan serta sebagai sasaran akhirnya adalah peningkatan kesejahteraan petani. Secara umum capaian pembangunan pertanian sepanjang 2004-2009 antara lain: (a) peningkatan PDB sektor pertanian dan subsektornya pada periode 2005-2008, kecuali pertumbuhan PDB subsektor kehutanan. Pertumbuhan PDB sektor pertanian dalam periode 2004-2009 mencapai rata-rata sebesar 3,5 persen per tahun; (b) jumlah tenaga kerja pertanian (pertanian, perikanan dan kehutanan) berada pada kisaran 40% dari angkatan kerja nasional dan selama periode 2005-2009 cenderung meningkat; (c) produksi komoditas pertanian menunjukkan hasil yang cukup menggembirakan, produksi padi meningkat sekitar 2,8 persen per tahun, jagung sebesar

9,8 persen, kedele sebesar 1,8 persen, dan ubi kayu sekitar 2,9 persen; (d) rata-rata NTP selama periode 2004-2009 mencatat angka mendekati 100 yang menunjukkan bahwa yang dibelanjakan petani masih lebih besar dari yang didapatkan. NTP menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat dan melampaui kebutuhan belanja petani baik untuk kebutuhan usaha taninya maupun konsumsi rumah tangga.

Peningkatan kesejahteraan petani memiliki beberapa dimensi baik dari sisi produktifitas usaha tani maupun dari sisi kerjasama lintas sektoral dan daerah. Kebijakan pemerintah ke depan terkait dengan pembangunan pertanian secara umum dan peningkatan kesejahteraan petani secara khusus menghadapi beberapa tantangan yang fundamental mulai dari optimalisasi lahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup; ketersediaan infrastruktur, pupuk dan bibit sebagai input pertanian; penanganan dan antisipasi perubahan iklim dan bencana; akses permodalan hingga tata niaga pertanian yang lebih baik dan berpihak pada pertanian dan petani. Berikut ini adalah rekomendasi yang dapat diberikan terkait tantangan-tantangan tersebut, yang diharapkan dapat menjadi rujukan bagi perencanaan dan pelaksanaan kebijakan revitalisasi pertanian yang akan datang:

1. Revitalisasi lahan pertanian melalui optimalisasi lahan pertanian, peningkatan produktivitas dan efisiensi usaha pertanian serta pengendalian pertumbuhan penduduk.
2. Rehabilitasi dan peningkatan kualitas sumber daya alam dan lingkungan hidup melalui upaya-upaya rehabilitasi dan konservasi lahan secara teknis dan biologis (vegetatif) dengan penerapan teknologi budidaya pertanian yang ramah lingkungan serta pengaturan dan pengendalian tata ruang kawasan.
3. Pengembangan strategi mitigasi bencana dan perubahan iklim dalam sektor pertanian melalui peningkatan akses informasi bagi petani tentang kondisi cuaca, kecenderungan iklim ekstrim seperti kemarau panjang dan hujan berlebihan, sehingga diharapkan kelangsungan pendapatan petani dapat dipertahankan dan kesejahteraan petani dapat terus ditingkatkan.
4. Peningkatan ketersediaan pupuk dan alternatifnya melalui peningkatan efektifitas pupuk bersubsidi dalam hal pembenahan jalur dan mekanisme distribusi, mekanisme penentuan harga dan hal lainnya sehingga pemberian pupuk bersubsidi dapat lebih tepat waktu, tepat guna dan akhirnya tepat sasaran. Selain itu juga melalui upaya-upaya penerapan teknologi pertanian organik, penggunaan pupuk organik yang diproduksi sendiri oleh petani serta penerapan sistem pengendalian hama terpadu.
5. Peningkatan ketersediaan infrastruktur melalui penyediaan semua prasarana yang dibutuhkan petani dalam jumlah yang cukup, berada dekat dengan sentra produksi, dan dengan biaya pelayanan yang terjangkau. Prasarana usahatani lain yang sangat dibutuhkan masyarakat dan pedagang komoditas pertanian namun keberadaannya masih terbatas adalah misalnya seperti pelabuhan yang dilengkapi dengan pergudangan berpendingin udara, laboratorium dan kebun percobaan bagi penelitian, laboratorium pelayanan uji standar dan mutu, pos dan laboratorium perkarantina, kebun dan kandang untuk penangkaran benih dan bibit, klinik konsultasi kesehatan tanaman dan hewan, balai informasi dan promosi pertanian, balai-balai penyuluhan serta pasar-pasar spesifik bagi produk pertanian.
6. Peningkatan akses permodalan melalui (a) penguatan skema-skema pembiayaan yang telah ada seperti Kredit Ketahanan Pangan dan Energi (KKP-E), Kredit Pengembangan Energi Nabati (KPEN-RP) dan Kredit Usaha Pembibitan Sapi (KUPS) dibarengi dengan pengembangan skema-skema baru yang sejenis; (b) pengembangan lembaga keuangan mikro di pedesaan bagi peningkatan akses permodalan usaha tani; (c) revitalisasi koperasi khususnya di bidang pertanian sebagai pengelola sumber pembiayaan bagi usaha tani tetapi juga peningkatan nilai tambah produk-produk pertanian; dan (d) upaya-upaya pendampingan dan pelatihan bagi petani agar dapat memanfaatkan skema-skema kredit umum yang sebenarnya lebih banyak ditawarkan oleh perbankan.
7. Penguatan sistem usaha perbenihan dan pembibitan melalui penguatan subsistem yang terdiri dari: subsistem pengembangan varietas untuk mengantisipasi perubahan dan perkembangan selera masyarakat; subsistem produksi dan distribusi benih; subsistem perbaikan mutu melalui sertifikasi dan pelabelan; dan subsistem kelembagaan dan peningkatan SDM.
8. Pembenahan tata niaga pertanian melalui penciptaan formula kebijakan harga eceran tertinggi (ceiling price) terhadap sarana produksi serta harga pembelian terendah (floor price) terhadap hasil panen di tingkat usaha tani yang penerapannya disesuaikan dengan gejolak fluktuasi harga yang terjadi di lapangan, terutama pada saat menjelang masa tanam dan saat panen raya di sentra-sentra produksi utama; dan penciptaan jalur tata niaga produk-produk pertanian yang efisien dan lebih berpihak kepada petani sekaligus meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk pertanian baik di pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri.
9. Penguatan kelembagaan petani, pertanian dan pedesaan melalui revitalisasi berbagai kelembagaan petani yang sudah ada seperti Kelompok Tani, Gabungan Kelompok Tani, Perhimpunan Petani Pemakai Air dan Subak agar tidak hanya sebagai wadah pembinaan teknis dan sosial tetapi menjadi kelembagaan yang juga berfungsi sebagai wadah pengembangan usaha yang berbadan hukum atau dapat berintegrasi dalam koperasi yang ada di pedesaan.
10. Penguatan dan peningkatan peran pemerintah daerah, daerah-daerah dengan basis pertanian (agricultural-based) diharapkan dapat mengoptimalkan sumber daya di daerahnya untuk dapat memprioritaskan pembangunan sektor pertanian dan pembangunan pedesaan dengan berbagai kebijakan yang berkesinambungan dengan kebijakan pemerintah pusat. Tentunya, dengan tetap memperhatikan sinkronisasi dan koordinasi antardaerah untuk mengatasi permasalahan peningkatan kesejahteraan petani secara lebih komprehensif, efektif dan efisien.

Daftar Pustaka

- Arifin, Bustanul, 2005, *Pembangunan Pertanian: Paradigma Kebijakan dan Strategi Revitalisasi*, Graziado, Jakarta.
- Bappenas. 2009. *Evaluasi Kinerja 4 Tahun RPJM 2004-2009*
_____. *RPJMN 2004-2009*
_____. *RPJMN 2010-2014*
- BPS. *Berbagai terbitan*
- Darmawan, Thomas dan Masroh, Antuji H, 2004, *Pentingnya Nilai Tambah Produk Pangan dalam Buku Pertanian Mandiri: Pandangan Strategis para Pakar untuk Kemajuan Pertanian Indonesia* (editor: Siswono Yudo Husodo dkk), Penebar Swadaya, Jakarta
- Iskandar, Johan, 2006, *Metodologi Memahami Petani dan Pertanian dalam Jurnal Analisis Sosial Vol 11 NO.1 April 2006*, Yayasan AKATIGA-Pusat Analisis Sosial, Bandung.
- Renstra Departemen Pertanian 2004-2009
- Subejo, 2006, *Bahan Ajar Sosiologi Pertanian, Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian UGM, Yogyakarta*
- Suharto, Edi, 1997, *Analisis Kebijakan Sosial*, Diakses 12 Februari 2007. http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_17.htm
- Syahyuti, 2006, *Pembaruan Agraria dan Kebutuhan Lahan untuk Pertanian dalam Jurnal Analisis Sosial Vol.11 No.1 April 2006*, Yayasan AKATIGA-Pusat Analisis Sosial, Bandung.
- Yudohusodo, Siswono, 2006, *Kebijakan, Pendidikan, dan Hasil Penelitian Pertanian, Seminar Nasional dengan tema Paradigma Baru Pembangunan Pertanian dan Masa Depan Bangsa, Lustrum XII Fakultas Pertanian UGM, 16 September 2006, Yogyakarta*
- Yustika, Ahmad Erani, 2003, *Tragedi Petani dan Involusi Kebijakan Pertanian, Suara Pembaharuan Daily Edisi 10 Oktober 2003*.

PROMOSI KESEHATAN DAN GIZI MASYARAKAT BIDANG KESEHATAN DAN GIZI MASYARAKAT TAHUN 2010

DIREKTORAT KESEHATAN DAN GIZI MASYARAKAT
email: yosi@bappenas.go.id

ABSTRAK

Kajian bertujuan untuk menggali faktor-faktor yang berpengaruh dalam Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan masyarakat yaitu kebijakan, peraturan, sumberdaya dan kerjasama lintas sektor. Kerangka pikir kajian menggunakan pendekatan sistem, yaitu diagnosis terhadap kebijakan yang ada di pusat dan daerah berdasarkan kebijakan yang ada (input), dikaitkan dengan output yang diharapkan yaitu perbaikan kebijakan. Kajian dilakukan melalui serangkaian workshop di pusat dan daerah yang melibatkan universitas, organisasi profesi, instansi pemerintah, dan studi literatur. Analisis kajian menggunakan data primer yang diperoleh dari wawancara dan data sekunder dari laporan institusi terkait.

Dari hasil kajian diketahui bahwa kebijakan Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat telah diterjemahkan sebagai kebijakan operasional dalam bentuk Keputusan Menteri Kesehatan, yang mengacu kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009 dan Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kesehatan. Kondisi ketenagaan, pembiayaan, sarana, organisasi, kerjasama lintas sektor, dan regulasi untuk melaksanakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat belum optimal. Peran unit promosi kesehatan dalam membina Upaya Kesehatan Berbasis Masyarakat (UKBM) di daerah masih perlu ditingkatkan. Disamping itu, jumlah dan kualitas tenaga promosi kesehatan serta sarana dan prasarana pendukungnya masih terbatas. Berdasarkan persepsi pemangku kepentingan, permasalahan utama program adalah pembiayaan, regulasi, ketenagaan, dan kerjasama lintas sektor. Pemahaman lintas sektor, dunia usaha dan masyarakat terhadap pelaksanaan kegiatan masih rendah, sehingga berakibat terhadap lemahnya komitmen dalam mendukung upaya promosi kesehatan.

Rekomendasi kajian adalah: (1) penajaman dan sinergi kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat pusat dan daerah; (2) pemanfaatan teknologi informasi dalam promosi kesehatan, dan penguatan monitoring dan evaluasi secara berkala; (3) peningkatan jumlah dan kualitas tenaga promosi kesehatan; (4) penguatan komitmen dalam pengalokasian anggaran dan mobilisasi sumberdaya non-pemerintah; (5) peningkatan kuantitas dan kualitas sarana dan prasarana; (6) peningkatan kemitraan khususnya dengan organisasi kemasyarakatan serta dunia usaha; (7) peningkatan upaya replikasi praktek unggulan dan penguatan peran unit promosi kesehatan; dan (8) advokasi kepada pihak legislatif.

1. LATAR BELAKANG

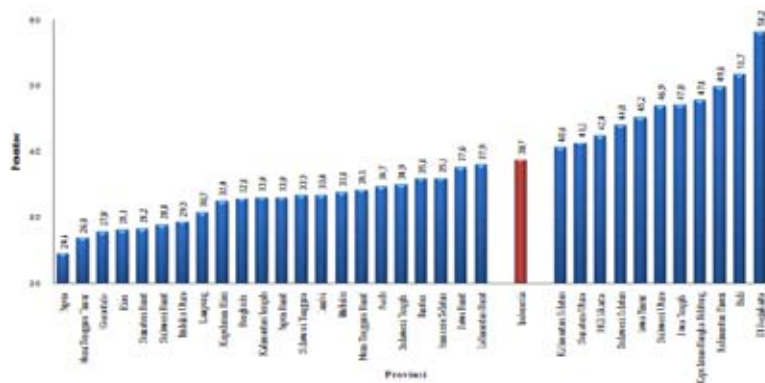
Dalam RPJPN (UU No 17/2005) dinyatakan bahwa "pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dapat terwujud. Penekanan diberikan pada peningkatan perilaku dan kemandirian masyarakat serta upaya promotif dan preventif. Dengan demikian, promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat merupakan pilar utama pembangunan kesehatan. Program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat ditujukan untuk memberdayakan individu, keluarga, dan masyarakat agar mampu mengembangkan upaya kesehatan bersumber masyarakat, hal ini tercantum dalam RPJMN 2004-2009 sebagai penjabaran dari RPJPN. Sejalan dengan hal tersebut, Renstra Kementerian Kesehatan 2005-2009 menggariskan bahwa kegiatan pokok promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat adalah pengembangan media promosi kesehatan dan teknologi KIE mencakup pengembangan media promosi kesehatan dan melaksanakan dukungan administrasi dan operasional pelaksanaan program promosi kesehatan.

Berdasarkan evaluasi pembangunan kesehatan oleh Bappenas (2009), pelaksanaan kebijakan-kebijakan di bidang promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan di pusat maupun daerah masih belum optimal. Promosi kesehatan belum menjadi arus utama dalam pembangunan kesehatan. Kurang optimalnya pendanaan dalam pelaksanaan program promosi kesehatan merupakan salah satu kendala utama. Ditambah lagi, belum adanya pengkategorian jenis pengeluaran

terkait promosi kesehatan dari pusat sampai tingkat puskesmas. Kendala lain adalah kurangnya sosialisasi, advokasi, dan asistensi kebijakan promosi kesehatan pada stakeholder yang terkait dengan pengembangan kegiatan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, terutama di daerah.

Dengan adanya kendala tersebut, sampai saat ini kinerja pembangunan kesehatan dibidang promosi dan pemberdayaan masyarakat masih rendah. Hal ini dapat ditunjukkan dari beberapa indikator terkait promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang masih belum optimal capaiannya yaitu: pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih sebesar 77,4 persen (Susenas, 2009), pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif anak 0-6 bulan 32,4 persen (SDKI, 2007), rumah tangga memanfaatkan posyandu 23,8 persen (Riskesdas 2007), prevalensi penggunaan Keluarga Berencana (KB) 61,4 persen (SDKI, 2007), penduduk di atas 10 tahun yang kurang dalam melakukan aktivitas fisik 48,2 persen (Riskesdas, 2007), penduduk usia di atas 10 tahun yang merokok 29,2 persen (Riskesdas, 2007), penduduk usia di atas 10 tahun yang kurang makan sayur dan buah 93,6 persen (Riskesdas, 2007), akses terhadap sanitasi layak 51,02 persen (Susenas, 2009), dan berperilaku benar dalam hal cuci tangan sebesar 23,2 persen (Riskesdas, 2007).

Apabila dilihat dari capaian indikator PHBS per provinsi masih menunjukkan perbedaan capaian (disparitas) seperti digambarkan pada gambar 1 di bawah ini. Dari grafik tersebut. Terdapat tiga provinsi dengan pencapaian di atas angka nasional, yaitu DI Yogyakarta (58,2 persen), Bali (51,7 persen), dan Kalimantan Timur (49,8 persen). Sedangkan provinsi dengan pencapaian PHBS rendah berturut-turut adalah Papua (24,4 persen), Nusa Tenggara Timur (26,8 persen), dan Gorontalo (27,8 persen).



Sumber: Riskesdas, 2007

Gambar 1. Capaian Indikator PHBS per Provinsi, Tahun 2007

Dengan demikian, berdasarkan permasalahan di atas pertanyaan penelitian dalam kajian ini adalah:

- Bagaimana terjemahan kebijakan dan strategi promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat dalam RPJMN dan Renstra Kemenkes ke dalam kebijakan operasional di pusat?
- Bagaimana kebijakan operasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di pusat diterjemahkan di daerah?
- Bagaimana kondisi ketenagaan, biaya, sarana, organisasi dan regulasi untuk melaksanakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah?
- Bagaimana bentuk-bentuk kerjasama lintas sektoral promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah?
- Sejauh mana peran dan fungsi unit promosi kesehatan di daerah dalam membina UKBM?
- Apa yang menjadi kebutuhan di daerah untuk membina UKBM?
- Bagaimana prioritas masalah di daerah terkait regulasi, ketenagaan, biaya, sarana, organisasi, kerjasama lintas sektoral dan pembinaan UKBM?
- Bagaimana Persepsi pemegang keputusan di daerah tentang sejauh mana kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di pusat berpengaruh di daerah?

2. TUJUAN

Tujuan umum kajian adalah menggali faktor-faktor kebijakan program pemberdayaan masyarakat dalam promosi kesehatan sebagai salah satu sub sistem dari sistem kesehatan nasional, guna peningkatan kinerja program promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di Indonesia. Tujuan khusus kajian adalah untuk mengetahui: (1) Terjemahan kebijakan dan strategi promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat dalam RPJMN dan Renstra Kemenkes ke dalam kebijakan operasional di pusat; (2) Kebijakan operasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di pusat diterjemahkan di daerah; (3) Kondisi ketenagaan, biaya, sarana, organisasi dan regulasi untuk melaksanakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah; (4) Bentuk-bentuk kerjasama lintas sektoral promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah; (5) Sejauh mana peran dan fungsi unit promosi kesehatan daerah dalam membina UKBM; (6) Kebutuhan-kebutuhan di daerah untuk membina UKBM; (7) Prioritas masalah di daerah terkait regulasi, ketenagaan, biaya, sarana, organisasi, kerjasama lintas sektoral dan pembinaan UKBM; dan (8) Persepsi pemegang keputusan di daerah tentang sejauh mana kebijakan operasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat berpengaruh di daerah.

2.1. KELUARAN

Outcome kajian adalah rekomendasi rumusan untuk penyempurnaan kebijakan operasional di bidang promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat.

2.2. MANFAAT

Manfaat kajian meliputi: (1) Tersusunnya rekomendasi untuk menyempurnakan kebijakan operasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat baik di pusat maupun daerah; (2) Mengoptimalkan fungsi promosi kesehatan dalam memberikan dukungan mediasi, advokasi dan pemberdayaan masyarakat; (3) Menajamkan kebijakan promosi kesehatan untuk peningkatan koordinasi, kemitraan lintas sektoral dan pelaksanaan UKBM yang lebih efisien sehingga dapat mendukung proses perubahan perilaku masyarakat dalam rangka mendukung pencapaian MDGs; (4) Menjadi bahan perencanaan untuk terciptanya koordinasi yang lebih baik diantara organisasi-organisasi yang berperan dalam promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di pusat, serta koordinasi dalam penempatan dan pelatihan tenaga, pengalokasian biaya, pengadaan sarana dan penetapan regulasi di daerah; (5) Meningkatkan efektivitas dalam kerjasama lintas sektor dan pelaksanaan UKBM; dan (6) Meningkatkan komitmen dan dukungan dari pemegang keputusan di pusat, provinsi dan kabupaten atau kota.

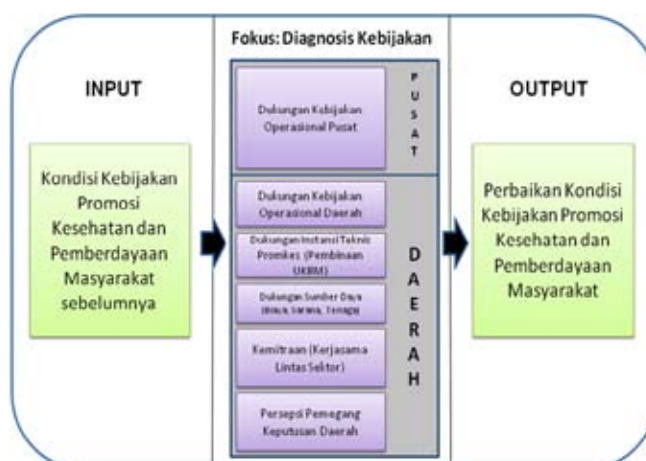
2.3. RUANG LINGKUP

1. Mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi tentang kebijakan operasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat sebagai terjemahan dari kebijakan RPJMN dan Renstra Kemenkes.
2. Mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi tentang kebijakan operasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di provinsi dan kabupaten yang sesuai dengan kebijakan di pusat.
3. Mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi ketenagaan, biaya, sarana, organisasi, dan regulasi untuk melaksanakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di pusat, provinsi dan kabupaten dan kota.
4. Mengidentifikasi dan menganalisis bentuk-bentuk kerjasama lintas sektoral di pusat dan daerah dalam promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat.
5. Mengidentifikasi dan menganalisis peran dan fungsi unit promosi kesehatan di pusat maupun daerah dalam membina upaya kesehatan berbasis masyarakat (posyandu, poskesdes, dan polindes).
6. Mengidentifikasi dan menganalisis kebutuhan-kebutuhan di daerah untuk membina UKBM demi terwujudnya desa siaga.
7. Mengidentifikasi prioritas masalah di daerah terkait regulasi, ketenagaan, biaya, sarana, organisasi, kerjasama lintas sektoral, dan pembinaan UKBM.
8. Mengidentifikasi dan menganalisis persepsi pemegang keputusan daerah tentang sejauh mana kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat berpengaruh di daerah.

3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA ANALISIS

Kondisi kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat sebelumnya merupakan input dalam kajian ini. Dari kondisi tersebut diambil komponen-komponen penting kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang akan menjadi fokus pada kajian ini. Penjabaran dari kerangka kajian ini adalah dukungan kebijakan operasional di pusat dan dukungan operasional, pembinaan UKBM, dukungan sumberdaya (biaya, sarana, dan tenaga), kemitraan (kerjasama lintas sektoral pemerintah maupun swasta) dan persepsi pemegang keputusan tentang sejauh mana kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat berpengaruh di di tingkat daerah. Output dari kajian ini adalah rekomendasi untuk penyempurnaan kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat.



Gambar 2. Kerangka Kajian Kebijakan Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat

3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Desain kajian secara kualitatif dilakukan melalui: (1) indepth interview untuk menggali secara mendalam persepsi pemegang keputusan daerah tentang sejauh mana kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat berpengaruh di daerahnya; (2) Nominal group technique (NGT) untuk mengidentifikasi masalah-masalah yang menjadi prioritas di daerah terkait pelaksanaan kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat; (3) data sekunder untuk melengkapi kebutuhan analisis situasi.

Kajian dilaksanakan di 5 (lima) provinsi yang mencakup kabupaten dan kota dan puskesmas terpilih. Pemilihan sampel provinsi kajian dipilih secara purposif dengan memperhatikan karakteristik wilayah dan mewakili wilayah barat dan wilayah yang lebih ke arah timur Indonesia dan status rumah tangga ber-PHBS. Pemilihan provinsi lokasi kajian juga dilakukan berdasarkan keberadaan Unit Pelaksana Teknis Promosi Kesehatan di daerah dan yang memiliki persentase pencapaian PHBS Berdasarkan beberapa kriteria tersebut, provinsi yang dijadikan sampel kajian antara lain Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Banten, Provinsi Lampung, Provinsi Sulawesi Tengah, dan Provinsi Sulawesi Barat.

3.3. DATA KAJIAN

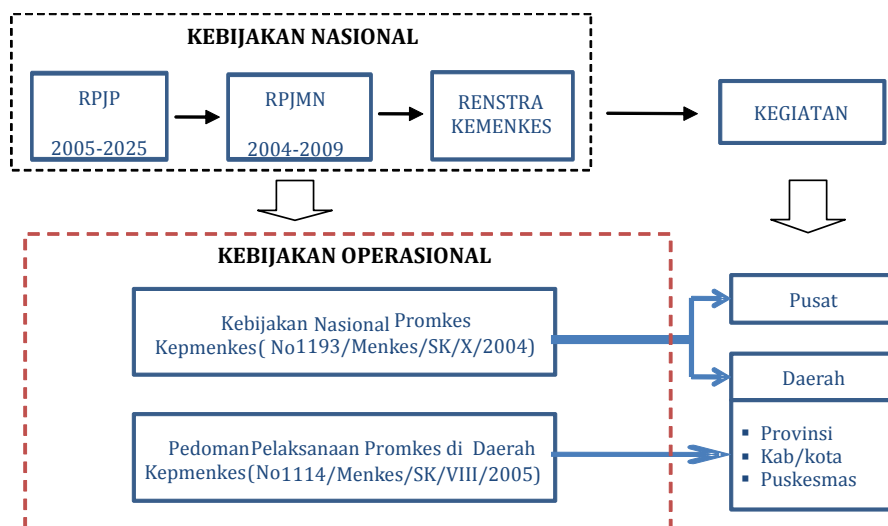
Mekanisme kajian terbagi menjadi 3 tahap yaitu: persiapan, pengumpulan data, dan analisis. Tahap persiapan meliputi workshop pusat dan wawancara mendalam kepada instansi pusat. Tahap pengumpulan data sekunder meliputi pengiriman format matriks yang diisi oleh SKPD terkait, serangkaian workshop, dan studi literatur. Tahap pengumpulan data primer melalui NGT dan wawancara mendalam (indepth interview). Tahap analisis data dilakukan meliputi verifikasi kelengkapan dan konsistensi data, analisis dengan software NVivo versi 8 dan selanjutnya dituangkan dalam bentuk tabel dan grafik.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Secara umum, hasil kajian ini terdiri dari kebijakan operasional di pusat, dalam hal ini kebijakan-kebijakan yang telah tertuang dalam RPJPN, RPJMN, dan Renstra Kemenkes; penterjemahan kebijakan nasional menjadi kebijakan operasional di daerah; sumberdaya promosi kesehatan di daerah yang terdiri dari pembiayaan, tenaga, sarana; regulasi terkait promosi kesehatan di daerah; bentuk-bentuk kemitraan lintas sektoral baik itu pemerintah, swasta, lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau lainnya; peran dan fungsi unit promosi kesehatan di daerah; kebutuhan di daerah untuk membina UKBM; prioritas masalah dalam pelaksanaan promosi kesehatan di daerah; dan persepsi pemegang keputusan daerah dalam promosi kesehatan.

4.1 KEBIJAKAN OPERASIONAL PROMOSI KESEHATAN DI PUSAT

RPJMN 2004-2009 sebagai penjabaran RPJPN menetapkan kebijakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk memberdayakan individu, keluarga, dan masyarakat agar mampu mengembangkan upaya kesehatan bersumber masyarakat. Sasaran yang ingin dicapai adalah (1) Meningkatnya proporsi keluarga yang berperilaku hidup bersih dan sehat; (2) Meningkatnya upaya kesehatan yang bersumber dari masyarakat dan gerakan generasi muda pembangunan kesehatan; dan (3) Terbangunnya jalinan kemitraan dan peran serta dalam promosi kesehatan.



Gambar 3. Alur Kebijakan Promosi Kesehatan

Kebijakan nasional promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat yang tercantum pada dokumen RPJPN, RPJMN dan Renstra diterjemahkan secara lebih operasional melalui Kepmenkes No. 1193/Menkes/SK/X/2004 tentang Kebijakan Nasional Promosi Kesehatan. Kebijakan nasional yang telah ditetapkan ini menjadi acuan di tingkat pusat dan daerah dalam melaksanakan dan mengoperasionalkan Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat. Kementerian Kesehatan juga telah menerbitkan Kepmenkes No. 1114/Menkes/SK/VIII/2005 tentang pedoman pelaksanaan promosi kesehatan di daerah yang menjabarkan secara lebih terinci strategi dan kegiatan teknis yang harus dilaksanakan di tingkat provinsi dan kabupaten dan kota. Regulasi lain yang dikeluarkan untuk memberikan panduan pelaksanaan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah antara lain: Kepmenkes No. 564/Menkes/SK/VIII/2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengembangan

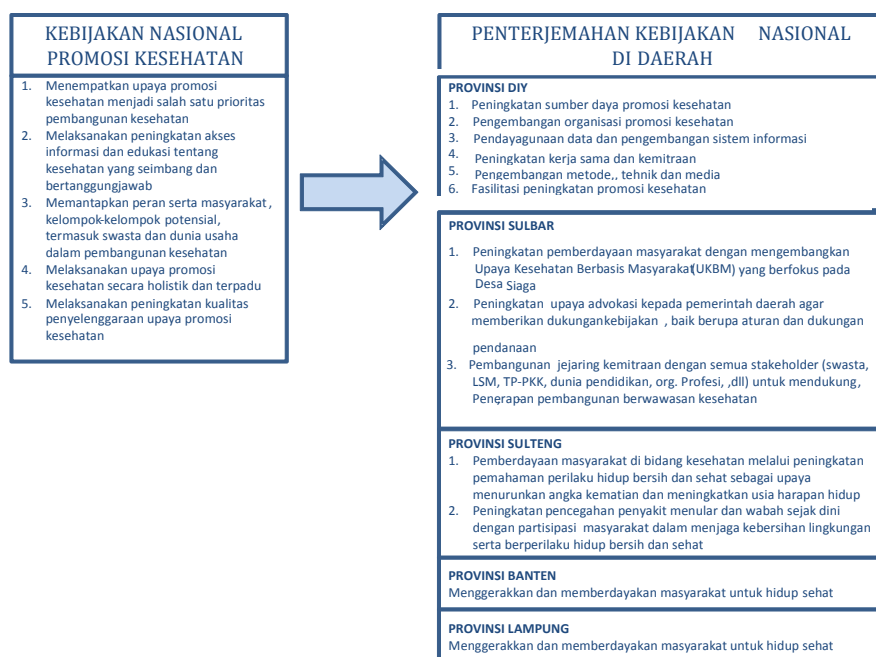
Desa Siaga; Kepmenkes No. 585/Menkes/SK/V/2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Promosi Kesehatan di Puskesmas; dan Kepmenkes No. 1426/Menkes/SK/XII/2006 tentang Petunjuk Teknis Promosi Kesehatan Rumah Sakit (PKRS).

Secara umum, promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat ditujukan untuk meningkatkan perilaku sehat individu, keluarga dan masyarakat dan berperan aktif dalam setiap gerakan kesehatan masyarakat melalui upaya promosi kesehatan yang terintegrasi secara lintas program, lintas sektoral, swasta dan masyarakat. Kebijakan umum promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat meliputi: (a) menempatkan upaya promosi kesehatan menjadi salah satu prioritas pembangunan kesehatan; (b) melaksanakan peningkatan akses informasi dan edukasi tentang kesehatan yang seimbang dan bertanggungjawab; (c) memantapkan peran serta masyarakat, kelompok-kelompok potensial, termasuk swasta dan dunia usaha dalam pembangunan kesehatan; (d) melaksanakan upaya promosi kesehatan secara holistik dan terpadu; dan (e) melaksanakan peningkatan kualitas penyelenggaraan upaya promosi kesehatan.

Selanjutnya, strategi umum promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat mencakup: (a) memperkuat sistem, kelembagaan dan penganggaran serta sarana promosi kesehatan ditingkat pusat, provinsi dan kabupaten dan kota; (b) mengupayakan terbitnya peraturan perundangan dibidang promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat; (c) meningkatkan advokasi, sosialisasi dan komitmen politis di semua tingkatan; (d) meningkatkan akses informasi dan edukasi tentang kesehatan yang seimbang dan bertanggungjawab; (e) meningkatkan kemitraan dengan lintas sektoral terkait, swasta, dunia usaha, dan LSM; (f) menumbuhkan partisipasi dan peran serta individu, keluarga, dan masyarakat dalam upaya kesehatan; (g) memadukan upaya promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat dalam setiap upaya pencegahan penyakit, peningkatan KIA dan Gizi dan peningkatan akses ke pelayanan kesehatan; (h) melakukan riset dan pengembangan upaya promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat; dan (i) melaksanakan pemantauan dan evaluasi untuk kemajuan upaya promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat.

4.2 PENTERJEMAHAN KEBIJAKAN OPERASIONAL PUSAT DI DAERAH

Kebijakan nasional telah dijadikan acuan oleh pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan dan strategi terkait pelaksanaan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di wilayahnya. Operasionalisasi dari kebijakan nasional di daerah dimungkinkan, karena didukung dengan diterbitkannya dokumen Pedoman Pelaksanaan Promosi Kesehatan di Daerah oleh Kementerian Kesehatan. Selanjutnya kebijakan operasional tersebut dituangkan dalam dokumen perencanaan daerah sebagai strategi promosi kesehatan di daerah, mulai dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Renstra Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Penterjemahan kebijakan tersebut pada lokasi kajian dapat dilihat pada gambar 4.



Gambar 4. Penterjemahan Kebijakan Pusat di Daerah

4.3 SUMBER DAYA PROMOSI KESEHATAN DI DAERAH

Ketersediaan sumber daya merupakan faktor yang sangat penting dalam mendukung efektivitas pelaksanaan Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat di daerah. Secara umum, kondisi pembiayaan, ketenagaan, sarana, dan organisasi untuk melaksanakan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di lokasi kajian belum memadai untuk melakukan kegiatan promosi kesehatan yang efektif.

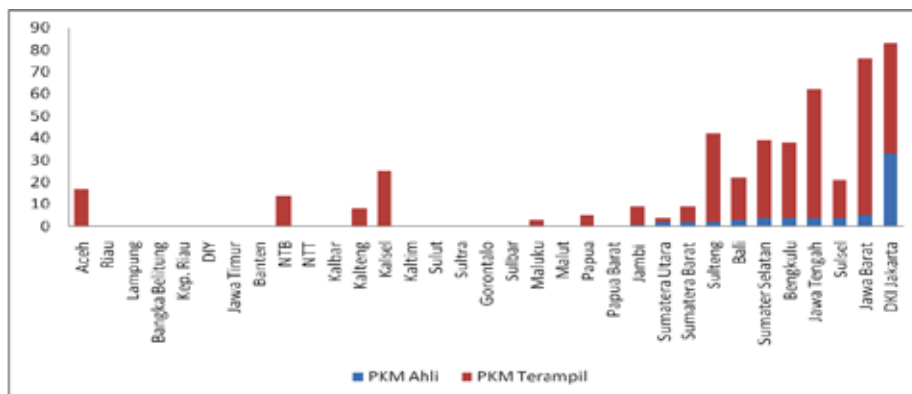
Alokasi anggaran untuk Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat sejak tahun 2005 menunjukkan peningkatan. Sejalan dengan hal tersebut, ditunjukkan dengan terjadi peningkatan anggaran promosi kesehatan di lokasi

kajian baik anggaran yang bersumber dari APBN maupun APBD pada periode tahun 2008-2009. Proporsi anggaran promosi kesehatan terhadap anggaran kesehatan total di lokasi kajian berkisar antara 1-5 persen pada tahun 2008 dan meningkat cukup signifikan menjadi 2-10 persen pada tahun 2009. Peningkatan anggaran yang bersumber dari APBN cukup signifikan dengan kenaikan sampai dengan 4 kali lipat dari anggaran tahun sebelumnya yaitu pada Provinsi Lampung dan Sulawesi Barat. Hal ini menunjukkan adanya komitmen dari pemerintah pusat untuk memberikan dukungan pelaksanaan kegiatan promosi kesehatan di daerah. Sementara itu, anggaran yang bersumber dari APBD kenaikannya masih sangat minim. Hal tersebut menunjukkan perlunya peningkatan komitmen dari pemerintah daerah dalam mengalokasikan anggaran promosi kesehatan melalui advokasi baik pada tingkat eksekutif maupun legislatif.

Tabel 1. Pembiayaan Kesehatan dan Promosi Kesehatan

Tahun	Provinsi (Juta Rupiah)				
	Lampung	Banten	DIY	Sulteng	Sulawesi Barat
2008					
APBN	9.135	6.312	6.384	19.990	17.461
APBD	48.166	163.507	18.686	29.248	8.000
Anggaran Promosi kesehatan					
- Bersumber APBN	728	329	409	1.988	250
- Bersumber APBD	1.817	1.575	588	800	250
2009					
APBN	16.682	9.644	9.963	22.052	19.488
APBD	43.074	138.687	20.658	21.265	9.000
Anggaran Promosi kesehatan					
- Bersumber APBN	3.822	740	1.335	2.089	1.200
- Bersumber APBD	2.436	3.120	1.032	800	200

Secara umum tenaga penyuluh kesehatan masyarakat di daerah sangat terbatas, terlihat pada gambar 5 di bawah ini:



Sumber: Kemenkes, 2008

Dari 33 provinsi, hanya 11 provinsi yang memiliki tenaga penyuluh kesehatan masyarakat kategori ahli, Provinsi DKI Jakarta tercatat memiliki jumlah yang paling banyak. Rasio ideal tenaga penyuluh kesehatan masyarakat, puskesmas minimal 1 orang dengan kualifikasi D-III kesehatan, rumah sakit minimal 3 orang dengan kualifikasi 1 orang S-1 kesehatan masyarakat dan 2 orang D-III kesehatan, Dinkes Kab/Kota minimal 6 orang, 1 orang S-2 Kesehatan Masyarakat, 2 orang S-1 Kesehatan Masyarakat, 3 orang D-III kesehatan, Dinkes Provinsi 2 orang S-2 Kesehatan Masyarakat, 3 orang S-1 Kesehatan/Kesehatan Masyarakat, 5 orang D-III kesehatan

Sebagian besar tenaga penyuluh kesehatan masyarakat tersebut masih merangkap jabatan dengan tugas lain. Keterbatasan tenaga penyuluh kesehatan masyarakat terjadi di tingkat puskesmas. Padahal Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No.58/Kep/M.PAN/8/2000 telah menetapkan pembentukan jabatan fungsional penyuluh kesehatan masyarakat di setiap fasilitas pelayanan kesehatan (puskesmas dan rumah sakit), sehingga dengan dikeluarkannya keputusan ini dapat menjadi peluang baik di tingkat nasional maupun daerah untuk memenuhi kebutuhan akan tenaga promosi kesehatan. Tenaga ini diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kegiatan advokasi, bina suasana, dan pemberdayaan masyarakat bidang kesehatan,

Dari hasil kajian menunjukkan jumlah tenaga kesehatan yang pernah mengikuti pelatihan dalam bidang promosi kesehatan di lokasi kajian masih sangat terbatas. Tenaga penyuluh kesehatan masyarakat adalah tenaga kesehatan yang sudah pernah mengikuti pelatihan promosi kesehatan yang ditetapkan dengan Surat Keputusan (SK). Sementara itu, di tingkat rumah sakit, kelembagaan (struktur organisasi) promosi kesehatan belum jelas sehingga dukungan ketenagaan belum dapat memenuhi kebutuhan. Namun demikian, setiap daerah telah melakukan upaya pelatihan untuk peningkatan kinerja promosi kesehatan dari tenaga-tenaga kesehatan lainnya.

Penyediaan sarana promosi kesehatan sebagian besar dilaksanakan dari pusat, yang selanjutnya didistribusikan kepada provinsi untuk diteruskan sampai dengan tingkat kabupaten dan kota maupun puskesmas. Berdasarkan data dari Pusat Promosi Kesehatan, peralatan pendukung kegiatan promosi kesehatan telah dialokasikan di seluruh propinsi berupa mobil dan peralatan teknis lainnya. Hasil pengumpulan data beberapa unit pelayanan di lokasi kajian menunjukkan bahwa walaupun jenis media promosi dan sarana promosi kesehatan jenisnya bervariasi, tetapi jumlah masih kurang terutama di tingkat puskesmas dan rumah sakit, padahal dukungan media promosi kesehatan sangat penting dalam pelaksanaan kegiatan seperti penyuluhan dan sosialisasi promosi kesehatan. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, nantinya diharapkan pemerintah daerah mampu menyediakan sarana dan media promosi kesehatan dengan prototipe yang dikembangkan oleh pusat sesuai dengan standar dalam pedoman promosi kesehatan di daerah. Berdasarkan hasil wawancara mendalam, menyebutkan bahwa isi dari pesan promosi kesehatan disesuaikan dengan masalah-masalah kesehatan yang ada pada masyarakat setempat dan dilakukan secara berkesinambungan

4.4 BENTUK-BENTUK KERJASAMA LINTAS SEKTORAL

Kerjasama dan koordinasi lintas sektoral merupakan salah satu faktor keberhasilan dalam pelaksanaan Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat. Kerjasama atau kemitraan yang digalang itu harus berlandaskan kepada tiga prinsip dasar, yaitu (kesetaraan, keterbukaan, dan saling menguntungkan). Banyak program dan kegiatan yang pada dasarnya memiliki sasaran yang sama tidak dapat berjalan efektif karena tidak menerapkan prinsip-prinsip kerjasama diatas dalam menggalang dengan pihak swasta serta tidak adanya koordinasi dari terutama sektor terkait di pemerintahan yang terlibat. Disamping itu, kerjasama lintas sektoral antar pemerintah dan swasta serta masyarakat/LSM juga diperlukan untuk mengoptimalkan potensi sumber daya yang ada dalam rangka mendukung pencapaian sasaran perilaku hidup bersih dan sehat.

Beberapa bentuk kemitraan sudah dikembangkan di lokasi kajian walaupun intensitas kegiatannya masih kurang dan dalam lingkup yang terbatas. Kegiatan tersebut antara lain: lomba PHBS, lomba sekolah sehat, lomba gerakan sayang ibu penyuluhan PHBS; penyuluhan AIDS; penyuluhan Keluarga Berencana (KB), serta program kesehatan lainnya. Kegiatan tersebut melibatkan antara lain Tim Penggerak PKK, universitas, organisasi profesi, perusahaan setempat (corporate social responsibilities/ CSR), lembaga swadaya masyarakat (LSM), termasuk media massa lokal (cetak dan elektronik). Mitra utama sebagian besar kerjasama lintas sektoral masih dilakukan dengan instansi pemerintah daerah sehingga ke depan diharapkan penggalangan peran serta aktif unsur lain terutama swasta, organisasi profesi, dan LSM dapat ditingkatkan.

Dari wawancara mendalam di dapatkan kesamaan peran dalam kemitraan dengan unsur swasta dan NGO di kelima lokus kajian, model kemitraan dalam bentuk yang paling sederhana yaitu networking dimana masing-masing mitra mempunyai peran merencanakan dan mengimplementasikan program masing-masing, kemudian bila didapatkan kesamaan program dengan pemerintah maka unsur-unsur swasta akan membentuk networking menjadikan kegiatan bersifat insidental. Pembinaan secara khusus untuk menjaga kesinambungan kemitraan ini sangat minimal. Perbedaan di kelima lokus kajian: di DIY, kemitraan dengan unsur swasta secara khusus di lingkungan kota belum ada karena industri swasta masih berupa industri skala kecil. Namun, peran unsur NGO besar dan unsur perusahaan swasta besar dalam peningkatan kapasitas kader; di Provinsi Banten, belum terdapat kejelasan peran unsur swasta; di Provinsi Sulawesi Tengah, lebih banyak peran unsur LSM yang terdiri dari 15 LSM; di Provinsi Lampung, peran unsur swasta dalam kemitraan belum banyak, ditambah lagi, di dalam sektor pemerintah sendiri kurang koordinasi, masih berjalan sendiri-sendiri dalam hal pendanaan, sektor yang paling menyatu perannya adalah sektor pendidikan; di Provinsi Sulawesi Barat, kemitraan dengan unsur swasta masing sangat terbatas karena belum adanya kesadaran unsur swasta seperti hotel yang sudah memberikan dampak pada lingkungan tapi tidak diimbangi dengan peran dalam promosi kesehatan.

4.5 PERAN DAN FUNGSI UNIT PROMOSI KESEHATAN DALAM MEMBINA UKBM

Upaya Kesehatan Berbasis Masyarakat (UKBM) merupakan perwujudan pelayanan kesehatan yang dilakukan melalui pemberdayaan masyarakat untuk mendorong perilaku masyarakat hidup bersih dan sehat. UKBM berpengaruh dalam membantu akses masyarakat terhadap promosi kesehatan, mengingat tenaga promosi kesehatan yang masih terbatas. UKBM berperan dalam pendekatan keluarga yang nantinya akan memperkuat pendekatan komunitas.

Bentuk-bentuk UKBM yang ada masyarakat mencakup antara lain posyandu, polindes, poskesdes, dan lain-lain. Dari data hasil kajian, posyandu merupakan jenis UKBM yang terbanyak (seperti digambarkan dalam Tabel 3). Posyandu sebagai salah satu UKBM dapat dimanfaatkan oleh masyarakat dalam pelayanan imunisasi, pemeriksaan ibu hamil, dan penyuluhan kesehatan. Selain posyandu bentuk UKBM yang banyak terdapat di lokasi kajian adalah UKS, khususnya di Provinsi Lampung dan DIY. Bentuk UKBM lain yang cukup banyak yang ditemukan di lokasi kajian adalah Poskesdes, UKK, dan Pos Obat Desa

Tabel 3. Jenis UKBM di Lokasi Kajian

No.	Jenis UKBM	Provinsi (Jumlah)				
		Lampung	Banten	DIY	Sulteng	Sulawesi Barat
1.	Posyandu	7.609	9.650	5.643	3.073	1.421
2.	Polindes	407	-	48	609	68
3.	Poskesdes	1.391	228	79	705	-
4.	Pos Obat Desa	-	-	253	702	-
6.	Posbindu	-	31	1.329	761	-
7.	UKS	7.862	50	2.225 (SD)	-	-
8.	Poskestren	165	83	64	26	-
9.	UKK	98	-	73	-	-
10.	SBH	-	-	78	-	-
11.	Dana Sehat	-	-	686	-	-

Dalam melakukan pembinaan UKBM, Dinas Kesehatan di tingkat provinsi melakukan beberapa kegiatan pendampingan, seperti advokasi, pelatihan petugas, sosialisasi program, dukungan sarana dan prasarana, supervisi dan monitoring pelaksanaan program. Namun demikian, dari hasil temuan di lapangan masih dirasakan kurangnya dukungan pembiayaan untuk puskesmas sebagai ujung tombak pendamping UKBM di lapangan dalam melakukan pembinaannya. Pembiayaan tersebut diperlukan dalam mendukung kegiatan pelatihan kader, kegiatan penyuluhan, termasuk kebutuhan pembiayaan dalam menyiapkan materi-materi penyuluhan. Untuk menuju kemandirian puskesmas, sesuai dengan RENSTRA Kementerian Kesehatan 2010-2014 diantaranya diperlukan dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis pada program pembinaan upaya kesehatan. Selain itu, dibutuhkan bantuan operasional kesehatan (BOK) untuk puskesmas termasuk monitoring dan evaluasi BOK.

4.6 KEBUTUHAN DI DAERAH UNTUK MEMBINA UKBM

Untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam melaksanakan pembinaan UKBM, secara umum daerah memerlukan capacity building berupa pelatihan-pelatihan teknis terhadap tenaga penyuluh kesehatan masyarakat terutama di puskesmas dan rumah sakit. Kebutuhan pelatihan yang diperlukan mencakup antara lain pelatihan pengembangan media promosi kesehatan dan pelatihan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan Renstra Kemenkes 2010-2014, manajemen pelaksanaan upaya pembinaan kesehatan sangat dibutuhkan tenaga kesehatan. Berkaitan dengan hal penguatan tenaga promosi kesehatan, pelatihan dan kompetensi terkait manajemen pelaksanaan upaya pembinaan UKBM di daerah terutama penanggung jawab promosi kesehatan di tingkat kabupaten atau kota diperlukan untuk meningkatkan peran UKBM dalam mendukung desa siaga aktif.

Dalam rangka mendukung kegiatan pembinaan UKBM diperlukan juga dukungan fasilitas sarana dan prasarana yang mencakup media cetak, media elektronik, serta sarana mobilisasi dalam bentuk kendaraan.

4.7 PRIORITAS MASALAH

Penetapan prioritas masalah dalam pelaksanaan promosi kesehatan digunakan metode NGT (Nominal Group Technique) yang merupakan metode pencarian masalah berdasarkan penjumlahan pendapat dari seluruh anggota kelompok yang menjadi faktor kunci (responden). Daftar masalah ditetapkan berdasarkan kendala pada komponen input dan proses dalam pelaksanaan kegiatan, meliputi regulasi, ketenagaan, biaya, sarana, kelembagaan, kerjasama lintas sektoral, dan pembinaan UKBM. Berdasarkan hasil NGT di 5 lokasi kajian, prioritas permasalahan yang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat adalah (1) pembiayaan, (2) regulasi, (3) ketenagaan, dan (4) kerjasama lintas sektoral. Secara rinci, prioritas masalah pada masing-masing provinsi kajian seperti digambarkan pada tabel berikut.

Tabel 4. Prioritas Masalah Pelaksanaan Kegiatan Promosi Kesehatan

Provinsi	Tiga Prioritas Masalah Paling Mendesak Berdasarkan Hasil NGT
Lampung	1. Biaya 2. Regulasi 3. Ketenagaan
Banten	1. Regulasi 2. Biaya 3. Kerjasama lintas sektoral

Tabel 4. Prioritas Masalah Pelaksanaan Kegiatan Promosi Kesehatan

Provinsi	Tiga Prioritas Masalah Paling Mendesak Berdasarkan Hasil NGT
DI Yogyakarta	1. Kerjasama lintas sektoral
	2. Ketenagaan
	3. Biaya
Sulawesi Tengah	1. Regulasi
	2. Biaya
	3. Kerjasama lintas sektoral
Sulawesi Barat	1. Biaya
	2. Regulasi
	3. Ketenagaan

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 KESIMPULAN

1. Kebijakan operasional Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat di tingkat Pusat, telah diterjemahkan dalam bentuk visi, misi dan strategi yang sejalan dengan RPJPN 2005-20025, RPJMN 2004-2009 dan Renstra Kementerian Kesehatan, serta dituangkan dalam bentuk Keputusan Menteri Kesehatan tentang kebijakan nasional promosi kesehatan dan pedoman pelaksanaan promosi kesehatan di daerah.
2. Di daerah, diterjemahkan melalui berbagai strategi kegiatan yang tertuang dalam perencanaan jangka menengah (RPJMD) dan perencanaan tahunan (RKPD) serta berbagai regulasi di daerah seperti peraturan gubernur/bupati/walikota. Serta mengacu pada Keputusan Menteri Kesehatan sebagai acuan pelaksanaannya di daerah.
3. Masih belum optimalnya kondisi ketenagaan, pembiayaan, sarana, organisasi dan regulasi untuk melaksanakan kegiatan.
4. Bentuk-bentuk kerjasama lintas sektor/LSM/dunia usaha diwujudkan dalam bentuk dukungan terhadap berbagai kegiatan seperti lomba, penyuluhan dan gerakan masyarakat.
5. Peran dan fungsi unit promosi kesehatan dalam membina UKBM di daerah sejauh ini masih belum optimal, karena belum merupakan unit khusus pada struktur organisasi institusi.
6. Jumlah dan kualitas tenaga promosi kesehatan serta sarana dan prasarana pendukungnya belum sesuai dengan kebutuhan lapangan.
7. Prioritas permasalahan yang perlu mendapat perhatian dalam pelaksanaan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat adalah pembiayaan, regulasi, ketenagaan dan kerjasama lintas sektoral.
8. Kebijakan dan kegiatan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, menurut persepsi pemegang keputusan daerah, antara lain adalah akan mempengaruhi perubahan pengetahuan dan sikap serta memerlukan fleksibilitas penterjemahan dan sosialisasi secara kontinue di daerah.

5.2 REKOMENDASI

1. Kebijakan. Untuk meningkatkan sinergi kebijakan Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat pusat dan daerah diperlukan: (a) Peningkatan intensitas sosialisasi kebijakan nasional ke provinsi, kabupaten dan kota; (b) Peningkatan asistensi dan pembinaan teknis terutama dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran; (c) Penguatan advokasi pada pemangku kepentingan; (d) Peningkatan intensitas konsultasi oleh daerah secara berjenjang; (e) Pemanfaatan teknologi informasi dalam mengakses kebijakan promosi kesehatan, dan (f) Penguatan monitoring dan evaluasi secara berkala.
2. Sumberdaya Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat.
 - a. Dalam rangka meningkatkan jumlah dan kualitas tenaga promosi kesehatan di daerah diperlukan pengembangan kerjasama pendidikan promosi kesehatan di lembaga pendidikan kesehatan (Diploma III di Poltekkes), peningkatan pelatihan teknis, on the job training (magang) dan sertifikasi tenaga promosi kesehatan dalam jabatan fungsional penyuluh kesehatan masyarakat.
 - b. Terkait pembiayaan promosi kesehatan diperlukan penguatan komitmen pusat dan daerah dalam pengalokasian anggaran promosi kesehatan, pemetaan pembiayaan promosi kesehatan di unit teknis lain, mobilisasi sumberdaya dari masyarakat dan dunia usaha (Corporate Social Responsibilities/CSR).
 - c. Terkait sarana prasarana Promosi kesehatan diperlukan peningkatan dari segi kuantitas dan kualitas, antara lain melalui peningkatan penyediaan sarana dan prasarana terutama yang dialokasikan melalui dana alokasi khusus (DAK) dan pengembangan prototype media KIE sebagai acuan daerah.
 - d. Dalam hal regulasi, perlu ditingkatkan advokasi kepada pemangku kepentingan baik di pusat maupun daerah terkait dengan pengembangan tenaga fungsional promosi kesehatan di daerah dan pengembangan jejaring kemitraan promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat.
 - e. Peningkatan kemitraan promosi kesehatan melalui pembuatan nota kesepahaman (MoU) antar sektor, antara pemerintah dengan organisasi kemasyarakatan serta dunia usaha.

3. Pembinaan UKBM. Dalam rangka pembinaan UKBM diperlukan upaya untuk mereplikasikan daerah yang memiliki best practices dalam pembinaan UKBM ke daerah lain.
 4. Organisasi. Perlu penguatan peran unit promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat di Pusat sebagai koordinator program dan kegiatan terkait promosi kesehatan lintas bidang, lintas sektor dan perlu unit khusus yang menangani promosi kesehatan pada struktur dinas kesehatan provinsi dan kabupaten/kota.
 5. Advokasi kegiatan promosi kesehatan kepada pihak legislatif di pusat dan daerah sebagai bagian dari upaya mendorong pembangunan kesehatan yang menekankan pada preventif dan promotif
-

DAFTAR PUSTAKA

Badan Pusat Statistik (2007). Survei demografi dan kesehatan Indonesia SDKI.

Badan Pusat Statistik (2005). Behavioral surveillance survey result in Indonesia.

Bartholomew, L. K., Parcel, G. S., Kok, G. & Gottlieb, N. H (2006). Planning health promotion programs: an intervention mapping approach (2nd ed.): San Francisco, CA : Jossey-Bass.

Departemen Kesehatan RI (2008). Pedoman pengelolaan promosi kesehatan. Dalam pencapaian perilaku hidup bersih dan sehat.

Green, L.W., Kreuter, M. W (2005). Health program planning. 4th edition. The McGraw-Hill Companies, Inc.

Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Peraturan Presiden RI No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014.

Pusat Promosi Kesehatan, Departemen Kesehatan RI dan Departemen Pendidikan Kesehatan dan Ilmu Perilaku (2009). Komitmen Global, FKM UI.

Perry, J., Linsley, S (2006). The use of the nominal group technique as an evaluative tool in the teaching and summative assessment of the interpersonal skills of student mental health nurse. *Nurse Education Today*, 26: 346-353.

Potter, M, Gordon S, Hamer P. (2004). The Nominal Group Technique: A useful consensus methodology in physiotherapy research. *New Zealand Journal of Physiotherapy*. 32(3): 126-130.

Renstra Departemen Kesehatan Republik Indonesia tahun 2005 – 2009.

Renstra Departemen Kesehatan Republik Indonesia tahun 2010 – 2014.

Riskesdas (2007). Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

Tuffrey-Wijne, I, I., Bernal, J., Butler, G., Hollins, S. & Curfs, L. (2007). Using Nominal Group Technique to investigate the views of people with intellectual disabilities on end-of-life care provision. *Journal of Advanced Nursing*. 58(1), 80–89.

Undang-undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan.

PENYUSUNAN INDIKATOR KOMPOSIT PERLINDUNGAN ANAK

DIREKTORAT KEPENDUDUKAN, PEMBERDAYAAN PEREMPUAN,
DAN PERLINDUNGAN ANAK
email: destri_h@bappenas.go.id

ABSTRAK

Kajian awal penyusunan indikator komposit perlindungan anak ditujukan untuk menyusun sebuah indeks komposit yang dapat menggambarkan kondisi anak dari aspek perlindungan khusus anak dan kualitas hidupnya. Output yang dihasilkan dari kajian ini adalah indeks tunggal dan indeks komposit terkait perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak, indeks kemiskinan anak, indeks kesetaraan gender atau gender equality index (GEI), dan analisa tentang indikator ideal untuk perlindungan anak.

Kajian ini menggunakan metode analisis data sekunder dengan menggunakan sumber data dari hasil perhitungan Susenas 2009 (KOR dan Modul). Selain itu, kajian ini juga dilaksanakan melalui serangkaian workshop, FGD, dan seminar uji publik baik di tingkat pusat maupun daerah untuk mendapatkan masukan dari stakeholders terkait dengan perlindungan anak.

Dari kajian ini didapatkan perbandingan indeks komposit setiap provinsi terhadap indeks nasional. Semakin besar nilai indeks perlindungan khusus untuk anak di provinsi tertentu, berarti semakin besar pula permasalahan dan kebutuhan perlindungan anak di wilayah tersebut. Sebaliknya, semakin besar indeks komposit kualitas hidup anak menandakan bahwa provinsi tersebut telah memiliki kualitas hidup anak yang baik sehingga permasalahan kualitas hidup anak di provinsi tersebut dapat dikatakan kecil. Provinsi yang memiliki permasalahan terbesar mengenai perlindungan anak di wilayah perkotaan adalah Maluku utara, sedangkan di wilayah pedesaan adalah NTB. Provinsi yang memiliki permasalahan kualitas hidup anak terbesar di daerah perkotaan adalah Gorontalo, sedangkan untuk wilayah pedesaan adalah Maluku.

Berdasarkan hasil kajian tersebut, disampaikan beberapa rekomendasi, antara lain: penyusunan series indeks tunggal dan indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan indeks kualitas hidup anak, analisis kesejangan ketersediaan data/informasi perlindungan anak dan perencanaan mekanisme pengumpulan datanya, perbaikan sistem dan mekanisme pengumpulan data dan informasi terkait anak yang ada di masing-masing kementerian/lembaga, serta pengusulan indikator-indikator penting perlindungan anak yang belum tersedia datanya untuk dicakup dalam survei-survei BPS kedepan.

1. LATAR BELAKANG

Tujuan pembangunan perlindungan anak sebagaimana tercantum dalam UU No. 23/ 2002, adalah terpenuhinya hak anak Indonesia untuk hidup, tumbuh, berkembang, berpartisipasi dalam berbagai aspek kehidupan, mendapat perlindungan dari berbagai tindak kekerasan, eksploitasi, perdagangan anak, dan diskriminasi. Dengan demikian, pemenuhan hak-hak anak mencakup berbagai bidang pembangunan (lintas bidang pembangunan).

Hingga saat ini, masih banyak masalah terkait anak baik dari segi kesehatan, gizi, pendidikan, perdagangan anak, maupun diskriminasi dan tindak kekerasan. Di bidang pendidikan, data Susenas menunjukkan bahwa angka partisipasi sekolah (APS) anak hanya mengalami sedikit peningkatan. Pada tahun 2008, APS usia 7–12 tahun, 13–15 tahun, dan 16–18 tahun, berturut-turut 97,83%, 84,41%, dan 54,70% meningkat menjadi 97,95%, 85,43%, dan 55,05% pada tahun 2009. Data Kemendiknas menyebutkan bahwa anak yang mengikuti pendidikan usia dini (APK PAUD) pada tahun 2009/10 mencapai 53,70 persen, meningkat dari tahun 2008/2009 sebesar 50,62 persen.

Di bidang kesehatan, menunjukkan bahwa angka kematian bayi (AKB) mengalami sedikit penurunan dari 35 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2003, menjadi 34 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2007. Pada tahun yang sama, angka kematian balita (AKBa) menurun dari 46 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2003 menjadi 44 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 2007. Status gizi anak juga masih sangat rendah, terlihat dari prevalensi balita kurang gizi (berat badan kurang) sebesar 18,0%, dan 4,9% diantaranya dengan gizi buruk pada tahun 2010. Prevalensi balita pendek (stunting) sebesar 35,6% dan prevalensi balita kurus (wasting) adalah 13,3%. Cakupan imunisasi campak pada anak umur 12-23 bulan sebesar 74,5% pada tahun 2010 menurun dibandingkan tahun 2007 yakni sebesar 81,6%. Sementara proporsi penolong persalinan oleh tenaga kesehatan tahun 2010 sebesar 82,3% terlihat meningkat jika dibandingkan pada tahun 2007 yakni sebesar 75,4%.

Dari aspek perlindungan, perlindungan anak dari berbagai tindak kekerasan, perdagangan anak, eksploitasi, dan diskriminasi masih belum optimal. Berbagai permasalahan yang dihadapi antara lain jumlah pekerja anak yang relatif masih tinggi dan kejahatan dan eksploitasi terhadap pekerja anak, terutama pekerja anak yang berstatus sebagai buruh. Namun demikian, data mengenai pekerja anak masih beragam. Data Sakernas menunjukkan penurunan persentase pekerja anak usia 10-14 tahun, dari 5,52 persen pada tahun 2005 menjadi 4,65 persen pada tahun 2006 dan 3,78 persen pada tahun 2007.

Sedangkan Survei Pekerja Anak (SPA) tahun 2009 yang dilakukan oleh BPS dan ILO menunjukkan bahwa jumlah pekerja anak usia 10-17 tahun sebesar 3,7 juta orang atau sekitar 10 % dari 35,7 juta anak usia 10-17 tahun di Indonesia .

Dari sisi kepemilikan akte kelahiran, pada tahun 2007 hanya terdapat sekitar 56,4% anak balita yang sudah memiliki akte kelahiran . Tidak dimilikinya akte kelahiran dapat berdampak pada peluang terjadinya diskriminasi anak, seperti: tidak memiliki akses terhadap pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan; perdagangan anak; pekerja anak; dan menjadi korban kejahatan seksual.

Dalam rangka penyusunan kebijakan pembangunan perlindungan anak ke depan, diperlukan suatu indikator komposit yang dapat mencerminkan pemenuhan hak anak Indonesia, yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan lintas bidang yang terkait dengan perlindungan anak. Indikator tersebut harus dapat menggambarkan pemenuhan hak anak dari aspek hak untuk hidup, tumbuh, dan berkembang (kualitas hidup) serta hak untuk mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (perlindungan khusus). Indikator tersebut juga harus akurat dan dapat diperbaharui secara berkala, sehingga dapat dijadikan sebagai baseline data untuk perumusan kebijakan pembangunan perlindungan anak ke depan. Hingga saat ini, indikator komposit yang memenuhi kriteria tersebut masih belum ada, dan belum ada benchmarking baik ditingkat nasional maupun internasional.

Mengingat pentingnya arti indeks komposit perlindungan anak, maka perlu dilaksanakan kajian untuk merumuskan indeks komposit perlindungan anak. Dengan adanya indeks komposit perlindungan anak, diharapkan pembangunan perlindungan anak akan lebih terintegrasi dan komprehensif. Selanjutnya dapat menghasilkan kebijakan publik yang lebih efektif dalam mewujudkan dunia yang layak bagi seluruh anak Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan.

2. TUJUAN KAJIAN

Kajian awal ini bertujuan untuk menyusun indeks komposit kualitas hidup anak dan indeks komposit perlindungan khusus untuk anak, dengan cara: 1) melakukan pemetaan terhadap data terkait perlindungan anak yang sudah ada; 2) menghitung dan menganalisis indeks tunggal, indeks komposit, dan indeks kesetaraan jender atau gender equality index (GEI) kualitas hidup anak, perlindungan khusus untuk anak, dan kemiskinan anak pada tingkat nasional dan provinsi, dan; 3) menyajikan hasil penghitungan/analisis di tingkat pusat dan provinsi terpilih.

Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada penentu kebijakan dalam rangka meningkatkan upaya perlindungan anak. Selain itu, dapat dijadikan sebagai acuan untuk membentuk indeks komposit perlindungan anak yang lebih komprehensif, dengan didukung oleh data yang tersedia secara komprehensif dan berkesinambungan.

Adapun output yang diharapkan dari kajian ini adalah: 1) terbentuknya indeks tunggal kualitas hidup anak dan perlindungan khusus untuk anak pada tingkat nasional dan provinsi; 2) terbentuknya indeks komposit kualitas hidup anak dan perlindungan khusus untuk anak berdasarkan data KOR Susenas 2009, Modul Susenas 2009, dan KOR + Modul Susenas 2009; 3) terbentuknya Gender Equality Indexes (Indeks Kesetaraan gender); dan 4) tersusunnya rekomendasi dalam merancang penyediaan data perlindungan anak yang komprehensif, yang mencakup indikator ideal dari indeks komposit perlindungan anak, terutama dari aspek perlindungan khusus.

Ruang lingkup penyusunan indeks komposit perlindungan anak ini meliputi: 1) pemetaan dan analisis terhadap indikator dan data perlindungan anak yang telah tersedia; 2) penentuan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk menyusun indeks komposit perlindungan anak; 3) penyusunan dan penyajian indeks tunggal, indeks komposit, Gender Equity Index (GEI) kualitas hidup anak, perlindungan khusus untuk anak, dan kemiskinan anak; dan 4) serta penyelenggaraan Workshop, Round Table Discussion, dan Seminar untuk menjaring masukan dari berbagai stakeholders terkait.

3. METODOLOGI

3.1 KERANGKA ANALISIS

Berdasarkan hasil kajian literatur terhadap beberapa indikator yang digunakan untuk kesejahteraan anak baik di dalam maupun di luar negeri, maka dapat dirumuskan indikator-indikator yang dapat digunakan untuk membentuk indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak. Penentuan indikator yang membangun indeks komposit tersebut disesuaikan dengan ketersediaan data. Sumber data yang dipilih memuat indikator perlindungan anak yang komprehensif dan dapat digunakan secara berkesinambungan, yaitu Susenas 2009, baik KOR atau MODUL. Indikator yang digunakan untuk membentuk indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak adalah sebagaimana tercantum pada Tabel 1.

Tabel 1. Indikator-indikator KOR dan MODUL Susenas 2009 Pembentuk Indeks Komposit Perlindungan Khusus untuk Anak dan Kualitas Hidup Anak

INDEKS KOMPOSIT	INDIKATOR	
	KOR	MODUL
Perlindungan Khusus Untuk Anak	Ketenagakerjaan	Ketenagakerjaan
	Kejahatan	Kecacatan
	Usia kawin pertama	Identitas
		Pengasuhan

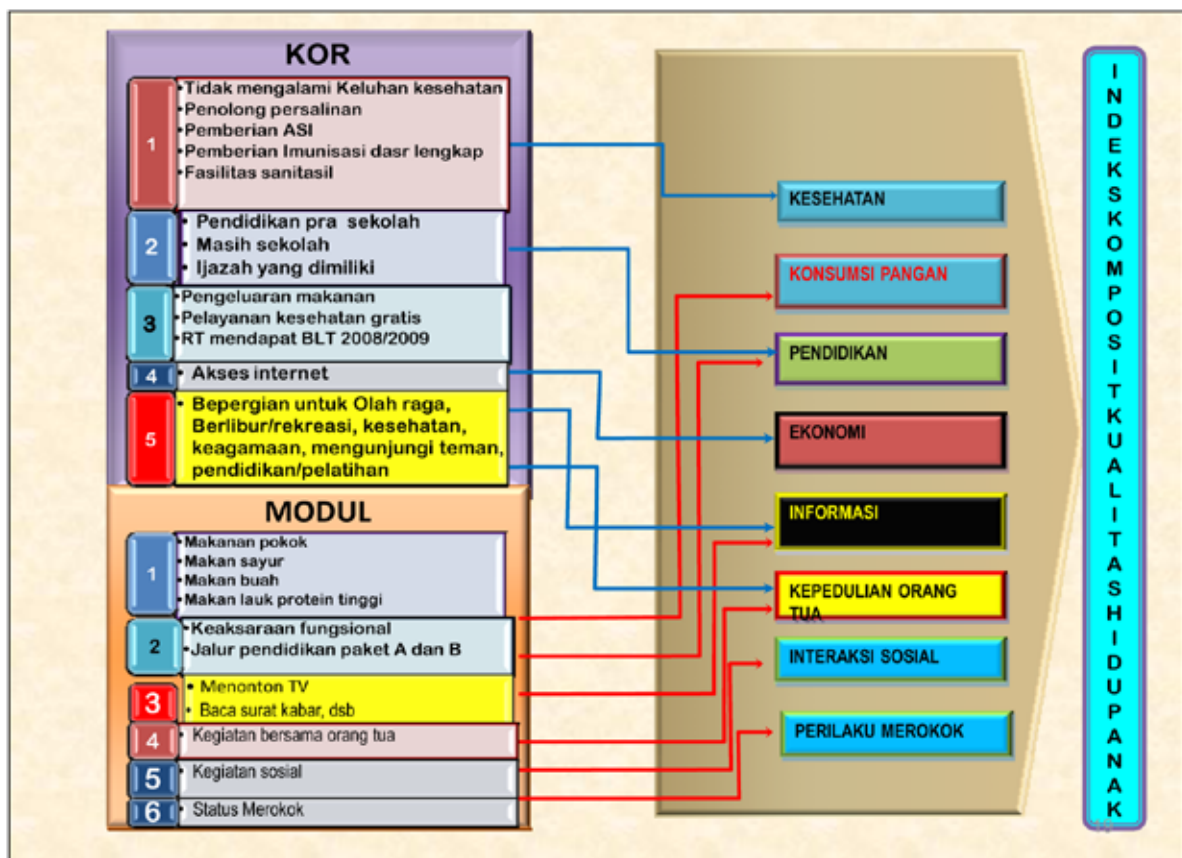
Tabel 1. Indikator-indikator KOR dan MODUL Susenas 2009 Pembentuk Indeks Komposit Perlindungan Khusus untuk Anak dan Kualitas Hidup Anak

INDEKS KOMPOSIT	INDIKATOR		
	KOR	MODUL	
Kualitas Hidup Anak	Kesehatan	Konsumsi Pangan	
	Pendidikan	Pendidikan	
	Ekonomi	Perilaku merokok	
	Informasi	Informasi	
	Kepedulian Orang tua	Kepedulian Orang tua	Kepedulian Orang tua
			Interaksi sosial

Sumber: Susenas 2009

Indeks komposit perlindungan khusus untuk anak tidak disatukan dengan indeks komposit kualitas hidup anak. Hal ini dengan pertimbangan bahwa dari segi statistik indeks perlindungan khusus anak berbeda arahnya dengan indeks kualitas hidup anak. Semakin tinggi nilai indeks perlindungan khusus untuk anak, semakin tinggi masalah perlindungan anak di wilayah tersebut. Sementara itu, semakin tinggi indeks kualitas hidup anak, semakin baik kualitas anak di wilayah tersebut. Selain itu, indeks kualitas hidup anak mencerminkan indikator yang melekat pada anak, sedangkan indeks perlindungan khusus untuk anak mencerminkan bahwa anak merupakan korban dari tindakan orang lain, misalnya dalam hal anak yang menjadi korban kejahatan.

Pada Gambar 1 sampai 2, berturut-turut disajikan kerangka teoritis indeks komposit kualitas hidup anak dan perlindungan khusus untuk anak.



Gambar 1. Kerangka Teoritis Indeks Komposit Kualitas Hidup Anak



Gambar 2. Kerangka Teoritis Indeks Komposit Perlindungan Khusus Untuk Anak

Selain dua indeks komposit tersebut diatas, kajian ini juga menghitung indeks kemiskinan anak yang dilihat dari aspek pendidikannya. Dalam hal ini semakin besar indeks kemiskinan anak, maka semakin besar pula potensi kemiskinan anak tersebut dimasa yang akan datang. Berikut disajikan kerangka analisis indeks komposit kemiskinan anak.



Gambar 3. Kerangka Teoritis Indeks Komposit Kemiskinan Anak

Gambar 4 adalah kerangka analisis indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak. Indikator yang berasal dari KOR dibedakan dengan indikator yang berasal dari MODUL. Hal ini untuk memudahkan dalam menyusun indeks komposit yang berkesinambungan. Indikator dari KOR digunakan untuk jangka waktu tahunan karena data KOR dikumpulkan setiap tahun. Sedangkan indikator dari MODUL digunakan untuk jangka waktu 3 tahunan karena MODUL yang sama akan berulang setiap tiga tahun sekali.

Indikator yang berasal dari MODUL digunakan untuk jangka waktu 3 tahunan karena MODUL yang sama akan berulang setiap tiga tahun sekali.

Gambar 4. Kerangka Analisis Pembentukan Indeks Komposit



Gambar 4. Kerangka Analisis Pembentukan Indeks Komposit

Indikator – indikator yang digunakan pada kajian ini masih jauh dari sempurna, terutama kaitannya dengan ketersediaan data survey yang minimal. Indeks komposit perlindungan khusus terhadap anak yang ada dalam kajian ini belum bisa menggambarkan keseluruhan kondisi perlindungan anak di Indonesia terutama terkait dengan bidang kekerasan. Di dalam Susenas 2009 tidak terdapat indikator mengenai kekerasan terhadap anak sehingga dalam indeks perlindungan khusus terhadap anak, faktor kekerasan tidak diikutsertakan. Selain itu, indeks komposit ini hanya dapat dihitung setiap tiga tahun sekali dikarenakan MODUL Susenas mengenai sosial budaya dan pendidikan hanya dilaksanakan per-tiga tahun.

Walaupun demikian, keunggulan dari indikator yang dipilih dalam kajian ini adalah indikator tunggal yang tercantum di dalam KOR Susenas dapat dihitung setiap tahun, dengan demikian dapat dilihat tren nya.

3.2 METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Selain analisis data sekunder, dalam kajian ini pun dilakukan serangkaian pertemuan dalam bentuk workshop, roundtable discussion, dan serangkaian seminar di pusat dan daerah dengan kementerian/lembaga terkait, para pakar, perguruan tinggi, LSM, lembaga donor, masyarakat, dll. Hal ini ditujukan untuk membahas konsep penyusunan indeks komposit perlindungan anak dan hasil perhitungannya, serta mendapatkan input untuk penyempurnaan dan hasil tersebut. Dengan demikian hasil kajian penyusunan indeks komposit perlindungan anak menjadi komprehensif sesuai dengan yang diharapkan.

Kegiatan seminar di daerah dilakukan di dua provinsi yaitu Bali dan Jawa Timur. Melalui kegiatan ini diperoleh masukan yang sangat berharga untuk penyempurnaan indeks komposit perlindungan anak, mengingat masukan tersebut didasarkan pada kondisi yang terjadi di lapangan. Pada seminar di daerah, selain disajikan hasil nasional dan provinsi, juga ditambah dengan hasil indeks untuk provinsi yang bersangkutan yang dirinci menurut kabupaten/kota.

3.3 DATA

Data yang digunakan adalah data Susenas 2009 (KOR dan Modul). Pertimbangannya antara lain adalah: Susenas merupakan data yang tersedia sampai saat ini, memuat indikator-indikator perlindungan anak yang relatif lebih lengkap dan cakupan yang lebih luas dibandingkan dengan sumber data lainnya, serta data tersedia setiap tahun untuk KOR dan setiap tiga tahun sekali untuk MODUL. Dengan demikian, diharapkan indikator komposit perlindungan anak dapat diperbaharui secara berkala setiap 1 atau 3 tahun.

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

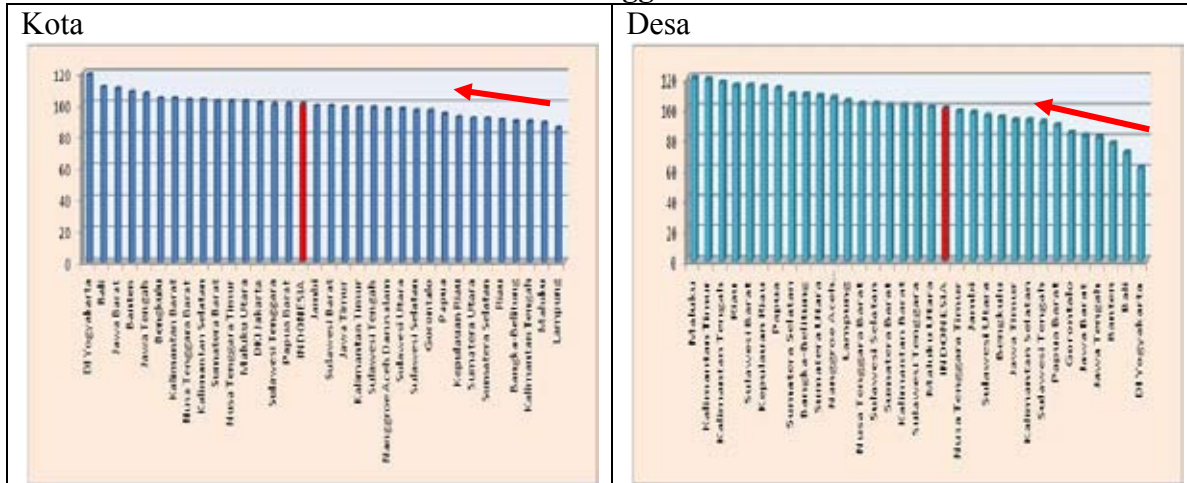
4.1 INDEKS TUNGGAL

Indeks Tunggal Kualitas Hidup Anak, dibentuk dari banyak indikator. Semakin tinggi nilai indeks tunggal kualitas hidup anak menunjukkan semakin tingginya kualitas hidup anak. Salah satu contoh indeks tunggal kualitas hidup anak terkait dengan anak balita (bawah lima tahun) yang pernah diberi ASI. Semakin tinggi nilai indeks tunggal anak balita yang pernah diberi ASI, berarti semakin banyak anak balita yang pernah diberi ASI.

Di perkotaan, 5 provinsi yang mempunyai indeks tunggal anak balita pernah diberi ASI tertinggi, yaitu DI Yogyakarta, Bali, Jawa Barat, Banten dan Jawa Tengah. Sedangkan 5 provinsi yang perlu mendapat perhatian dengan nilai indeks terendah yaitu Lampung, Maluku, Kalimantan Tengah, Bangka Belitung dan Riau. Dilihat dari segi indeks kesetaraan jender atau Gender Equality Indexes (GEI), Provinsi DI Yogyakarta dan Maluku memiliki tingkat kesenjangan tertinggi, yaitu 2,6 dan 0,5. Nilai GEI 2,6 di DI Yogyakarta berarti anak balita perempuan mempunyai peluang diberi ASI 2,6 kali anak balita laki-laki. Provinsi dengan nilai GEI sama atau mendekati satu yaitu Jawa Tengah dan Sumatera Barat. Artinya tidak ada perbedaan peluang anak balita perempuan dan laki-laki diberi ASI.

Di perdesaan, Provinsi DI Yogyakarta justru mempunyai nilai indeks tunggal anak balita pernah diberi ASI paling rendah, diikuti oleh provinsi Bali, Banten, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Hal ini dinilai kurang masuk akal dan harus diteliti secara bijaksana. Hal ini tidak sesuai dengan perhitungan lain dimana provinsi DI Yogyakarta memiliki hasil perhitungan yang cenderung baik, dengan demikian diperlukan pengalihan informasi yang lebih mendalam lagi untuk mengetahui kondisi yang sebenarnya. Disisi lain, nilai GEI paling tinggi adalah Gorontalo (1,59) dan GEI paling rendah sebesar 0,66 di Provinsi Bali (0,66). Provinsi dengan nilai GEI sama atau mendekati satu adalah Nusa Tenggara Timur, Sumatera Barat, dan Jawa Timur.

Gambar 4. Indeks Tunggal Pemberian ASI Eksklusif

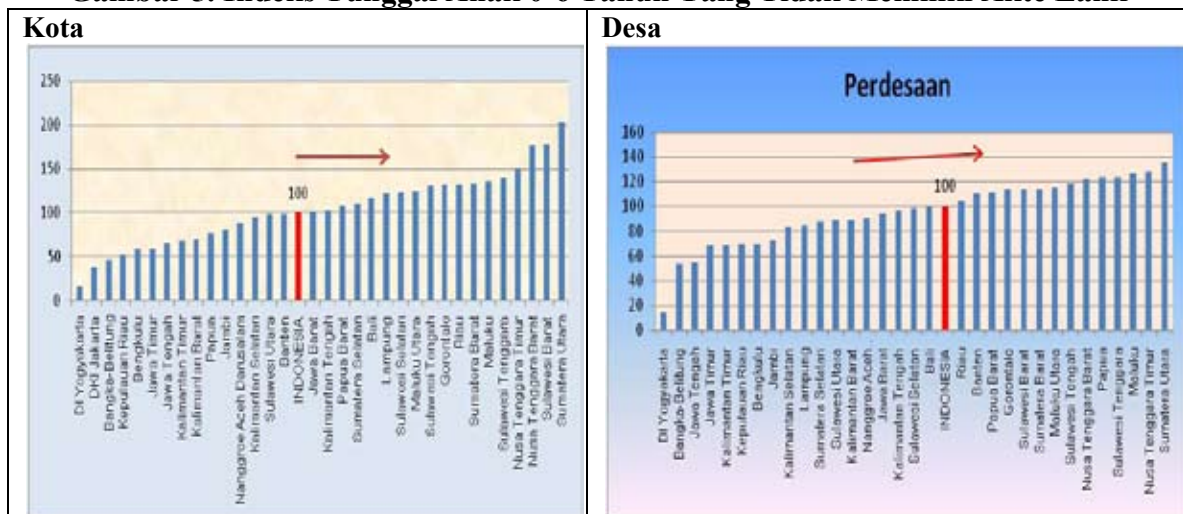


Gambar 4. Indeks Tunggal Pemberian ASI Eksklusif

Indeks Tunggal Perlindungan Khusus Untuk Anak, juga dibentuk dari banyak indikator. Kebalikan dari indeks tunggal kualitas hidup anak, nilai indeks perlindungan khusus untuk anak yang semakin tinggi, menunjukkan semakin banyak anak-anak yang mengalami berbagai bentuk kekerasan dan perlakuan salah. Sebagai contoh berikut ini adalah gambaran mengenai indeks tunggal kepemilikan akte kelahiran anak usia 0-6 tahun.

Di perkotaan, provinsi dengan nilai indeks terendah atau masalah kepemilikan akte lahir tertinggi adalah Sumatera Utara. Selanjutnya Provinsi Sulawesi Barat, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Sulawesi Tenggara. Sedangkan provinsi dengan ranking tertinggi atau anak 0-6 tahun yang tidak memiliki akte kelahiran paling sedikit adalah DI Yogyakarta. Nilai GEI di perkotaan antara 0,73 sampai dengan 1.35. Kalimantan Tengah mempunyai GEI paling rendah dalam hal kepemilikan akte kelahiran sedangkan GEI paling tinggi adalah Kepulauan Riau yaitu 1,35. Provinsi yang mempunyai nilai GEI akte kelahiran sekitar 1, menunjukkan anak laki-laki dan perempuan mempunyai peluang/resiko yang sama untuk memiliki akte kelahiran, yaitu Aceh dan Sulteng.

Gambar 5. Indeks Tunggal Anak 0-6 Tahun Yang Tidak Memiliki Akte Lahir



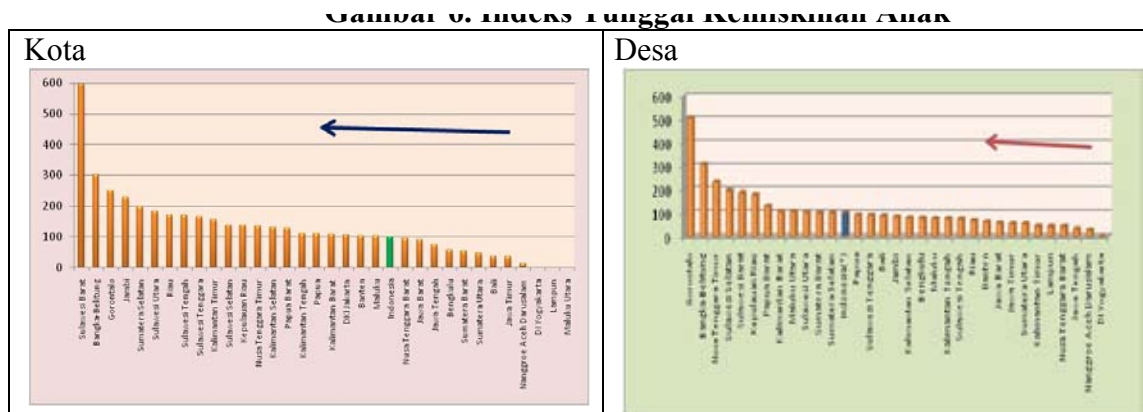
Gambar 5. Indeks Tunggal Anak 0-6 Tahun Yang Tidak Memiliki Akte Lahir

Di perdesaan, provinsi yang paling bermasalah dalam hal akte kelahiran juga Provinsi Sumatera Utara. Selanjutnya disusun oleh Nusa Tenggara Timur, Maluku, Sulawesi Tenggara, dan Papua. Nilai GEI paling tinggi adalah di Provinsi DI Yogyakarta (1,30) dan terendah di Papua (0,87). Artinya anak perempuan dan laki-laki mempunyai peluang berbeda untuk memiliki akte

kelahiran. Sementara provinsi dengan nilai GEI sama atau hampir sama dengan satu yaitu Kep. Riau, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, Sumatera Selatan, dan Kalimantan Timur.

Indeks Tunggal Kemiskinan Anak, juga dibentuk dari beberapa indikator. Sebagai contoh disajikan gambaran mengenai Indeks Tunggal Kemiskinan Anak-1 (anak usia 7-18 tahun yang tidak tamat SD/ sederajat dan tidak sekolah lagi). Semakin tinggi nilai Indeks Tunggal Kemiskinan Anak-1 berarti semakin banyak jumlah anak usia 7-18 tahun yang tidak tamat SD/ sederajat dan tidak sekolah lagi.

Dari Gambar 6 dapat dilihat bahwa provinsi paling bermasalah dengan indeks kemiskinan anak di perkotaan adalah Provinsi Sulawesi Barat. Selanjutnya Provinsi Bangka Belitung, Gorontalo, Jambi, dan Sumatera Selatan. Di perdesaan, provinsi yang mempunyai masalah terkait kemiskinan anak paling banyak terdapat di Provinsi Gorontalo. Provinsi lainnya yang termasuk tinggi yaitu Bangka Belitung, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, dan Sulawesi Barat.



Sumber: Susenas 2009

Gambar 6. Indeks Tunggal Kemiskinan Anak

Di perkotaan, Provinsi Jawa Timur mempunyai GEI tertinggi yaitu 3,7 yang berarti bahwa anak perempuan berpeluang mempunyai masalah kemiskinan anak sebesar 3,7 kali anak laki-laki. Provinsi dengan nilai GEI sama atau mendekati 1 (satu), yaitu Bengkulu dan Gorontalo. Hal ini berarti anak laki-laki dan perempuan mempunyai peluang yang sama untuk mengalami kemiskinan anak. Di perdesaan, nilai GEI paling tinggi di Papua (1,98). Sedangkan provinsi dengan nilai GEI hampir satu yaitu Bengkulu.

4.2 INDEKS KOMPOSIT

Tabel 2 menunjukkan rangkuman hasil perhitungan indeks komposit kualitas hidup anak, perlindungan khusus untuk anak, dan kemiskinan anak.

Tabel 2. Rangkuman Hasil Perhitungan Indeks Komposit Perlindungan Anak

Rank	Indeks komposit kualitas hidup anak						Indeks komposit perlindungan khusus untuk anak						Indeks komposit kemiskinan anak	
	KOR		MODUL		KOR+MODUL		KOR		MODUL		KOR+MODUL			
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa
5 TERTINGGI						5 TERENDAH								
1.	DKI Jakarta	DI Yogyakarta	DI Yogyakarta	Papua	DI Yogyakarta	Papua	Kalsel	Kalsel	Jambi	DI Yogyakarta	Babel	DI Yogyakarta	Lampung	DI Yogyakarta
2.	Banten	Sumbar	DKI Jakarta	NTT	DKI Jakarta	NTT	Papua	Jabar	Bengkulu	Jateng	DKI Jakarta	Babel	DI Yogyakarta	NAD
3.	DI Yogyakarta	Kaltim	Jatim	Papua Barat	Jatim	Papua Barat	Kalteng	Banten	Babel	Babel	Bengkulu	Kaltim	Maluku Utara	Jateng
4.	Sumbar	Jatim	Kaltim	NTB	Kaltim	NTB	Bengkulu	Kalteng	Sumbar	Jambi	Kep. Riau	Jambi	NAD	NTB
5.	Kaltim	Jateng	Bali	Maluku	Bali	Maluku	Banten	Babel	Bali	Kep. Riau	DI Yogyakarta	Jateng	Jatim	Lampung
5 TERENDAH						5 TERTINGGI								
34.	Sulteng	Maluku	Sulbar	DI Yogyakarta	Sulbar	DI Yogyakarta	NTB	NTT	Papua Barat	Sumut	Maluku Utara	NTB	Sulawesi Barat	Gorontalo
33.	Gorontalo	NTT	Sulteng	Sulut	Sulteng	Sulut	Papua Barat	Sumut	Maluku Utara	Papua	Sulbar	NTT	Bangka Belitung	Bangka Belitung
32.	NTT	Papua Barat	Maluku	Sumbar	Maluku	Sumbar	Jambi	Maluku	Maluku	Papua Barat	NTB	Papua	Gorontalo	Nusa Tenggara Timur
31.	Maluku	Maluku Utara	Maluku Utara	Bali	Maluku Utara	Bali	Kalbar	NTB	Papua	Sultra	Papua Barat	Sumut	Jambi	Sulawesi Barat
30.	Sulbar	Papua	Papua Barat	Jatim	Papua Barat	Jatim	Sumbar	NAD	Sulbar	Maluku	Maluku	Maluku	Sumatera Selatan	Sulawesi Selatan

Sumber: Pengolahan Hasil Susenas 2009

Indeks Komposit Kualitas Hidup Anak. Nilai indeks komposit kualitas hidup anak yang semakin tinggi menunjukkan bahwa kualitas hidup anak semakin baik. Selanjutnya, semakin tinggi indeks kualitas hidup di suatu wilayah maka rangkingnya semakin kecil dan demikian pula sebaliknya.

Berdasarkan data KOR, Provinsi DKI Jakarta merupakan provinsi dengan nilai indeks komposit kualitas hidup tertinggi untuk daerah perkotaan. Hal ini dapat dipahami mengingat bahwa DKI Jakarta merupakan ibu kota Negara sehingga berbagai fasilitas pendidikan dan kesehatan kondisinya lebih baik dibandingkan provinsi lainnya. Selanjutnya disusul oleh Provinsi Banten, DI Yogyakarta, Sumatera Barat dan Kalimantan Timur. Sementara provinsi dengan indeks komposit kualitas hidup anak terendah adalah Provinsi Sulawesi Tengah, diikuti oleh Provinsi Gorontalo, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Sulawesi Barat. Kelima provinsi tersebut perlu perhatian dalam hal peningkatan kualitas hidup anak. Di perdesaan, 5 provinsi dengan indeks kualitas hidup tertinggi berturut-turut, adalah DI Yogyakarta, Sumatera Barat, Kalimantan Timur, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. Provinsi dengan nilai indeks kualitas hidup terendah di perdesaan yaitu Maluku, Nusa Tenggara Timur, Papua Barat, Maluku Utara, dan Papua. Dengan demikian provinsi tersebut perlu mendapat perhatian dalam peningkatan kualitas hidup anak.

Indeks komposit kualitas hidup anak yang dihitung berdasarkan data MODUL menunjukkan bahwa di daerah perkotaan, Provinsi DI Yogyakarta kembali mempunyai indeks kualitas hidup paling tinggi dan diikuti oleh Provinsi DKI Jakarta, Jatim, Kaltim, dan Bali. Sedangkan Provinsi Sulawesi Barat mempunyai nilai indeks kualitas hidup terendah, diikuti oleh provinsi Sulawesi Tengah, Maluku, Maluku Utara, dan Papua Barat. Di perdesaan, nilai indeks terendah berturut-turut terdapat di DI Yogyakarta, Sulawesi Utara, Sumatera Barat, Bali dan Jawa Timur. Hal ini kurang masuk akal, mengingat bahwa pada umumnya kondisi kualitas hidup anak di wilayah Indonesia bagian barat lebih baik dibandingkan Indonesia bagian timur. Oleh sebab itu, diperlukan analisis lebih lanjut mengenai penyebab dari kondisi tersebut.

Sedangkan menurut Indikator komposit kualitas hidup anak yang dihitung berdasarkan KOR dan MODUL, di daerah perkotaan, lima provinsi di bagian timur Indonesia menduduki nilai indeks kualitas hidup anak paling rendah. Kelima provinsi tersebut berturut-turut dari yang tertendah yaitu Sulbar, Sulteng, Maluku, Maluku Utara, dan Papua Barat. Sedangkan lima provinsi dengan indeks komposit tertinggi sebagian besar berada di Indonesia bagian Barat, yaitu DI Yogyakarta, DKI Jakarta, Jatim, Kaltim, dan Bali. Sementara untuk perdesaan, kondisinya kurang masuk akal karena nilai indeks terendah berada di wilayah Indonesia bagian barat, yaitu DI Yogyakarta, Sulut, Sumbar, Bali, dan Jatim. Sebaliknya, indeks tertinggi berada di wilayah Indonesia timur, berturut-turut Papua, NTT, Papua Barat, NTB, dan Maluku. Hal ini berarti kualitas hidup anak di perdesaan Indonesia bagian timur lebih baik dibandingkan kualitas hidup anak di perdesaan Indonesia bagian barat. Dengan demikian, penjelasan dari kondisi ini juga perlu digali lebih lanjut.

Indeks Komposit Perlindungan Khusus Anak. Semakin tinggi nilai indeks perlindungan anak, berarti perlindungan anak dari kekerasan, penelantaran, dan segala bentuk perlakuan salah lainnya semakin rendah, atau dengan kata lain kasus-kasus kekerasan terhadap anak semakin tinggi. Dalam hal ini semakin tinggi nilai indeks perlindungan khusus untuk anak di suatu wilayah maka semakin tinggi pula rangkingnya.

Indeks komposit perlindungan khusus untuk anak yang dihitung berdasarkan KOR, di perkotaan, menunjukan bahwa provinsi dengan nilai indeks tertinggi berturut-turut, adalah Nusa Tenggara Barat, Papua Barat, Jambi, Kalimantan Barat dan Sumatera Barat. Sementara untuk perdesaan, lima provinsi yang perlu mendapat perhatian dalam perlindungan anak yaitu Nusa Tenggara Timur, Sumatera Utara, Maluku, Nusa Tenggara Barat, dan Aceh. Provinsi yang nilai indeks perlindungannya paling rendah baik di perkotaan maupun perdesaan adalah Kalimantan Selatan. Selain itu, Provinsi Kalimantan Tengah dan Banten konsisten masuk dalam 5 provinsi yang memiliki indeks komposit perlindungan khusus untuk anak terkecil.

Indeks komposit perlindungan khusus untuk anak yang dihitung dari MODUL, di perkotaan, provinsi dengan nilai indeks perlindungan anak tertinggi yaitu Papua Barat, Maluku Utara, Maluku, Papua, dan Sulawesi Barat. Sementara untuk perdesaan, provinsi yang memerlukan perlindungan anak yang tinggi yaitu Sumatera Utara, Papua, Papua Barat, Sulawesi Tenggara dan Maluku. Dengan demikian provinsi tersebut perlu mendapat perhatian dalam perlindungan anak. Sementara itu, 5 provinsi yang kondisi perlindungan anaknya terbaik semuanya berada di wilayah Indonesia bagian barat, baik di perkotaan maupun perdesaan.

Menurut indeks komposit perlindungan khusus untuk anak yang dihitung melalui KOR dan MODUL, di perkotaan, nilai indeks komposit perlindungan anak paling tinggi terdapat di provinsi Maluku Utara, Sulawesi Barat, Nusa Tenggara Barat, Papua Barat dan Maluku. Berarti kelima provinsi tersebut perlu mendapat perhatian dalam perlindungan anak. Sementara untuk daerah perdesaan, provinsi yang perlu mendapat perhatian dalam hal perlindungan anak yaitu Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Papua, Sumatera Utara, dan Maluku.

Indeks Komposit Kemiskinan Anak. Semakin tinggi nilai indeks kemiskinan anak berarti semakin banyak anak usia 7-18 tahun yang tidak tamat SD/ sederajat atau tidak bersekolah lagi, anak usia 13-18 tahun yang tidak tamat SMP/ sederajat atau tidak sekolah lagi, dan anak usia 16-18 tahun yang tidak tamat SMA/ sederajat atau tidak sekolah lagi. Dimasa depan, anak-anak ini berpotensi menjadi miskin juga jika tidak diberi pendidikan kecakapan hidup, karena sebagian besar berasal dari keluarga miskin dan mereka tidak sekolah atau putus sekolah.

Di perkotaan, provinsi yang mempunyai nilai indeks kemiskinan anak tertinggi adalah Sulawesi Barat, Bangka Belitung, Gorontalo, Jambi dan Sumatera Selatan. Dengan demikian di kelima provinsi tersebut perlu perhatian khusus terhadap pendidikan dan status bekerja anak. Sementara untuk daerah perdesaan provinsi dengan nilai indeks kemiskinan tertinggi adalah Gorontalo, Bangka Belitung, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Barat dan Sulawesi Selatan. Sedangkan provinsi dengan indeks kemiskinan anak terendah adalah Provinsi Lampung untuk daerah perkotaan dan Provinsi DI Yogyakarta untuk daerah perdesaan.

Hasil perhitungan indeks komposit baik kualitas hidup anak maupun perlindungan khusus anak ini dapat dijadikan bahan komparasi yang menggambarkan kondisi perlindungan anak di seluruh provinsi. Namun, hasil perhitungan ini tidak dapat secara langsung dapat digunakan dalam membuat kebijakan karena harus di crosscheck kepada daerahnya agar mendapatkan gambaran yang utuh tentang kondisi perlindungan pada masing-masing provinsi. Dalam penyusunan kebijakan diperlukan justifikasi dari para ahli sesuai dengan pengalamannya.

4.3 ANALISIS KESENJANGAN INDIKATOR ANTARA INDIKATOR IDEAL DAN YANG TERSEDIA

Meskipun sudah banyak indikator yang digunakan terkait anak, baik di dalam maupun di luar negeri, namun belum ada benchmarking dalam membentuk indeks komposit perlindungan anak. Dengan demikian belum ada kesepakatan tentang indikator-indikator yang digunakan.

Di Indonesia, perlindungan anak sudah diatur secara lengkap dalam UU Nomor 23 Tahun 2002, maka idealnya perlindungan anak harus mengacu pada undang-undang tersebut. Dalam undang-undang tersebut disampaikan bahwa perlindungan anak menyangkut berbagai kegiatan untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Sesuai undang-undang tersebut dan pertimbangan secara statistik, maka indeks perlindungan anak dibagi menjadi 2 bagian, yaitu: (1) indikator hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi (kualitas hidup); dan (2) indikator perlindungan terhadap kekerasan dan diskriminasi (perlindungan khusus).

Indikator kualitas hidup anak sebagian besar terkait dengan pendidikan dan kesehatan. Indikator-indikator yang digunakan umumnya sudah lengkap dan disepakati, sumber datanya sudah tersedia, dan pengumpulan datanya juga sudah dilaksanakan secara periodik. Sedangkan indikator perlindungan khusus untuk anak masih belum lengkap, data masih tersebar, sumber data yang komprehensif belum tersedia, dan pengumpulan data belum dilaksanakan secara rutin.

Indikator perlindungan khusus untuk anak yang datanya belum tersedia secara lengkap karena indikator dan sumber pendataannya belum disepakati, antara lain:

1. Anak dalam situasi darurat;
2. Anak berhadapan dengan hukum;
3. Anak dari kelompok minoritas dan terisolasi;
4. Anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
5. Anak yang diperdagangkan;
6. Anak korban penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza);
7. Anak korban penculikan, penjualan, perdagangan, korban kekerasan baik fisik dan/atau mental;
8. Anak penyandang cacat; dan
9. Anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 KESIMPULAN

Penyusunan Indikator Komposit Perlindungan Khusus untuk Anak dan Kualitas Hidup Anak belum memiliki benchmarking secara internasional, sehingga belum ada acuan baku dalam penyusunannya. Beberapa indikator untuk membentuk indeks terkait dengan anak masih beragam, baik di dalam maupun di luar negeri. Sehingga diperlukan penelaahan lebih lanjut terhadap indikator tersebut dan dikaitkan dengan ketersediaan datanya.

Dalam kajian awal indeks komposit perlindungan anak ini, digunakan data Susenas tahun 2009 dengan mempertimbangkan cakupan, kesinambungan dan ketersediaan data pada saat ini. Data Susenas memuat banyak indikator mengenai perlindungan anak dan kualitas hidup anak, serta pengumpulan datanya dapat dilakukan setiap tahun melalui data KOR dan tiga tahun sekali untuk data MODUL. Namun data ini juga mempunyai keterbatasan, karena tidak semua indikator yang diperlukan untuk menyusun indeks komposit perlindungan anak dan kualitas hidup anak tersedia. Selain itu, jika indikator tersebut berada dalam data MODUL maka indikator yang diperlukan tersebut tidak dapat disediakan pada setiap tahun.

Indeks komposit perlindungan khusus untuk anak merupakan kajian awal terhadap berbagai indikator dan data yang tersedia, dan belum merupakan indeks komposit perlindungan anak yang ideal. Dari hasil kajian ini diusulkan beberapa indikator yang penting untuk pembentukan indeks komposit perlindungan anak yang ideal tersebut dan selanjutnya perlu disepakati oleh kementerian/lembaga terkait.

Tahap awal kajian ini menghasilkan indeks komposit perlindungan khusus untuk anak, dan indeks kemiskinan anak yang merupakan bagian dari indeks komposit perlindungan khusus anak. Semakin tinggi nilai indeks komposit perlindungan khusus untuk anak maupun indeks komposit kemiskinan anak, merupakan gambaran semakin tinggi masalah perlindungan khusus untuk anak maupun kemiskinan anak. Selain itu, dihasilkan juga indeks kualitas hidup anak untuk melihat kualitas sumber daya manusia. Anak adalah aset bangsa yang perlu memiliki kualitas hidup yang baik untuk kehidupan selanjutnya. Semakin rendah kualitas hidup anak, semakin tinggi permasalahan terkait dengan kualitas hidup anak.

Indeks komposit yang dihasilkan dalam kajian awal ini, tidak dapat digunakan untuk mengambil kebijakan, namun dapat digunakan untuk melihat perbandingan atau perbedaan relatif, baik antar provinsi maupun antara provinsi tertentu dengan indeks nasional. Sedangkan kebijakan yang diambil dari data, didasarkan pada kesepakatan dan kondisi wilayah masing-masing.

5.2 REKOMENDASI

Beberapa saran atau rekomendasi dari hasil kajian ini adalah:

1. Untuk Bappenas:
 - a. Mensosialisasikan hasil perhitungan indeks tunggal/komposit perlindungan khusus untuk anak dan indeks kualitas hidup anak kepada Kementerian/Lembaga terkait sebagai masukan untuk menyempurnakan kegiatan/program pembangunan anak.
 - b. Membuat series indeks tunggal dan indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan indeks kualitas hidup anak.
 - c. Mendiskusikan dan membuat kesepakatan dengan kementerian/lembaga terkait tentang indikator ideal yang akan digunakan untuk menghitung indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan indeks komposit kualitas hidup anak.
 - d. Menganalisis kesejangan ketersediaan data/informasi perlindungan anak, dan merencanakan mekanisme pengumpulan datanya.
 - e. Mengkoordinasikan Kementerian Lembaga untuk menyediakan data terkait anak secara berkesinambungan dengan cakupan yang cukup luas.
 - f. Mengidentifikasi dan mengusulkan indikator-indikator penting perlindungan anak untuk dicakup dalam survei-survei BPS yang sudah ada.
2. Untuk Kementerian/Lembaga (seperti: Kemensos, Kemenkes, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kepolisian, Kemendiknas, Kementerian Agama, Kejaksaan Agung, Mahkamah Agung, KPAI, PT, dsb):
 - a. Mensosialisasikan indeks tunggal dan indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak.
 - b. Menindaklanjuti hasil perhitungan dan analisis indeks tunggal dan indeks komposit perlindungan anak dalam pelaksanaan berbagai program/kegiatan pembangunan anak.
 - c. Menyepakati indikator dan data yang digunakan untuk penyusunan indeks komposit perlindungan khusus anak dan kualitas hidup anak.
 - d. Menyediakan data dan informasi terkait dengan anak yang terintegrasi dengan instansi lainnya dan BPS.
 - e. Memperbaiki sistem dan mekanisme pengumpulan data dan informasi terkait anak yang ada di masing-masing kementerian/lembaga.
3. BPS:
 - a. Meningkatkan kerjasama dengan Kementerian/Lembaga terkait dalam penyajian data terkait indeks tunggal dan indeks komposit perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak.
 - b. Menyediakan data perlindungan anak yang komprehensif, termasuk perlindungan khusus untuk anak dan kualitas hidup anak, secara berkesinambungan.
 - c. Mengkaji kembali beberapa pertanyaan atau indikator yang sudah ada di Susenas tapi penggunaannya kurang optimal.
 - d. Melakukan pengambilan sampel/data Susenas dengan baik, untuk menghindari hasil yang kurang sesuai dengan kenyataan, khususnya untuk daerah-daerah yang susah dijangkau. Misalnya Papua yang mempunyai kualitas hidup anak lebih baik dibandingkan dengan di DI Yogyakarta.
 - e. Disarankan supaya blok sensus tidak perlu dilakukan secara random, melainkan harus purposive supaya dapat mewakili kondisi wilayah. Memilih kabupaten sampel sebaiknya melibatkan pemerintah provinsi yang mengetahui kondisi wilayah sebenarnya.
 - f. Mempertimbangkan indikator-indikator penting perlindungan anak yang belum tersedia datanya saat ini untuk dicakup dalam survei-survei BPS yang sudah ada. Beberapa indikator perlindungan khusus untuk anak yang perlu dipertimbangkan untuk dicakup dalam survey BPS, antara lain terkait dengan:
 - Kekerasan terhadap anak: KDRT, perdagangan anak, pelecehan seksual, dll;
 - Anak yang berhadapan dengan hukum;
 - Anak yang mengalami tindak kejahatan;
 - Anak dalam situasi darurat, bencana alam, dan konflik sosial;
 - Penyandang masalah kesejahteraan sosial: Anak jalanan dan anak di panti asuhan, anak berkebutuhan khusus, dll; dan
 - Rasa aman pada anak.

DAFTAR PUSTAKA

- Absori. 2005. *Perlindungan Hukum Hak-hak Anak dan Implementasinya di Indonesia pada Era Otonomi Daerah*. Surakarta. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah.
- Agung, I Gusti Ngurah. 2004. *Penerapan Metode Analisis untuk Tabulasi Sempurna dan Tak Sempurna dengan SPSS*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Badan Pusat Statistik dan Organisasi Perburuhan International. 2009. *Pekerja anak di Indonesia 2009*. Jakarta: BPS.
- Bradshaw, Jonathan., Petra Hoelscher and Dominic Richardson. 2006. "An Index of Child Well-being in the European Union". *Social Indicators Research*. UK: The University of York.
- Bradshaw, Jonathan, Karen Bloor, Meg Huby, David Rhodes, Ian Sinclair and Ian Gibbs, Michael Noble, David McLennan and Kate Wilkinson. 2009. *Local Index of Child Well-Being Summary Report*. London: Communities and Local Government.
- Department of Justice. 2006. *Child Abuse Central Index Inquiry Request for Out-of-state Foster Care and Adoption Agencies*. State of California.
- International Development Law Organization (IDLO). 2008. *Indonesian Child Protection Commission (Komisi Perlindungan Anak Indonesia Daerah/KPAID) of Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)*. Aceh.
- Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, RI. 2009. *Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Kebijakan Kabupaten/Kota Layak Anak*. Jakarta.
- National Commission for Child Protection (Komisi Nasional Perlindungan Anak). *Sex Trafficking of Children in Indonesia*. Jakarta.
- Report. 2004. "The Foundation for Child Development Index of Child Well-Being (CWI), 1975-2002, with Projections for 2003. A composite index of trends in the well-being of our Nation's children". Embargoed for Release, March 15, 2004. North Carolina: Duke University. Durham.
- Republik Indonesia. 2002. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak*. Jakarta.
- Save the Children. 2008. *The Child Development Index Holding Governments to Account for Children's Wellbeing*. London: The Save the Children Fund.
- Suharto, Edi. 2007. "Social Protection For Children in Difficult Situations Lessons from Indonesia and ASEAN (Perlindungan Sosial bagi Anak dalam Situasi Sulit: Pelajaran dari Indonesia dan ASEAN)". To be presented at the International Seminar on Asian Families in Transition: Challenges For Social Work Intervention, Ciloto, West Java, 17 and 18 December 2007. West Java: Board of Education and Research, Ministry of Social Affairs, Republic of Indonesia.
- Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2000. *Penyusunan Indikator Kesetaraan dan Keadilan Jender*. Depok.
- Hitzemann, Andrea. 2004. "Institution Building and Mainstreaming Child Protection in Indonesia. UNICEF supported Child Protection Bodies (LPAs)". *Final Evaluation Report*.
- Whitson, Donald and Cathy Savino. 2002. *A Review of Save the Children's Urban Street Children Empowerment and Support Program*. U.S. Agency for International Development or Professional Resources Group International, Inc.

STRATEGI DAN KEBIJAKAN DALAM PERCEPATAN PENCAPAIAN SWASEMBADA DAGING 2014

(Suatu Penelaahan Konkrit)

DIREKTORAT PANGAN DAN PERTANIAN
email: rusono@bappenas.go.id

ABSTRAK

Naskah kebijakan ini disusun untuk menjembatani dokumen Blue Print Program Swasembada Daging Sapi (PSDS) 2014 ke dalam sebuah strategi dan kebijakan operasional yang fokus dan menjadi faktor pengungkit (lverage factor) terwujudnya swasembada daging pada tahun 2014. Strategi dan kebijakan tersebut dirumuskan melalui pengkajian mendalam hasil desk study, focused group discussion (FGD), dan lokakarya. Hasil desk study digunakan sebagai bahan diskusi pada pertemuan FGD. Selanjutnya, analisis yang digunakan untuk menyusun strategi dan kebijakan adalah analisis Strength, Weakness, Opportunity, and Threat (SWOT). Berdasarkan analisis SWOT, diperoleh beberapa isu strategis yang digunakan untuk menyusun rumusan kebijakan alternatif yang bersifat terobosan. Disamping itu, melalui analisis pakar menggunakan skala Likert, diperoleh rumusan kebijakan dan strategi yang mempunyai prioritas tinggi dan menengah yang perlu dilakukan untuk melengkapi kebijakan yang telah ada.

Strategi dan kebijakan dengan prioritas tinggi meliputi : (1) Perbibitan dan pemuliabiakan sapi nasional, melalui program pemurnian sapi lokal dan pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia; (2) Terobosan peningkatan populasi, melalui program pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong dan pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah; (3) Ketahanan pakan nasional, melalui program pembentukan institusi penyangga penyediaan bahan baku pakan, pengembangan sistem joint produksi antanwilayah, serta pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan; dan (4) Kelembagaan penyelamatan dan penjarangan bibit, melalui program strukturisasi usaha pembibitan sapi potong, pembentukan komite penjarangan sapi betina produktif dan bibit unggul, dan penataan sistem koordinasi.

Strategi dan kebijakan dengan prioritas menengah meliputi (1) Kebijakan pasar, tarif dan suku bunga, melalui program kebijakan impor dan kebijakan pasar yang mendukung; (2) Pengembangan zona produksi hijauan pakan, subsidi harga bahan baku pakan, pengembangan sistem mekanisasi pakan, strukturisasi tata niaga bahan baku pakan, dan pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan untuk mendukung ketahanan pakan ternak; dan (3) Ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro bagi peternak.

Hasil policy paper ini seyogyanya dapat disosialisasikan kepada stakeholder yang lebih luas, baik di tingkat Kementerian/Lembaga maupun di tingkat daerah secara terkoordinasi. Langkah selanjutnya adalah menjabarkan strategi dan kebijakan ke dalam program dan kegiatan Kementerian/Lembaga terkait. Untuk itu, diperlukan koordinasi di dalam perencanaan dan pelaksanaan termasuk di dalamnya dukungan pembiayaan.

1. LATAR BELAKANG

Program Swasembada Daging Sapi Tahun 2014 (PSDS-2014) merupakan salah satu program prioritas Pemerintah dalam lima tahun ke depan untuk mewujudkan ketahanan pangan asal ternak berbasis sumberdaya lokal. Pencapaian swasembada daging sapi merupakan tantangan yang tidak ringan, karena pada tahun 2009 impor daging mencapai 70 ribu ton dan sapi bakalan setara dengan 250,8 ribu ton daging (Ditjenak, 2010). Angka ini kira-kira meliputi 30 persen dari kebutuhan daging nasional. Bahkan ada kecenderungan volume impor terus meningkat menjadi sekitar 720 ribu ekor sapi pada tahun-tahun mendatang. Hal ini dapat menyebabkan kemandirian dan kedaulatan pangan hewani, khususnya daging sapi, semakin jauh dari harapan, dan menyebabkan Indonesia masuk dalam perangkap pangan (food trap) negara eksportir.

Impor daging dan sapi bakalan pada mulanya dimaksudkan hanya untuk mendukung dan menyarnbung kebutuhan daging sapi yang terus meningkat. Namun, di beberapa daerah ternyata daging dan sapi bakalan impor justru berpotensi mengganggu usaha agribisnis sapi potong lokal. Harga daging, jeroan dan sapi bakalan impor relatif lebih murah, karena manajemen budidaya dan pengelolaan sumberdaya produksi sapi di negara pengekspor sangat efisien apabila dibandingkan dengan manajemen di Indonesia. Kegiatan agroindustri sapi potong skala besar semakin bergeser dari kegiatan feedloting menjadi kegiatan yang lebih ke hilir, yaitu impor sapi siap potong dan menjurus pada perdagangan daging, dengan perputaran modal yang sangat cepat dan resiko yang ditanggung juga lebih kecil. Hal ini sesungguhnya dapat merugikan perekonomian negara dan masyarakat, mengingat kegiatan impor bakalan dan daging yang demikian deras merupakan disinsentif pada kegiatan budidaya sapi potong dalam negeri. Sementara, dalam waktu yang bersamaan akibat kebutuhan daging yang meningkat, pengurasan dan pemotongan terhadap sapi betina lokal produktif juga terus menerus terjadi yang diperkirakan

mencapai 200 ribu ekor per tahun. Hal ini menyebabkan stok bibit nasional semakin berkurang dan pada gilirannya pertumbuhan populasi sapi lokal akan terhambat.

Berdasarkan pada pentingnya pemenuhan kebutuhan daging sapi nasional, pengalaman pelaksanaan program sebelumnya, dan kesungguhan Presiden RI untuk merealisasikan swasembada daging sapi, Pemerintah kembali menyusun "Blue Print PSDS Tahun 2014". PSDS Tahun 2014 merupakan kali ketiga yang dicanangkan oleh pemerintah. Implementasi program tersebut pada tahun-tahun sebelumnya dinilai banyak pihak belum berhasil yang disebabkan adanya berbagai permasalahan di lapangan yang secara substansial berpengaruh baik langsung maupun tidak langsung terhadap implementasi PSDS. Beberapa permasalahan substansial yang menyebabkan tertundanya pencapaian swasembada daging sapi yaitu:

(1) Kesenjangan Produksi Daging Domestik dengan Konsumsi

Daging sapi yang bersifat demand driven tersebut, masih bermasalah dalam pemenuhannya. Kesenjangan antara kebutuhan konsumsi dengan produksi daging sapi lokal terjadi tiap tahun, yang diduga karena adanya peningkatan jumlah masyarakat yang berpendapatan menengah ke atas. Peningkatan jumlah tersebut tercermin dari peningkatan konsumsi daging sapi dari 1,95 kg per kapita (2007) menjadi 2 kg per kapita (2008) dan 2,24 kg per kapita (2009) yang berdampak pada peningkatan kebutuhan daging sapi dan jeroan dari 455.755 ton pada tahun 2008 menjadi 516.603 ton pada tahun 2009 (BPS dan Statistik Peternakan, 2009). Kebutuhan daging tersebut setara dengan jumlah sapi sebanyak 2,432 juta ekor sapi pada tahun 2008 dan 2,746 juta ekor sapi pada tahun 2009 (Australian Statistic Bureau, 2009). Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya peningkatan impor baik daging sapi dan jeroan sebesar 110.246 ton maupun sapi bakalan sebanyak 768.133 ekor pada tahun 2009, dikarenakan sapi lokal hanya dapat mensuplai kebutuhan daging sebesar 49% dari kebutuhan daging nasional pada tahun 2009 (BPS dan Statistik Peternakan, 2009). Impor daging dan bakalan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi, karena sebagai sumber protein hewani, daging sapi dianggap sebagai salah satu agent of development, yang dapat menentukan daya saing SDM sebuah negara.

Fluktuasi produksi sapi lokal yang sangat dinamis memacu terjadinya impor daging dan bakalan. Impor daging, baik yang berasal dari sapi bakalan dan daging, selama kurun waktu 2005 sampai dengan 2008 mengalami peningkatan rata-rata 10,6 % dan pada tahun 2009 mengalami penurunan sebesar 5 % dibanding tahun 2008. Peningkatan kebutuhan daging sapi yang terus menerus setiap tahun menyebabkan gap antara produksi daging sapi lokal dengan daging yang dihasilkan melalui impor. Data kuantitas dan nilai impor daging dari Perhimpunan Pedagang Sapi dan Kerbau Indonesia (PPSKI) menunjukkan bahwa pada tahun 2008 impor daging tercatat sebanyak 91.642 ton dengan nilai sebesar US\$ 198.808.567 dan pada tahun 2010 jumlah impor daging 110.245 ton dengan nilai sebesar US\$266.547.985.

Konsumsi dan penawaran daging berfluktuasi, dan cenderung meningkat lebih cepat dari peningkatan populasi. Dari model penduga, ramalan tahun 2009-2013, konsumsi daging tumbuh dengan laju yang lebih cepat dibandingkan dengan penawaran. Fenomena ini akan memacu peningkatan harga daging, yang selanjutnya bisa merangsang peternak rakyat untuk menjual sapi, termasuk sapi betina produktif yang perlu diwaspadai.

(2) Pasar Sapi Lokal Rentan Pengaruh Pasar Global

Sesuai dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 1996, tentang pangan, untuk menciptakan sumberdaya manusia berkualitas, pemerintah harus melaksanakan fungsi pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya agar terjangkau oleh daya beli masyarakat. Daging sapi merupakan salah satu pangan sebagai sumber protein hewani, yang menyumbang 18% terhadap konsumsi daging nasional. Perannya yang cukup penting tersebut, maka ketersediaan daging sapi dalam negeri dengan harga yang terjangkau, harus menjadi perhatian pemerintah.

Kebijakan izin impor sapi bakalan dan daging sapi yang dikeluarkan pemerintah tahun 1980an semula untuk menyediakan daging murah, sehingga konsumsi daging masyarakat meningkat. Namun, pada saat ini proporsi daging sapi impor telah mencapai 30% dari kebutuhan daging sapi nasional, sehingga mengkhawatirkan bagi kedaulatan dan ketahanan pangan.

Swasembada daging yang dilakukan pemerintah merupakan upaya yang sangat relevan untuk ketahanan pangan, dengan mengurangi ketergantungan impor sampai pada batas 10% dari kebutuhan. Impor daging yang selama ini dilakukan tidak lain untuk mengisi excess demand agar harga tertinggi (ceiling price) dapat dijangkau oleh masyarakat. Penetapan ceiling price yang bertujuan untuk melindungi konsumen, ternyata di sisi lain dapat menjadi disinsentif bagi peternak untuk memelihara sapi. Oleh karena itu perlu ada target produksi (dari sisi suplai) dan target konsumsi (dari sisi demand) yang seimbang, agar swasembada daging sapi bisa terwujud.

Kondisi ekonomi pasar sapi domestik tidak stabil dan berpola acak, karena terjadi pengaruh yang sangat signifikan dari ekonomi pasar sapi dan daging luar negeri dan variabel-variabel pasar lainnya. Selain itu, ekonomi pasar sapi dalam negeri juga dipengaruhi oleh fluktuasi nilai tukar rupiah terhadap dolar. Hal ini terjadi karena quantum importasi sapi dan daging ke Indonesia cukup signifikan, yaitu mencapai 30% dari total kebutuhan pasar dalam negeri.

Beberapa variabel pasar global yang memengaruhi kondisi ekonomi pasar sapi domestik antara lain: (a) penawaran daging sapi, (b) konsumsi dan harga daging sapi lokal, (c) jumlah dan harga impor sapi dan daging sapi, dan (d) harga riil, jumlah induk dan pemotongan sapi lokal. Hubungan antar variabel ini menunjukkan model yang saling berpengaruh dan mempengaruhi kinerja ekonomi pasar sapi domestik.

(3) Produktivitas Sapi Lokal Masih Rendah

Sapi lokal Indonesia yang terdiri atas sapi Bali, sapi Madura, sapi PO, sapi Aceh, sapi Pesisir Selatan, adalah sapi asli Indonesia yang saat ini ditemukan di lapangan yang memiliki bobot potong relatif rendah dibandingkan dengan sapi Bos Taurus. Hal ini disebabkan genetik sapi lokal Indonesia relatif kecil dan penman genetik akibat persilangan dalam (in breeding). Oleh karena itu, untuk dapat mengejar kebutuhan daging nasional diperlukan jumlah individu sapi lokal yang lebih banyak. Bobot dewasa rata-rata sapi lokal tersebut sekitar 200-250 kg, sehingga memerlukan waktu lebih lama untuk mencapai bobot potong 300-350 kg. Meskipun beberapa capaian yang dilakukan di lapangan menunjukkan bahwa sapi bali yang diberi pakan berbasis leguminosa dapat mencapai pertambahan bobot badan 1,2 kg/hari, namun belum secara sistematis dan masal dilakukan di lapangan. Hal ini berbeda dengan sapi lokal hasil crossing dengan sapi-sapi Bos Taurus, yang dapat mencapai bobot badan lebih tinggi, yang juga sudah banyak dilakukan oleh peternak. Meskipun sapi-sapi lokal asli Indonesia rendah dalam memproduksi daging, namun memiliki kelebihan dalam reproduksi dan daya adaptasi, sehingga potensi sapi lokal dapat menjadi sumber plasma nutfah dan sumber bibit.

Selain itu, produktivitas sapi lokal masih rendah karena masalah sistem manajemen yang belum efisien dan tingkat kematian ternak yang masih tinggi, terutama kematian pedet yang mencapai 20-40% dan kematian induk 10-20%. Hal ini terjadi karena kekurangan pakan dan air yang sangat dibutuhkan pada saat musim kering.

(4) Persilangan Sapi Lokal Tidak Terprogram

Permasalahan terkait minat masyarakat terhadap daging adalah masyarakat lebih mengkonsumsi daging sapi impor yang harganya lebih murah (Rp. 40.000-Rp.43.000/Akg). Selain itu harga sapi lokal hidup relatif murah dibandingkan dengan harga sapi persilangan. Kondisi ini menyebabkan peternak melakukan persilangan sapi asli dengan sapi ras lain tanpa terprogram, yang penting menguntungkan bagi peternak. Akibatnya terjadi segregasi darah lokal asli yang mengancam plasma nutfah. Kondisi ini terus berjalan seiring dengan tuntutan swasembada daging di setiap daerah. Praktek persilangan sapi lokal asli dengan sapi Bos Taurus dapat dipahami dari perspektif bisnis, karena sangat menguntungkan. Namun, apabila dibiarkan tanpa ada kebijakan khusus pemuliaan akan mengancam plasma nutfah asli Indonesia.

(5) Hambatan Lompatan Populasi Sapi Nasional

Lompatan populasi sapi lokal merupakan jawaban atas pemenuhan kebutuhan daging nasional yang berasal dari produksi dalam negeri. Peningkatan populasi secara rutin/reguler akan dirasa sulit untuk memenuhi kecukupan daging tahun 2014, karena peningkatan populasi hanya berkisar 2-3% per tahun pada tahun 2009. Peningkatan ini lebih rendah dari tahun sebelumnya, sebesar 5,5%.

Sejak dicanangkannya PSDS 2010, upaya untuk mencapai swasembada daging sapi adalah dengan meningkatkan produksi temak lokal. Namun pada kenyataannya laju pertumbuhan temak lokal hanya 3,27%, karena terjadinya pemotongan sapi betina produktif, yang mencapai kejadian 80% kejadian di Rumah Potong Hewan (RPH) di beberapa wilayah kantong temak. Tahun 2010 produksi sapi lokal baru dapat memenuhi 66,28 persen dari total kebutuhan konsumsi. Apabila ditargetkan swasembada daging pada tahun 2014, artinya dalam kurun waktu 4 tahun produksi daging sapi lokal harus tumbuh sekitar 33,72 % atau rata-rata 11 % per tahun. Kondisi ini sangat sulit ditempuh bila tidak dilakukan Bridging Program, yaitu impor bibit bakalan sementara.

Beberapa faktor penting yang menyebabkan sulitnya terjadi lompatan populasi sapi antara lain : (a) keterbatasan sumber bibit dan semen beku, (b) Ketahanan pakan nasional tidak tangguh, (c) Kelemahan mekanisasi bidang peternakan, (d) Pergeseran fungsi lahan pengembalaan, serta (e) Penerapan biosecurity yang masih lemah.

(6) Kelembagaan

Pembiaran terhadap praktek-praktek yang dapat mengurangi populasi dan produktivitas sapi akan menjadi bola salju yang mendegradasi seluruh rencana dan upaya yang telah terdokumentasi dalam Blue Print PSDS 2014. Beberapa permasalahan terkait dengan kelembagaan antara lain: (1) Eksekusi beberapa program seperti penyelamatan sapi betina produktif, penanganan reproduksi, dan kesehatan hewan mengalami masalah di lapangan, karena sistem pendanaan yang mengikuti pola APBN/D kurang cocok dengan kondisi biologis peternakan di lapangan, sehingga sering terjadi kelambatan eksekusi dan berakibat sulitnya recovery jika terjadi pengurusan populasi sapi betina produktif; (2) Kebutuhan ekonomi keluarga harian adalah masalah sentral di pedesaan; (3) Permasalahan ketersediaan bahan baku pakan adalah masalah lintas sektoral, karena sebagian besar persoalan komoditas bahan baku pakan berada di luar otoritas Kementerian Pertanian, seperti Kementerian Perdagangan dan Kementerian Perindustrian; (4) Tingkatan aspek legal untuk koordinasi hanya sebatas peraturan menteri yang akan menyulitkan koordinasi lintas sektoral dan tidak efektif mempengaruhi kebijakan sektoral kementerian lain; serta (6) Peternakan sapi sebagian besar dilakukan oleh peternak skala kecil, yang tergabung dalam wadah kelompok peternak belum terstruktur sebagai suatu badan usaha.

2. TUJUAN

Penyusunan naskah kebijakan (policy paper) bertujuan untuk menjembatani dokumen Blue Print PSDS 2014 yang telah ada ke dalam sebuah strategi dan kebijakan operasional yang fokus dan menjadi faktor penguat (leverage factor) terwujudnya swasembada daging pada tahun 2014. Kebijakan yang dimaksud merupakan upaya yang bersifat terobosan sehingga meningkatkan peluang implementasi Blue Print PSDS 2014. Dokumen naskah kebijakan ini juga memuat implementasi program/kegiatan lain yang tidak termuat di dalam dokumen Blue Print, namun diharapkan dapat berkontribusi sebagai penguat secara signifikan, baik langsung maupun tidak langsung, terhadap pencapaian swasembada daging 2014.

Kegiatan penyusunan naskah kebijakan percepatan swasembada daging 2014 secara spesifik, juga merumuskan langkah strategis, konkrit, berkelanjutan, yang menstimulasi peningkatan ketersediaan daging sapi dan keterjangkauan konsumen dan kemandirian para peternak lokal, dengan tetap meningkatkan kesejahteraan peternak.

Ruang lingkup kajian ini meliputi: (a) latar belakang perlunya swasembada daging pada tahun 2014, termasuk permasalahan yang dihadapi pada pelaksanaan tahun-tahun sebelumnya; (b) kondisi aktual industri sapi potong nasional; serta (c) merumuskan kebijakan dan strategi alternatif yang konkrit untuk melengkapi kebijakan dan strategi yang ada dalam Blue Print PSDS 2014.

3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA ANALISIS

Kerangka analisis yang digunakan untuk penyusunan naskah kebijakan ini adalah dengan analisis SWOT (Strength-Weakness-Opportunity-Threat) dan TOWS (Threat-Opportunity-Weakness-Strength) serta analisis pakar (expert analysis). Setelah meninjau permasalahan sapi potong nasional, maka dapat diperoleh beberapa aspek yang terkait dengan upaya peningkatan produksi daging nasional. Selanjutnya, berdasarkan hasil analisis SWOT, maka dapat dipertimbangkan beberapa ha1 strategis untuk menjadi bahan rumusan pembuatan kebijakan alternatif yang bersifat terobosan dan konkrit untuk memacu kecukupan kebutuhan daging dalam negeri yang disajikan dalam matrik TOWS. Terakhir, strategi dan kebijakan alternatif tersebut dianalisis dengan analisis pakar menggunakan skala likert yang diujikan kepada berbagai stakeholder.

3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Dalam merumuskan naskah kebijakan ini, diawali dengan desk study untuk menggali informasi dasar mengenai kondisi terkini industri sapi potong nasional, kemudian dilanjutkan dengan diskusi dalam bentuk Focus Group Discussion (FGD) serta seminar untuk mendapatkan masukan dan informasi dari narasumber, pakar, dan pihak-pihak terkait. Setelah itu, tim perumus dibantu oleh tenaga ahli membuat draft naskah kebijakan yang akan dipaparkan dalam seminar akhir yang mengundang berbagai pihak, seperti pelaku usaha, asosiasi, akademisi, LSM, serta pengambil kebijakan. Draft naskah kebijakan yang telah menampung tanggapan serta perbaikan selanjutnya akan menjadi naskah kebijakan yang memuat strategi dan kebijakan dalam percepatan pencapaian PSDS 2014.

3.3. DATA

Data-data yang digunakan adalah data primer yang bersumber dari stakeholder dan ahli terkait serta data sekunder yang diperoleh dari BPS, Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian, serta data-data perdagangan dari asosiasi peternak, seperti Persatuan Pedangan Sapi dan Kerbau Indonesia (PPSKI).

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Berdasarkan tinjauan permasalahan sapi potong nasional, maka diperoleh beberapa aspek yang terkait dengan upaya untuk mencukupi kebutuhan daging, yaitu melalui telaah produksi dan konsumsi daging sapi lokal, populasi dan produktivitas sapi lokal, sistem pembibitan dan pemuliaan sapi potong, dan kelembagaan pendukung pengembangan sapi potong. Berikut ini akan disajikan matriks analisa SWOT terhadap aspek-aspek tersebut.

	<p style="text-align: center;"><i>Kekuatan (Strengths)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Plasma nutfah sumber bibit sapi potong lokal yang dimiliki Indonesia cukup banyak dan beragam serta adaptif terhadap kondisi lingkungan • Usaha agroindustri cukup banyak sebagai penghasil limbah sumber pakan • Pemanfaatan teknologi inseminasi buatan (IB) yang sudah meluas • Lahan untuk peternakan di pulau-pulau terpisah masih luas namun belum dimanfaatkan. • Potensi keragaman hijauan pakan lokal tinggi sebagai sumber ternak • Adanya kelembagaan yang memfasilitasi peternak (Kelompok peternak, Koperasi, lembaga adat pastoral • Motivasi peternak yang tinggi untuk menjadikan usaha api potong sebagai usaha mandiri 	<p style="text-align: center;"><i>Kelemahan (Weaknesses)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Harga sapi bibit dan bakalan lokal lebih rendah dari pada bangsa lain • Populasi sapi nasional masih sangat rendah untuk menjadi stok bibit dan sumber daging • Produktivitas sapi lokal masih sangat rendah untuk mencapai bobot potong • Produksi daging nasional masih rendah • Kebijakan pemuliaan belum terprogram dengan baik terutama di peternakan rakyat • Harga bahan baku pakan konsentrat fluktuatif dan cenderung meningkat bahkan sulit diperoleh di lapangan • Indonesia tidak memiliki breed sapi komersial • Sistem mekanisasi untuk usaha peternakan dan pengelolaan sumber daya peternakan belum mapan. • Biosecurity masih lemah untuk penyakit Brucellosis, Antrax, Penyakit saluran pencernaan dan SE • Sistem koordinasi antar instansi pemerintah dalam menangani persoalan lintas sektoral belum efektif
	<p style="text-align: center;"><i>Peluang (Opportunities)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasar daging dalam negeri masih sangat terbuka lebar • Potensi limbah pertanian, perkebunan, dan agroindustri belum secara optimal dimanfaatkan • Berkembangnya pasar swalayan, restoran dan hotel, yang mendukung sistem distribusi produk • Kebijakan pemerintah yang mendukung pelaksanaan usaha peternakan sapi potong. • Sumber bakalan untuk bibit dan commercial stock tersedia • Potensi produksi dan keragaman daging selain daging sapi cukup tinggi 	<p style="text-align: center;"><i>Ancaman (Threats)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pengaruh pasar sapi luar negeri (negara exportir) terhadap pasar sapi lokal • Harga bakalan dan daging sapi impor lebih murah dari pada daging sapi lokal • Harga sapi lokal hidup termasuk bibit sangat murah • Persaingan bahan baku pakan untuk bio-based Industry dengan harga lebih tinggi di luar negeri • Pengurusan bibit sapi lokal (sapi betina produktif) akibat konsumsi tinggi • Pengurangan luasan padang penggembalaan akibat konversi di wilayah kantong ternak (NTT, NTB, Sulsel) • Pergeseran permintaan sapi ras eropa
Faktor Internal		
Faktor Eksternal		

Berdasarkan analisis SWOT di atas, maka dapat dipertimbangkan beberapa ha1 strategis untuk menjadi bahan rumusan pembuatan kebijakan alternatif yang bersifat terobosan untuk memacu kecukupan kebutuhan daging dalam negeri yang disajikan dalam matrik TOWS berikut:

	<i>Weaknesses</i>	<i>Strengths</i>
<i>1. Opportunities</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemetaan dan pengembangan potensi wilayah peternakan berbasis padang penggembalaan, integrasi dan cut and carry base (Zona Produksi Hijauan Pakan) • Pembuatan Instrumen kebijakan Pemuliaan Sapi Nasional untuk pelestarian nutfah Indonesia dan kepentingan pemenuhan daging • Peningkatan produksi dan distribusi acceptor IB dan semen beku • R &D pemanfaatan limbah pertanian dan limbah agroindustri, • Pemetaan & revitalisasi padang penggembalaan • Peningkatan diversifikasi produk yang memperluas pangsa pasar daging dan hasil olahannya • Penguatan bidang mekanisasi untuk peternakan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan bangsa sapi pedaging komersial Indonesia • Pengembangan wilayah baru peternakan pada pulau terpisah • Pengembangan kawasan industri sapi potong terpadu • Pembentukan kelembagaan buffer bahan pakan nasional semisal bulog atau BUMN Peternakan • Pengembangan kelembagaan keuangan mikro khusus peternak • Penstrukturan usaha pembibitan sapi potong • Pengembangan sistem penggembalaan nasional (join produksi antar wilayah) • Extensifikasi model peternakan penggemukan/pembibitan sapi berbasis tanaman pakan legum, berbasis jagung dan padi
<i>Threats</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan obat dan kesehatan ternak • Pengembangan teknologi ramah lingkungan (<i>zero waste</i>) • Kebijakan tata niaga bahan baku pakan di dalam negeri • Kebijakan mendorong substitusi konsumsi daging sapi • Pembentukan kelembagaan penjarangan sapi betina produktif dan bibit unggul sapi lokal • Penataan sistem koordinasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberlakuan kebijakan pasar melalui proteksi harga sapi lokal, pengendalian impor sapi dan daging dan suku bunga • Promosi konsumsi/pemasaran susu dan produk olahannya • Pengembangan potensi pakan yang tidak bersaing dengan manusia • Pembebanan tarif ekspor bahan baku pakan • Strukturisasi tataniaga bahan baku pakan

Misi swasembada daging sapi 2014 tidak hanya diarahkan kepada pemenuhan kebutuhan konsumen melalui pengendalian impor (sapi dan daging) tetapi lebih diarahkan untuk merangsang peningkatan produksi daging dalam negeri, kesejahteraan peternak, dan kesinambungan usaha peternak sapi serta meningkatkan daya saing produksi. Upaya ini diharapkan secara perlahan namun pasti dampaknya akan mengurangi ketergantungan impor daging dan sapi bakalan.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam upaya mencapai swasembada daging tahun 2014 perlu beberapa kebijakan operasional yang menjadi pengungkit pencapaian swasembada daging. Berdasarkan identifikasi masalah dan analisis SWOT serta TOWS maka untuk mempercepat tercapainya target swasembada daging sapi perlu disusun kebijakan operasional tersebut meliputi:

(1) Kebijakan pasar, tarif impor dan suku bunga

Kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi turbulensi harga sapi dan daging sapi lokal dari pengaruh importasi sapi dan daging yang sampai pada tahun 2014 masih akan dilakukan meskipun dalam jumlah yang terbatas.

a. Kebijakan Pasar

Pengaturan penawaran daging impor perlu dilakukan, karena jika tidak ada pengaturan impor berdasarkan simulasi pada tahun 2013 produksi daging sapi lokal cenderung stagnan, sementara impor meningkat terutama dalam bentuk daging. Artinya untuk memenuhi konsumsi daging dan mempertahankan populasi sapi, impor belum bisa dihentikan.

Alternatif lain, impor sapi dapat mulai dikurangi, namun IB hams ditingkatkan secara signifikan. Disamping itu, juga perlu diperhatikan stabilisasi harga sapi di tingkat peternak, agar peternak tidak menguras sapi ketika harga tinggi, dan sebaliknya tidak rugi bila akibat harga turun yang dapat menyebabkan peternak bangkrut.

b. Kebijakan Tarif Impor

Peningkatan tarif impor juga masih dimungkinkan, karena negara-negara di Eropa dan Amerika (OECD) menetapkan tarif produk peternakan cukup tinggi, yaitu untuk daging segar 1,5% sedangkan negara non OECD 1,2%, untuk daging beku 1,7% (OECD) dan negara non-OECD hanya 1,2%, untuk ternak hidup 1,3% (OECD) dan 1,1% (non-OECD).

Selain pagu tarif komitmen, tarif impor terapan (applied tar#) juga perlu dinaikan. Untuk produk peternakan di negara-negara maju juga masih tinggi dan bahkan cenderung meningkat. Tarif impor daging sapi di Uni Eropa meningkat dari 59% pada periode 1986- 1988 (sebelum kesepakatan Uruguay/WTO) menjadi 84% pada periode 1999-2006, dan di negara-negara OECD pada periode yang sama meningkat dari 33% menjadi 35%.

c. Kebijakan Suku Bunga

Hasil simulasi menunjukkan bahwa penurunan suku bunga sebesar 5% berdampak pada pengurangan penawaran daging sapi yang bersumber dari perusahaan peternakan dan peternak rakyat masing-masing sebesar 0,02 dan 0,18%, yang pada gilirannya menyebabkan penman penawaran daging yang bersumber dari produksi peternakan dalam negeri secara total sebesar 0,054%.

Simulasi penman tingkat suku bunga sebesar 5%, tidak berpengaruh terhadap jumlah impor daging dan impor sapi hidup, serta jumlah stock induk sapi. Pengaruhnya terhadap penawaran daging yang berasal dari perusahaan peternakan dan peternak rakyat menjadi menurun sebesar 0,18% dan 0,02%. Demikian juga, simulasi dampak penurunan suku bunga 5% justru mengurangi populasi.

(2) Perbibitan dan pemuliabiakan sapi nasional

Kebijakan ini diharapkan memberi kepastian bagi para pelaku breeding dan pembibitan tentang penggunaan plasma nutfah sapi Indonesia, dan memberikan peluang untuk peningkatan produktivitas sapi Indonesia sehingga terjadi percepatan pemenuhan kebutuhan daging sapi.

Kebijakan perbibitan dan pemuliabiakan sapi Nasional diorientasikan pada dua hal penting, yaitu pemurnian sapi lokal asli Indonesia untuk sumber sumber bibit unggul dan peningkatan quantum daging pada individu sapi.

Terkait dengan hal itu, maka beberapa alternatif program perbibitan nasional yang perlu dilakukan adalah :

a. Pemurnian sapi lokal (sapi Bali)

Pemurnian sapi lokal asli Indonesia perlu ditetapkan di empat wilayah: Propinsi Bali, Propinsi Nusa Tenggara Barat, Propinsi Nusa Tenggara Timur, dan Propinsi Sulawesi Selatan. Kebijakan ini perlu didukung oleh peraturan yang cukup kuat, apabila memungkinkan setingkat Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur penyediaan alokasi dana yang cukup bagi pemerintah daerah yang ditugaskan dalam melakukan upaya pemurnian sapi bali. Kebijakan ini dianggap penting mengingat telah terjadi banyak persilangan antara sapi bali asli dengan sapi turunan lokal lain yang menyebabkan kemurnian dan produktivitas sapi lokal bali menurun. Secara genetik sapi bali murni jantan (bull) dapat mencapai bobot badan 600 kg, namun saat ini sulit ditemui sapi dengan bobot badan sebesar itu akibat persilangan yang tidak terprogram.

Pemerintah pusat perlu memprioritaskan langkah strategis ini agar upaya pemurnian yang sedang dilakukan oleh beberapa kabupaten di propinsi NTB, NTT (Pulau Flores), Bali dan Sulawesi Selatan tidak terhenti sebelum sapi Bali termurnikan.

Sumber daya genetik sapi murni akan memberikan manfaat pada pengembangan sapi lokal Indonesia dan sapi komersial Indonesia (Indonesian Commercial Cattle Breed/ICCB) yang lebih produktif, lebih reproduktif dan tahan penyakit. Kebijakan ini akan memberikan dampak dalam jangka panjang, namun apabila tidak dilakukan maka Indonesia akan kehilangan sumber plasma nutfah sapi asli yang sangat berguna bagi industri sapi potong nasional. Pihak swasta tertarik dengan program ini, oleh karena itu peran pemerintah adalah melakukan upaya-upaya pelestarian plasma nutfah sapi asli Indonesia.

b. Pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia

Untuk memenuhi kebutuhan daging melalui produksi dalam negeri perlu dilakukan peningkatan (up grading) produktivitas sapi lokal seperti PO melalui program persilangan dengan sapi bos taurus yang besar dan produktif. ICCB merupakan persilangan bangsa-bangsa sapi PO Indonesia (yang bukan galur murni) dengan bangsa sapi asing (limosin, simental, brahrnan), yang dibatasi pengembangan turunannya di luar propinsi konservasi sapi aslilokal Indonesia. Program ini bersifat jangka panjang, namun dapat memberikan arahan kepada pelaku breeding untuk mendapatkan final stock yang dapat menghasilkan produksi dan kualitas daging lebih baik dari pada sapi lokal. Pada saat ini telah ada Peraturan Menteri pertanian, yang mengatur pengembangan bibit bangsa sapi yaitu Permen No. 54/Permentan/OT. 14011 012006. Peraturan ini perlu dilakukan peninjauan dan penyempurnaan agar membuka peluang untuk melakukan persilangan dalam rangka meningkatkan produktivitas sapi lokal.

Untuk meningkatkan produktivitas ternak lokal perlu program pemuliaan melalui pembentukan Indonesia Commercial Cattle Breed (ICCB).

Peraturan yang melarang persilangan sapi bali dengan sapi lain tidak efektif berjalan di masyarakat, karena persilangan terjadi baik secara sengaja maupun tidak sengaja akibat kebutuhan ekonomi peternak di lapangan. Adanya praktek menyilangkan sapi lokal dengan sapi bangsa asing menunjukkan adanya keinginan masyarakat untuk mendapatkan sapi lebih produktif (mencapai bobot potong lebih cepat). Praktek menyilangkan sapi PO dengan sapi limosin atau simental sudah banyak dilakukan oleh peternak di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Hasil persilangan ini merupakan final stock yang dijual oleh peternak dengan harga yang lebih tinggi dari pada harga induk lokalnya. Kebiasaan ini telah menjadi praktek umum di kalangan peternak. Untuk meningkatkan keseragaman kualitas, maka pemerintah perlu mendukung dengan kebijakan pengembangan sapi persilangan yang lebih produktif dan cepat mencapai bobot potong.

Alasan lain yang melandasi perlunya kebijakan pengembangan ICCB adalah untuk menghindari terjadinya pengurusan bibit sapi lokal, menghindari persilangan acak tidak terprogram, dan ketergantungan terhadap impor sapi dimasa mendatang. Apabila Indonesia telah memiliki commercial breed yang lebih produktif, maka usaha perbibitan nasional akan lebih berkembang, karena diduga akan lebih memberikan keuntungan bagi para pelaku pembibitan berskala besar. Model ini telah lama dikembangkan di Australia, Kanada, Amerika, Belanda, Jepang, Brazil, yang merupakan negara peternakan besar dunia.

(3) Penguatan ketahanan pakan nasional

Kebijakan ini bertujuan untuk menjamin ketersediaan pakan nasional sehingga peluang untuk meningkatkan produktivitas, populasi sapi dan skala usaha pembibitan dan pembesaran sapi tidak mengalami hambatan, serta meningkatkan efisiensi produksi karena pakan merupakan komponen variabel cost yang tinggi mencapai 50%, dan membuka peluang industri baru yaitu Industri Pakan Nasional.

Untuk mendukung terjadinya lompatan populasi sapi dan peningkatan skala kepemilikadusaha sapi potong, pemerintah wajib menjamin ketersediaan bahan baku pakan, ransum sapi poton dan hijauan pakan bagi ternak sapi potong sesuai amanat UU no. 18 tahun 2009. Ketahanan Pakan Nasional mengandung makna bahwa peternak memiliki akses terhadap sumber pakan (bahan baku pakan) untuk kepentingan usaha pembibitan/unggul sapi sehingga produktivitas ternak sesuai dengan target yang diharapkan. Tujuan utama ketahanan pakan adalah penyediaan pakan nasional, dengan menjamin ketersediaan bahan baku, menjamin kualitas bahan baku, pabrikasi dan distribusi bahan pakan. Berdasarkan uraian dalam permasalahan yang ada dan identifikasi dari analisis SWOT, maka dalam menjamin ketahanan pakan nasional perlu langkah- langkah sebagai berikut, yaitu (1) Pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan, (2) Pembentukan Institusi Penyangga bahan baku pakan, (3) Pengembangan sistem joint produksi antar wilayah bagi wilayah yang banyak ternak tapi tidak punya banyak lahan (untuk sumber pakan) dan sebaliknya bagi wilayah yang luas banyak lahan (untuk sumber pakan) tapi populasi ternaknya rendah, (4) Pengembangan zona produksi hijauan pakan di perdesaan sesuai amanat UU no. 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan hewan Bab III pasal 5, (5) Pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan di NTT, NTB dan Sulawesi Selatan dan wilayah bukaan baru, (6) Pengembangan sistem mekanisasi pakan, (7) subsidi harga bahan baku pakan, (8) Strukturisasi tataniaga bahan baku pakan, (9) Pengembangan sistem informasi pakan nasional.

(4) Terobosan peningkatan populasi sapi lokal

Kebijakan ini cukup fokus untuk meningkatkan jumlah sapi nasional secara signifikan melalui langkah terobosan yang belum pernah dilakukan untuk sapi potong, namun model ini telah berhasil untuk komoditas lain. Berbagai hambatan untuk melonjakkan populasi sapi sudah diidentifikasi yaitu bibit, pakan, penyakit dan lahan. Keempat komponen tersebut harus diupayakan penyelesaiannya agar populasi sapi cepat meningkat. Beberapa program yang perlu dilakukan untuk membuat terobosan populasi sapi antara lain : (a) Pengembangan wilayah baru peternakan pada pulau terpisah dan (b) Pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong.

(5) Substitusi daging sapi

Kebijakan mendorong substitusi konsumsi daging sapi diharapkan dapat memberikan alternatif pangan murah yang proses produksi pangannya memerlukan waktu yang lebih pendek. Melalui program ini diharapkan laju pemotongan sapi dapat berkurang dan beralih ke produk lain.

Perlu adanya kebijakan yang mendorong peningkatan produksi daging ayam (terutama ayam buras), kambing dan domba, sebagai temak yang umur produksinya lebih pendek dari sapi. Sehubungan dengan hal ini perlu kebijakan dan strategi sebagai berikut: (1) Peningkatan populasi ayam lokal melalui; program intensifikasi Kawasan Pengembangbiakan ayam lokal, program village poultry farming, integrasi padi-ayam buras, program sarjana membangun desa, pembangunan RPA dan penstrukturan usaha peternakan ayam lokal melalui konsep agribisnis, (2) Peningkatan populasi temak domba di Jawa Barat dan (3) Pengembangan sistem pemasaran dan pasar.

(6) Kebijakan khusus kelembagaan

Kelembagaan merupakan persoalan non teknis yang berpengaruh sangat signifikan terhadap keberhasilan swasembada daging 2014. Oleh karena itu penataan kelembagaan yang terkait langsung dengan eksekusi di masyarakat mengenai koordinasi sangat diperlukan. Kebijakan kelembagaan lainnya diharapkan dapat membantu secara langsung peningkatan populasi sapi di perdesaan.

Kebijakan yang harus segera ditempuh untuk memaksimalkan target penyelamatan bibit sapi betina produktif dapat ditempuh dengan strategi berikut: (1) Pembentukan Komite Penjarangan Sapi Betina Produktif dan Bibit Unggul, (2) Ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro di perdesaan untuk mendorong ekonomi keluarga peternak, (3) penstrukturan usaha pembibitan sapi, (4) penataan Sistem Koordinasi antar instansi berdasarkan payung hukum yang lebih tinggi seperti PP.

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, maka untuk mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2014 diperlukan strategi dan kebijakan prioritas tinggi dan menengah. Strategi dan kebijakan dengan prioritas tinggi meliputi : (1) Pembibitan dan pemulia-biakan sapi nasional, melalui program pemurnian sapi lokal dan pengembangan bangsa sapi komersial Indonesia; (2) Terobosan peningkatan populasi, melalui program pengembangan kawasan industri terpadu sapi potong dan pengembangan wilayah baru peternakan di pulau terpisah; (3) Ketahanan pakan nasional, melalui program pembentukan institusi penyangga penyediaan bahan baku pakan, pengembangan sistem joint produksi antarwilayah, serta pemetaan dan revitalisasi padang penggembalaan; dan (4) Kelembagaan penyelamatan dan penjarangan bibit, melalui program strukturisasi usaha pembibitan sapi potong, pembentukan komite penjarangan sapi betina produktif dan bibit unggul, dan penataan sistem koordinasi.

Strategi dan kebijakan dengan prioritas menengah meliputi (1) Kebijakan pasar, tarif dan suku bunga, melalui program kebijakan impor dan kebijakan pasar yang mendukung; (2) Pengembangan zona produksi hijauan pakan, subsidi harga bahan baku pakan, pengembangan sistem mekanisasi pakan, strukturisasi tata niaga bahan baku pakan, dan pemberlakuan tarif ekspor bahan baku pakan untuk mendukung ketahanan pakan ternak; dan (3) Ekstensifikasi kelembagaan keuangan mikro bagi peternak.

5.2. REKOMENDASI

Strategi dan kebijakan serta program yang perlu dilaksanakan untuk mencapai swasembada daging sapi pada tahun 2014 tersebut di atas diharapkan dapat melengkapi blue print PSDS yang telah dirumuskan. Dengan demikian, secara implementatif dapat digunakan sebagai pengungkit dan terobosan signifikan bagi pencapaian swasembada daging sapi pada tahun 2014. Untuk itu, policy paper ini seyogyanya dapat disosialisasikan kepada stakeholder yang lebih luas, baik di tingkat Kementerian/Lembaga maupun di tingkat daerah secara terkoordinasi.

Langkah selanjutnya adalah menjabarkan strategi dan kebijakan yang telah disampaikan di atas ke dalam program dan kegiatan Kementerian/Lembaga terkait. Untuk itu, diperlukan koordinasi di dalam perencanaan dan pelaksanaan termasuk di dalamnya dukungan pembiayaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Apriantono, A., 2005. Program Peternakan Menuju Kecukupan Konsumsi Protein Hewani. Makalah. Seminar Nasional Industri Peternakan 2005. IPB. Bogor.
- BPS. 2000. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. 2005. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- BPS. 2009. Statistik Indonesia. Badan Pusat Statistik, Jakarta.
- CENTRAS, 2010. Kajian Peluang Keberhasilan Program Swasembada Daging 2010. IPB
- Direktorat Jenderal Peternakan. 2009. Statistik Peternakan. Ditjenak Kementerian Pertanian RI.
- Hariato, S. Mulatsih, E.B. Laconi, N. Kusumawardani, dan A. Kritianto, 2003. Dampak Impor Sapi Bakalan. Kerjasama PSP-LP-IPB dengan APFINDO. Bogor.
- Kementerian Pertanian. 2010. Blue Print PSDS 2014. Kementerian Pertanian Republik Indonesia
- Suryana, 2009. Pengembangan Usaha Ternak Sapi Potong Berorientasi Agribisnis dengan Pola Kemitraan. Jurnal Litbang, Vol. 28, No. 1 :29-37.
- Winarso, B., R. Sajuti, dan C. Muslim. 2005. Tinjauan Ekonomi Sapi Potong Jawa Timur. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Vol. 23, No. 1 : 61 -71.

PEMETAAN DAN EVALUASI EFEKTIVITAS REGULASI SEKTORAL DAN DESENTRALISASI TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

DIREKTORAT OTONOMI DAERAH
email : antont@bappenas.go.id

ABSTRAK

Guna mendukung pelaksanaan kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Pemerintah sejak tahun 1999 telah menetapkan kebijakan dan peraturan yang menunjang pelaksanaannya baik yang bersifat generik maupun sektoral. Namun dalam pelaksanaannya dirasakan kebijakan-kebijakan tersebut belum dapat mendukung pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah secara efektif karena banyak peraturan yang tumpang tindih dan berbagai problem dalam pelaksanaannya.

Penelitian ini dimaksudkan untuk memetakan peraturan-peraturan yang tumpang tindih dan efektivitas penerapan kebijakan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi di daerah. Penelitian ini adalah penelitian mixed methods, yakni penelitian yang dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif. Metode kualitatif dilakukan dengan Analisis Perundang-Undangan (Legal Review), sedangkan metode kuantitatif dilakukan dengan Analisis Model Pengukuran (Measurement Model) dan tahap Analisis Model Struktural (Structural Model). Data yang diambil meliputi data primer dan sekunder. Dengan pertimbangan keterbatasan waktu dan sumber daya dalam pelaksanaan penelitian ini, maka hanya 4 (empat) daerah yang dijadikan sebagai lokasi penelitian, yakni: Surabaya (Jawa Timur), Palembang (Sumatera Selatan), Gorontalo, dan Banjarmasin (Kalimantan Selatan).

Terkait dengan pemetaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah serta kebijakan sektoral yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah, terdapat kurang lebih 87 Regulasi Sektoral yang mengatur 31 urusan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka penerapan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah. Tumpang tindih dan masalah dalam penerapannya terjadi di hampir semua kebijakan. Paling tidak, kebijakan yang terkait dengan 29 bidang urusan terjadi tumpang tindih dan atau masalah dalam penerapannya.

Dari sudut pandang kebijakan publik, penyebab beberapa kebijakan tidak dapat mencapai hasil yang diharapkan disebabkan oleh lima faktor, yakni: (a) adanya keterbatasan dana yang mengakibatkan program gagal; (b) kesalahan administrasi yang dapat ditunjukkan dengan isi kebijakan, walaupun isi kebijakan sangat baik, tetapi jika administrasi tersebut buruk, maka implementasi dari kebijakan tersebut akan mengalami kesulitan; (c) kurang komprehensifnya pertimbangan kebijakan, karena hanya memperhatikan beberapa faktor tertentu; (d) kebijakan publik yang bertentangan dengan kebijakan yang lain; (e) adanya usaha untuk memecahkan masalah yang cukup besar dengan sumber yang lebih kecil daripada bobot masalah itu sendiri.

Terkait dengan evaluasi efektivitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah serta kebijakan sektoral maka pelaksanaan otonomi daerah dinilai belum efektif karena dirasa belum menampakkan perubahan signifikan baik kualitas maupun kuantitas terhadap pelayanan publik. Masih banyak pihak yang mengeluh atas pelaksanaan otonomi daerah. Terlebih belum jelasnya pembagian kewenangan atas urusan pemerintahan, baik pusat, provinsi kabupaten/kota, kondisi ini ditambah dengan lemahnya supervisi dari pemerintah pusat. Faktor – faktor yang mempengaruhi efektivitas kebijakan pemerintah mengenai otomi daerah antara lain aspek politis, aspek yuridis dan aspek sosiaologis.

1. LATAR BELAKANG DAN PERMASALAHAN

Sejak tahun 1999, pemerintah telah mengeluarkan berbagai kerangka peraturan perundang-undangan sebagai pedoman untuk implementasi desentralisasi dan otonomi daerah. Namun mengingat luasnya dimensi desentralisasi yang berlangsung di Indonesia, belum semua elemen pemerintahan dan pembangunan daerah sudah memiliki pedoman. Belum lagi kebutuhan untuk menyesuaikan dengan dinamika pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat segera efektif sesuai dengan amanat dari UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.33 Tahun 2004, maka hingga kini pemerintah terus berupaya untuk menyusun berbagai Peraturan Pemerintah, baik sebagai revisi peraturan yang sudah ada, maupun peraturan baru sebagaimana diamanatkan oleh kedua UU tersebut. Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang efektif diharapkan mampu mendorong proses transformasi pemerintahan daerah yang efisien, akuntabel, responsif dan aspiratif. Untuk itu, dalam tataran pelaksanaan diperlukan sejumlah perangkat pendukung (regulasi) baik berupa peraturan atau perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan teknis guna menunjang keberhasilan tersebut.

Masalahnya adalah bahwa setelah kebijakan desentralisasi dilaksanakan sejak awal tahun 2001, banyak persoalan yang perlu segera diselesaikan terkait dengan koordinasi kebijakan yang bukan hanya menyangkut lembaga-lembaga di jajaran pemerintah pusat, tetapi juga di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Meskipun semangat desentralisasi tetap dijadikan sebagai landasan berpikir dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah dan tugas-tugas pembangunan, di dalam praktik banyak kementerian dan departemen sektoral yang masih belum paham mengenai strategi kebijakan desentralisasi di tingkat nasional dan bagaimana melaksanakan devolusi kewenangan kepada jenjang pemerintahan yang lebih rendah. Persoalan ini muncul bukan hanya karena keengganan dari sebagian pejabat di tingkat pusat untuk mendelegasikan kewenangan mereka kepada daerah tetapi juga disebabkan oleh kerangka peraturan perundangan yang memang dijadikan sebagai rujukan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan selama ini.

Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah merupakan ketentuan perundangan yang bersifat generik bagi kerangka kebijakan nasional desentralisasi. Pelaksanaan UU No 32/2004 selama lima tahun terakhir masih banyak yang harus dibenahi. Permasalahan yang paling pokok adalah ketidakharmonisan undang-undang ini dengan berbagai undang-undang sektoral yang menjadi rujukan bagi kementerian dan departemen teknis. Oleh sebab itu, seiring dengan momentum untuk melaksanakan upaya pembenahan peraturan perundang-undangan, upaya penyempurnaan kebijakan desentralisasi juga harus disertai dengan pemahaman yang menyeluruh tentang evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang telah dilaksanakan serta kemungkinan tantangan kebijakan di masa mendatang.

Berangkat dari kondisi tersebut, maka diperlukan suatu kajian untuk mengevaluasi kinerja pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan efektivitas implementasi pengaturan dalam regulasi terkait kebijakan desentralisasi, baik regulasi sektoral maupun regulasi desentralisasi yang bersifat generik. Untuk dapat mengevaluasi efektivitas regulasi tersebut, maka perlu lebih dahulu dilakukan pemetaan terhadap regulasi sektoral dan desentralisasi sebagai landasan kebijakan pelaksanaan otonomi daerah. Kajian ini dilakukan dengan mengelaborasi isu dan permasalahan di tingkat pusat serta dengan memperhatikan perkembangan dan aspirasi di daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini karena stakeholders proses desentralisasi dan otonomi daerah tidak hanya pemerintah pusat. Stakeholders terbesar justru adalah daerah, dan penerima benefit akhirnya adalah seluruh masyarakat Indonesia.

2. TUJUAN

2.1. TUJUAN KEGIATAN

Kegiatan ini dimaksudkan untuk menghasilkan peta dan efektivitas kebijakan desentralisasi saat ini dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah yang akan menjadi masukan bagi perumusan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah ke depannya. Sedangkan tujuan dari kegiatan studi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk memetakan regulasi sektoral dan desentralisasi yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
2. Untuk mengevaluasi efektivitas regulasi sektoral dan desentralisasi dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
3. Untuk mengidentifikasi pengaturan yang saling tumpang tindih serta pengaturan yang menghambat dan mendorong pelaksanaan otonomi daerah menjadi lebih efisien, akuntabel, repsonsif, dan aspiratif.
4. Untuk mengidentifikasi pengaturan-pengaturan yang dibutuhkan oleh daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.
5. Untuk merumuskan rekomendasi sistem koordinasi dalam penyusunan dan harmonisasi regulasi tentang desentralisasi di semua tingkatan kewenangan pemerintahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

2.2. KELUARAN (OUTPUT)

Keluaran (output) dari kegiatan ini adalah sebagai berikut:

1. Peta regulasi sektoral dan desentralisasi yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
2. Evaluasi efektivitas regulasi sektoral dan desentralisasi dalam mendukung pelaksanaan otonomi daerah.
3. Identifikasi pengaturan yang saling tumpang tindih serta pengaturan yang menghambat dan mendorong pelaksanaan otonomi daerah menjadi lebih efisien, akuntabel, responsif dan aspiratif.
4. Identifikasi pengaturan-pengaturan yang dibutuhkan oleh daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.
5. Rekomendasi sistem koordinasi dalam penyusunan dan harmonisasi regulasi tentang desentralisasi di semua tingkatan kewenangan pemerintahan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

2.3. RUANG LINGKUP KEGIATAN

Lingkup kegiatan studi ini meliputi

1. Melakukan kajian literatur terhadap isu-isu dalam efektivitas pengaturan desentralisasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
2. Melakukan inventarisasi dan tinjauan regulasi sektoral dan desentralisasi. Sehingga, dapat dihasilkan pemetaan regulasi dan sector terkait dalam pelaksanaan kebijakan bidang desentralisasi dan otonomi daerah selama ini.
3. Melakukan survey pengumpulan data dan informasi.
4. Melakukan konsinyiring diseminasi kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menangkap persoalan di lapangan dan menghimpun isu-isu dan aspirasi dari stakeholders, baik di kalangan Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah tentang efektivitas regulasi sektoral dan desentralisasi ke daerah sebagai pelaksana otonomi daerah disamping untuk mendapatkan masukan terkait dengan kebutuhan untuk pengaturan lebih lanjut dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Kajian ini akan mengambil 4 provinsi sebagai daerah sampel. Empat provinsi ini akan ditentukan kemudian melalui stratified random sampling berdasarkan keterwakilan dari wilayah pulau/kepulauan di Indonesia (Sumatera, Jawa,

Sulawesi, dan Kalimantan). Meskipun basis pemilihan daerah sampel adalah Provinsi, akan tetapi diseminasi yang dilakukan dapat sampai pada tingkat Kabupaten/Kota di provinsi tersebut sebagai pelaksana otonomi daerah.

5. Melakukan analisis untuk mengkompilasi dan mengolah data-data yang diperoleh untuk merumuskan hasil evaluasi terhadap efektivitas regulasi sektoral dan desentralisasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah.
6. Menyusun sintesa hasil kajian dan rekomendasi sesuai maksud dan tujuan kegiatan kajian ini.
7. Melakukan FGD di daerah tentang hasil yang dicapai pada setiap tahapan pelaksanaan kegiatan kajian meliputi hasil desk study, dan penjaringan aspirasi di tingkat pusat dan daerah sampel. FGD juga dilaksanakan untuk mendapatkan masukan penyempurnaan bagi penyusunan laporan kegiatan.
8. Seminar Lokakarya mengenai hasil kajian dan rekomendasi yang telah dihasilkan kepada stakeholder terkait baik dari Pusat maupun Daerah.

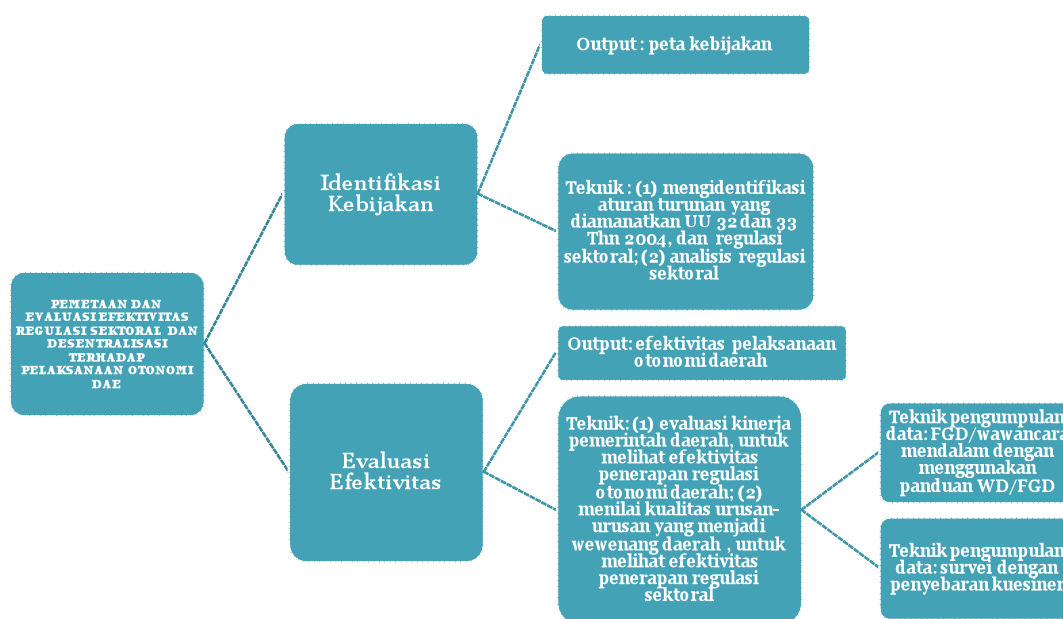
3. METODOLOGI

3.1. KERANGKA ANALISIS

Penelitian ini adalah penelitian mixed methods, yakni penelitian yang dilakukan secara kualitatif dan kuantitatif. Penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif adalah penelitian yang menggunakan interpretasi sebagai cara memahami dunia. Pendekatan kualitatif memandang realitas tergantung pada persepsi masing-masing partisipan, sehingga realitas bersifat ganda. Dalam hubungannya dengan peneliti, pendekatan kualitatif menempatkan peneliti tidak dipisahkan dari obyek yang diteliti. Interaksi langsung antara peneliti dengan yang diteliti justru dapat memberikan gambaran yang lebih lengkap bagi peneliti tentang hal yang sedang diteliti.

Dalam kaitan dengan metodologi, proses analitis untuk pendekatan kualitatif dilakukan secara induktif dengan mengumpulkan informasi secara mendalam terhadap suatu kasus tertentu. Pendekatan kualitatif sangat detail akan berbagai hal yang terjadi secara alamiah, yang dikumpulkan untuk meyakinkan pembaca bahwa mereka telah mencapai penafsiran yang reasonable atas pengalaman partisipan.

Penelitian yang menggunakan kuantitatif merupakan sebuah penyelidikan tentang masalah sosial manusia yang berdasarkan pada pengujian sebuah teori yang terdiri dari variabel-variabel, diukur dengan angka, dan dianalisa dengan prosedur statistik untuk menentukan apakah generalisasi prediktif teori tersebut benar (John W. Creswell, 2002, hal.1)



Gambar 1. Bagan Langkah-langkah Pengkajian

3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

- 1) Analisis Data yang diperoleh melalui FGD (analisis data dalam metode kualitatif)
 Analisis data dalam metode kualitatif yang diperoleh melalui FGD dilakukan dengan cara: reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan.
 Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan. Penyajian data adalah sekumpulan informasi yang disusun sesuai dengan kerangka penelitian, sehingga mampu menyajikan informasi untuk penarikan simpulan.
 Kegiatan membuat kesimpulan dilakukan selama proses penelitian.
- 2) Analisis Perundang-Undangan
 Penilaian terhadap suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan cara perubahan formal karena adanya beberapa bagian yang perlu dilakukan perubahan. Ini dilakukan karena ada beberapa bagian atau keseluruhan pasal-pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum di masyarakat,

perubahan ini dapat dilakukan kapan saja, walaupun sebuah peraturan perundang-undangan baru saja diundangkan. Beberapa langkah/cara sederhana untuk menganalisa suatu peraturan perundang-undangan: Pertama, terlebih dahulu harus menyiapkan dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti serta peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan diteliti. Kedua, setelah itu barulah penelitian terhadap latar belakang dari peraturan perundang-undangan yang hendak diteliti, yaitu dengan melihat pada Konsideran dan Penjelasan Umum dari peraturan perundang-undangan tersebut. Ketiga, kemudian dilakukan penelitian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut beserta penjelasan pasal demi pasal tersebut secara keseluruhan, atau hanya difokuskan terhadap pasal-pasal tertentu saja yang menjadi fokus permasalahan yang sedang dibahas. Keempat, berdasarkan penelitian mengenai latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, serta melihat ketentuan dalam pasal-pasal nya, maka kita dapat melakukan analisa terhadap peraturan perundang-undangan yang diteliti tersebut. Analisa terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dapat disesuaikan dengan tujuan dari penelitian yang dilakukan. Misalnya, apakah peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, apakah ketentuan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan fungsi maupun materi muatannya, apakah peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai daya guna yang memadai dalam pelaksanaannya, dan sebagainya.

3) Pengujian Structural Equational Model

Pengujian dilakukan dengan menggunakan dua tahap pendekatan atau yang sering dikenal dengan istilah "two-step approach" (Wijanto 2008), yaitu tahap Analisis Model Pengukuran (Measurement Model) dan tahap Analisis Model Struktural (Structural Model).

Analisis Model Pengukuran (Measurement Model) ini menggunakan Confirmatory Factor Analysis (CFA). Analisis dilakukan untuk memastikan apakah berbagai indikator atau variabel teramati yang ditentukan secara teoretis dapat dimasukkan dalam kelompok masing-masing variabel laten seperti dalam model penelitian.

Analisis model pengukuran, beberapa langkah pengolahan data, yaitu (a) menganalisis model-model pengukuran yang ada dalam model penelitian; (b) menghitung Latent Variable Score (LVS) dari variabel variabel laten yang diperlukan untuk penyederhanaan model; dan (c) menganalisis model pengukuran dari model penelitian yang telah disederhanakan.

Analisis Model Struktural (Structural Model) dilakukan untuk menganalisis hubungan antarvariabel laten yang telah disederhanakan. Tahap ini berkaitan dengan evaluasi terhadap koefisien-koefisien dari hubungan antarvariabel laten tersebut. Koefisien-koefisien ini mewakili hipotesis-hipotesis penelitian yang telah diuraikan sebelumnya. Adapun langkah-langkah analisis model struktural adalah sebagai berikut.

- Evaluasi terhadap kecocokan keseluruhan model dari model penelitian yang disederhanakan.
- Memeriksa ulang validitas dan reliabilitas model pengukuran dari model penelitian yang disederhanakan.
- Evaluasi terhadap koefisien hubungan antarvariabel laten dilakukan dengan memeriksa nilai-t dari setiap koefisien hubungan antarvariabel laten. Jika $|\text{nilai-t}| \geq 1,96$; maka nilai koefisien hubungan antarvariabel laten yang terkait adalah signifikan. Hal ini berarti hipotesis penelitian yang bersangkutan dengan antarvariabel laten terkait diterima (ketika tanda hipotesis sama dengan tanda koefisien hubungan antar variabel laten).

3.3. DATA

Data-data dalam penelitian ini selain berasal dari beberapa sumber di tingkat pusat, penelitian juga dilakukan di beberapa daerah sampel (uji petik) untuk mengumpulkan informasi/data terkait dengan implementasi kebijakan desentralisasi dan sektoral.

Dengan pertimbangan keterbatasan waktu dan sumber daya dalam pelaksanaan penelitian ini, maka hanya 4 (empat) daerah yang dijadikan sebagai lokasi penelitian, yakni: Surabaya (Jawa Timur), Palembang (Sumatera Selatan), Gorontalo, dan Banjarmasin (Kalimantan Selatan).

Pemilihan sampel kab/kota dilakukan dengan cara diundi. Kemudian pemilihan sampel responden dilakukan secara purposive, khusus kepada instansi yang terkait dengan 31 urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Demikian pula halnya dalam menentukan kebijakan sektoral yang dianalisis secara mendalam. Pemilihan kebijakan sektoral bidang tata ruang, pendidikan, dan kesehatan didasarkan atas pertimbangan: (1) kebijakan tata ruang mendatangkan banyak masalah ketika diterapkan; (2) kesehatan dan pendidikan merupakan hak dasar yang menjadi prioritas dalam penciptaan kesejahteraan rakyat, dimana tujuan dari desentralisasi adalah mempercepat penciptaan kesejahteraan rakyat di daerah.

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan melalui FGD dan penyebaran angket. Sebelum dilakukan FGD, dilakukan pengumpulan data melalui angket kepada responden di 4 lokasi. Kelebihan metode angket: hanya membutuhkan biaya relatif lebih murah; pengumpulan data lebih mudah; tepat digunakan untuk sampel di atas 1000; membutuhkan sedikit waktu. (M. Burhan Bungin, hal. 123).

Metode ini dilakukan untuk membantu peneliti dalam mengidentifikasi berbagai permasalahan penerapan otonomi daerah. Pengumpulan data lewat angket dilakukan untuk mengetahui karakteristik masalah pelaksanaan otonomi daerah terkait dengan 31 urusan yang dilimpahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Kajian dokumentasi (desk study) atas berbagai dokumen yang relevan dilakukan untuk memperoleh data sekunder dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan. Sedangkan dari sisi sektor yang dipilih untuk dilakukan analisis adalah sektor tata ruang, sektor pendidikan, dan sektor tata ruang. Selain itu, digunakan pula beberapa data sebagai pendukung dalam

melakukan evaluasi kebijakan, terutama dalam melihat efektivitas kebijakan. Beberapa diantaranya: data kemiskinan, indeks good governance, dan data terkait indikator sosial lainnya.

Data utama yang dipakai dalam kegiatan ini meliputi data kebijakan desentralisasi dari 31 urusan pemerintah daerah untuk dikaji tumpang tindih dan problem dari pelaksanaan, dan juga disusun angket maupun untuk penilaian efektivitas dari substansi kebijakan yang diatur pada 31 sektor tersebut. Kebijakan dari 31 urusan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

Tabel 1. Peraturan Perundangan pada 31 Sektor Yang Terkait Dengan Desentralisasi

No	Sektor	UU
1	Pendidikan	Undang-undang no. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
2	Kesehatan	1.Undang-undang no. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan; 2. Undang-undang no. 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit
3	Pekerjaan Umum	1. Undang-undang No 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang; 2. Undang-undang No 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung; 3. Undang-undang No 38 Tahun 2004 Tentang Jalan; 4. Undang-undang No 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air; 5. Undang-undang No 18 tahun 1999 Tentang Jasa konstruksi
4	Perumahan	Undang-undang No 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman
5	Penataan Ruang	1. Undang-undang no. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang; 2. Undang-undang no. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus; 3. Undang-undang no. 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit
6	Perencanaan Pembangunan	1. Undang-undang no. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; 2. UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 ; 3. UU No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; 4. UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara; 5. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
7	Perhubungan	1. Undang-undang no. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; 2. Undang-undang No 1 Tahun 2009 Tentang Penerbangan; 3. Undang-undang No 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran; 4. Undang-undang No 23 tahun 2007 Tentang Perkeretaapian;
8	Lingkungan Hidup	1. Undang-undang no. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; 2. Undang-undang no. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan; 3. Undang-undang no. 19 Tahun 2009 Tentang Pengesahan Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants; 4. Undang-undang no. 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah; 5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang; 6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan; 7. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup; 8. Undang-undang Nomor 11 Tahun 1974 Tentang Perairan
9	Pertanahan	1. Undang-undang no. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara; 2. Undang-undang no. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; 3. Undang-undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria
10	Kependudukan dan Catatan Sipil	1. Undang-undang no. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia; 2. Undang-undang no. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
11	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	1. Undang-undang No 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak; 2. Undang-undang No 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; 3. Undang-undang No 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; 4. Undang-undang No 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi
12	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	Undang-undang no. 52 tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga
13	Sosial	Undang-undang no. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
14	Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian	1. Undang-undang No 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan; 2. Undang-Undang No 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial; 3. Undang - Undang Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 15 Tahun 1997 Tentang Ketransmigrasian; 4. Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; 5. Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional; 6. Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri; 7. Undang-Undang No.21 Tahun 2003 Tentang Pengawasan Ketenagakerjaan dalam Industri dan Perdagangan; 8. Undang-undang No. 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh;
15	Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Undang-undang no. 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
16	Penanaman Modal	1. Undang-undang no. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal; 2. Undang-undang no. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus; 3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2008 Tentang Penggunaan Bahan Kimia Dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia Sebagai Senjata Kimia
17	Kebudayaan dan Pariwisata	1. Undang-undang no. 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan; 2. Undang-undang no. 33 tahun 2009 tentang Perfilman.
18	Kepemudaan dan Olah Raga	Undang-undang no. 3 tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional
19	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	1. Undang-undang no. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara; 2. Undang-undang no. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil 3. Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah4.

Tabel 1. Peraturan Perundangan pada 31 Sektor Yang Terkait Dengan Desentralisasi

No	Sektor	UU
20	Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian, dan Persandian	1. Undang-undang no. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; 2. Undang-undang no. 1 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua; 3. Undang-undang no. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah; 4. Undang-undang no. 36 tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-undang No. 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan; 5. Undang-undang no. 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia; 6. Undang-undang no. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh 7. Undang-undang 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
21	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	Undang-undang 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
22	Statistik	Undang-undang No 16 Tahun 1997 Tentang Statistik
23	Kearsipan	Undang-undang No 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan
24	Perpustakaan	Undang-Undang No 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan
25	komunikasi dan informatika	1. Undang-undang no. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; 2. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik
26	Pertanian dan Ketahanan Pangan	1. Undang-undang no. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Peternakan, dan Kehutanan; 2. Undang-undang No 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan dn Kesehatan Hewan; 3. Undang-undang No 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan; 4. Undang-undang No 7 Tahun 1996 Tentang Pangan
27	Kehutanan	1. Undang-undang no. 16 tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Peternakan, dan Kehutanan; 2. Undang-undang no. 19 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-undang; 3. Undang-undang no. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
28	Energi dan Sumber Daya Mineral	1. Undang-Undang No 4 Tahun 2009 Tentang Minerba; 2. Undang-undang No 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan; 3. Undang-undang No 30 Tahun 2007 Tentang Energi; 4. Undang-undang No 27 tahun 2003 Tentang Panas Bumi; 5. Undang-undang No 22 Tahun 2001 Tentang Minyak Gas dan Bumi
29	Kelautan dan Perikanan	1. Undang-undang no. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; 2. Undang-undang No 16 Tahun 2006 Tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan; 3. Undang-undang No 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan; 4. Undang-undang No 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia
30	Perdagangan	1. Undang-Undang No 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang; 2. Undang-Undang No 37 Tahun 2000 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 2 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas Sabang Menjadi Undang-Undang;
31	Perindustrian	1. Undang-Undang No 31 Tahun 2000 Tentang Desain Industri; 2. Undang Undang No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian; 3. Undang - Undang Nomor 16 Tahun 2009 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang - Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang - Undang

4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

4.1. ANALISIS KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Desentralisasi merupakan penyerahan tugas atau urusan kepada Pemerintah tingkat bawah. Dengan pengertian ini, prosedur penyerahan pada lazimnya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, dan penyerahan dilakukan oleh/dengan Undang-Undang. (Muljadi, 2010, hal. 43)

Ramlan Surbakti mengemukakan tentang parameter rinci terkait dengan pembagian sistem pembagian kekuasaan/urusan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten Kota, yakni:

- 1) Wilayah Indonesia sebagai suatu entitas politik yang berdaulat mengharuskan ada suatu kesatuan hukum dan tindakan, dengan 5 (lima) jenis urusan Pemerintahan Pusat, yakni: (1) Moneter dan Fiskal, (2) Pertahanan dan Keamanan, (3) Hubungan Luar Negeri, (4) Peradilan, (5) Urusan Agama, yang sebagian dapat dikonsentrasikan kepada pejabat pemerintah daerah di daerah/wilayah
- 2) Daerah Provinsi/Pemerintah Provinsi menangani tugas dan urusan Pemerintah tertentu dengan pertimbangan perlu mengatur: (1) subsidi pada Pusat atau Kabupaten/Kota, seperti urusan yang bersifat lintas kabupaten/kota, (2) efisiensi dan skala ekonomi, dan (3) pendayagunaan sumber daya alam, serta (4) mengatur redistribusi pendapatan antar kabupaten/kota, dan (5) penanganan tugas dan urusan yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota
- 3) Kabupaten/Kota menangani tugas dan urusan wajib, yang berkaitan dengan: (1) produksi dan distribusi pelayanan publik dan (2) kebutuhan pokok

Dengan demikian, dalam melakukan penyusunan pembagian urusan pusat dan daerah, hal yang penting diingat adalah:

- 1) "apa saja" urusan pemerintah pusat senantiasa dilaksanakan di "wilayah" dan untuk kepentingan masyarakat daerah/wilayah, propinsi/propinsi

- 2) “apa saja” urusan pemerintah propinsi senantiasa dilaksanakan di area/wilayah dan untuk kepentingan masyarakat daerah otonom kabupaten/kota dan desa dalam provinsi bersangkutan

Prinsip desentralisasi diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya, yaitu sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, sampai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak Indonesia merdeka hingga kini, baik dengan UUD 1945, Konstitusi RIS, maupun UUD Sementara, diberlakukan kebijakan desentralisasi dalam semua UU tentang Pemerintahan Daerah, yaitu UU No 1 Tahun 1945, UU No 2 Tahun 1948, UU No 1 Tahun 1957, UU No 18 Tahun 1965, UU No 5 Tahun 1974 dan juga UU No 22 Tahun 1999 serta UU No 32 Tahun 2004. Secara yuridis konstitusional, kebijakan Otonomi Daerah jelas terlihat dalam sistem pemerintahan, di dalamnya juga mengatur tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 18). Dan dalam penjabaran UUD 1945, kebijakan otonomi daerah senantiasa termuat dalam kebijakan pemerintah yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Misalnya: UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan berbagai macam ketentuan lainnya.

Dari sudut pandang Hukum Tata Negara dalam konteks NKRI sebagaimana diamanatkan UUD 1945, otonomi daerah merupakan sarana kebijakan yang tepat untuk memelihara keutuhan negara, bangsa serta memperkuat persatuan dan kesatuan. Tujuan dari otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan pelayanan publik di daerah, serta pada akhirnya diharapkan pula dapat menciptakan pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*).

4.2. ANALISIS UU 32/2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Analisis terhadap UU 32/2004 dilakukan untuk melihat : (1) apakah peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (2) apakah ketentuan dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan fungsi maupun materi muatannya.

4.3. ANALISIS KEBIJAKAN SEKTORAL

4.3.1. Tata Ruang

UU No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR) merupakan landasan hukum dalam pelaksanaan penataan ruang di Indonesia. Sebagai pengganti UU No 24 tahun 1992, UU ini berusaha merespon berbagai permasalahan bidang penataan ruang, terutama yang terkait dengan semakin meningkatnya kejadian dan tingkat kerusakan akibat bencana alam; meningkatnya kemacetan lalu lintas, perumahan kumuh, serta semakin berkurangnya ruang publik dan ruang terbuka hijau di perkotaan; kurang memadainya kapasitas kawasan metropolitan terhadap tekanan jumlah penduduk; dan masih kurang seimbang pembangunannya antar wilayah maupun antara kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan. Sebagai bagian dari ketentuan perundang-undangan, UUPR tidak terlepas dari UU lainnya. Tidak kurang, 28 UU bisa dikatakan terkait dengan UUPR berdasarkan Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 25 A, Pasal 28 I ayat (3), Pasal 30, dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. A d a beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk melihat baik itu kelemahan maupun keberhasilan UUPR. Pertama Fungsi muatan yang diatur didalam UUPR dan Kedua UUPR sebagai bagian dari ketentuan perundang-undangan nasional. Kedua pendekatan ini menekankan kajian terhadap UUPR dari sisi internal dan eksternalnya. Harapannya, akan teridentifikasi wajah UUPR (terutama kelemahannya) sehingga dapat diambil kesimpulan yang tepat untuk rekomendasi penyelesaiannya.

Layaknya anggota keluarga, disharmonisasi juga terjadi pada hub antara UUPR dengan UU lainnya. Fakta ini terjadi antara langsung dan tidak langsung. Berikut adalah beberapa permasalahan yang terjadi dalam konteks baik potensi maupun konflik antara UUPR dengan UU lainnya:

1. Koordinasi Menteri.

Pengaturan sektoral sering memberikan kewenangan pengaturan secara spesifik kepada menteri yang bersangkutan. Hal ini bisa kita temukan pada UU Kehutanan, Minerba, Konservasi SDA Hayati dan Ekosistemnya, dan UU lainnya. Ketika kewenangan ini dibenturkan pada UUPR, sebenarnya sudah ada pengaturan pada Pasal 9 yang menerangkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilaksanakan oleh menteri. Namun hal ini belum menjamin terlaksananya penataan ruang yang komprehensif dan terarah. Sentimen dan kepentingan sektoral sering menjadi hambatan dalam melakukan koordinasi.

2. Perebutan Kewenangan Pengaturan.

Pengaturan terhadap hal-hal tertentu membutuhkan kejelasan wewenang. Kejelasan yang dapat memastikan bahwa suatu bidang diatur oleh suatu UU. Tapi dalam perjalanannya, UU memiliki peran ganda dengan UU lainnya. Hal ini memicu multi tafsir. Tentu tidak akan bermasalah jika ada penerapan *lex specialis derogat legi generalis*. Seperti halnya UU 32 tahun 2004 yang menempatkan dirinya sebagai kiblat dalam otonomi daerah. Tapi dalam UUPR tidak demikian.

3. Tidak sesuai dengan pengaturan nasional dengan RTR daerah.

Pengaturan nasional merupakan sebuah standar acuan bagi daerah di bawahnya. Namun pada faktanya, seringkali pengaturan nasional tersebut tidak sesuai dengan kearifan lokal daerah yang bersangkutan. Sebagai contoh adalah tentang Ruang Terbuka Hijau (RTH). Berdasarkan Pasal 29 UUPR, RTH pada wilayah kota adalah 30 % dari wilayah kota dan RTH Publiknya paling sedikit 20 % dari wilayah kota tersebut. Walaupun memiliki tujuan yang mulia, tapi hal ini akan cukup sulit diterapkan bagi daerah-daerah padat seperti Jakarta. Hal serupa juga menimpa pengaturan mengenai kawasan hutan.

4. Posisi BKPRN yang tidak jelas.

Melalui KepPres No 4 Tahun 2009 tentang BKPRN, pemerintah memaksudkan adanya suatu lembaga sentral dalam masalah penataan ruang. Lembaga ini memegang peran koordinasi terkait fungsi pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan tata ruang. Namun, pada pelaksanaannya peran ini mungkin perlu dipertegas lagi karena sering justru dominasi kementerian sektoral sangat berpengaruh dalam penentuan penataan ruang. Sebagai contoh, posisi BKPRN dalam Tata Cara Konsultasi

Dalam Rangka Pemberian Persetujuan Substansi Kehutanan Atas Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Tata Ruang Daerah yang hanya bersifat ad-hoc, memberikan kecenderungan fakta di lapangan bahwa daerah dalam hal konsultasi persetujuan teknis cenderung tidak melakukan konsultasi ke BKPRN tetapi langsung ke kementerian terkait.

Secara substansi, UUPR bisa dikatakan tidak implementatif karena beberapa hal. Namun sumber utama keloayan UU ini karena belum diterbitkannya peraturan pelaksana UU. Jika dilihat secara sektoral, UUPR sebenarnya saling bersinergis dengan masing-masing sektoral. Poin utama yang menyebabkan UUPR bertentangan dengan UU sektoral lainnya adalah belum terdeteksinya potensi dari peraturan pelaksana turunan UUPR jika dihadapkan dengan UU sektoral lainnya. Selain belum diterbitkannya peraturan pelaksana, hal yang menjadi perhatian adalah sanksi hukum yang tidak menjerat pelaku pelanggaran penataan ruang. Ketentuan sanksi administratif, pidana, dan perdata dalam UUPR menyisakan banyak tanda tanya atas tidakjelasnya pengertian dan maksud di sanksi hukum tersebut.

4.3.2. Pendidikan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dirumuskan untuk memenuhi amanat UUD 1945 Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C ayat (1), Pasal 31, dan Pasal 32. Sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pendidikan, Undang-Undang ini diharapkan dapat mewujudkan sistem pendidikan nasional yang berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Undang-Undang Sisdiknas sebagai sebuah Undang-Undang juga memiliki amanah aturan pelaksana. Tidak kurang dari 25 substansi aturan tertera dengan tegas harus diatur dengan Peraturan Pemerintah, 2 (dua) pokok materi harus diatur dengan Peraturan Presiden, 8 (delapan) (pasal 22 ayat 2; pasal 23; pasal 24; materi yang harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri, dan 4 (empat) pokok materi yang harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah.

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan, maka evaluasi terhadap peraturan-perundang-undangan terkait sektor pendidikan tersebut adalah:

- Kesesuaian dengan Aturan yang Lebih Tinggi (UUD 1945)
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dirumuskan untuk memenuhi amanat UUD 1945 Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C ayat (1), Pasal 31, dan Pasal 32
- Kesesuaian dengan UU 32/2004
Melihat keterkaitan UU 20/2003 dengan UU 32/2004 harus melihat pada pembagian urusan bidang pendidikan antara Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 50 UU Nomor 20 Tahun 2003 diatur beberapa hal mengenai pembagian urusan yang terdiri atas:
 - Pengelolaan sistem pendidikan nasional merupakan tanggung jawab Menteri
 - Pemerintah menentukan kebijakan dan standar nasional pendidikan
 - Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional
 - Pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga kependidikan, dan penyediaan fasilitas lintas kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah
 - Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal
 - Perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganyaDalam pasal tersebut sebenarnya pengaturannya hanya dikategorikan menjadi 3 hal yaitu:
 - penetapan kebijakan strategis oleh Pusat
 - fungsi koordinasi lintas kabupaten/kota oleh provinsi, dan
 - operasionalisasi dititikberatkan pada kabupaten/kota

Sedangkan hal-hal detail/khusus idealnya diharapkan bisa diatur melalui PP sektor pendidikan dan PP Nomor 38 /2007 yang harus sinkron satu sama lainnya. Pada kenyataannya dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 khususnya pada matriks pemetaan pembagian urusan di bidang pendidikan teridentifikasi beberapa kategori permasalahan diantaranya sebagai berikut:

- Ketidakseimbangan Pendistribusian Kewenangan
Kabupaten/kota dalam hal ini memegang proporsi beban urusan yang lebih besar dibandingkan provinsi. Beban urusan dalam hal ini mencakup pengelolaan pendidikan reguler dari pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah, sekolah dasar internasional, sekolah berbasis keunggulan lokal, serta non formal yang ditangani seluruhnya oleh kabupaten/kota. Kewenangan kabupaten/kota ini meliputi sisi perencanaan kebutuhan tenaga pendidik, pengelolaannya, pengangkatan dan penempatan pegawai, fasilitasi penjaminan mutu, pembinaan, pemberian izin/pencabutan izin, supervisi penjaminan mutu, dan evaluasi capaian standar nasional pendidikan
- Inkonsistensi dalam Pembagian Urusan
Inkonsistensi terjadi pada pembagian urusan antar tingkat pemerintahan yang didasarkan pada jenjang pendidikan antara jenjang pendidikan reguler dengan taraf internasional
- Ketidakjelasan Pembatasan Kewenangan
Hal ini terlihat dalam beberapa nomenklatur urusan yang tidak memiliki perbedaan antar satu tingkat pemerintahan

dengan yang lain. Berikut ini contoh urusan pendidikan yang dalam pembagiannya tidak ditemukan batasan yang jelas mana yang menjadi urusan Pusat, Provinsi, dan kabupaten/kota.

4.3.3. Kesehatan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dirumuskan untuk memenuhi amanat UUD 1945 dan Pancasila dimana dinyatakan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan.

Secara garis besar, Undang-Undang ini mengatur tentang: hak dan kewajiban warga negara Indonesia atas kesehatan; tanggung jawab pemerintah atas penyediaan layanan kesehatan; sumber daya di bidang kesehatan; upaya kesehatan; pembinaan pengawasan; dan sanksi.

Sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, UU ini diharapkan dapat mendorong pembangunan kesehatan yang dapat meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis (Pasal 3).

Hasil evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan terkait sektor kesehatan adalah sebagai berikut:

- Kesesuaian dengan Aturan yang lebih tinggi
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan dirumuskan untuk memenuhi amanat UUD 1945 dan Pancasila dimana dinyatakan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan
- Kesesuaian muatan dengan fungsi dan materi
Sebagai payung hukum dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan, UU ini diharapkan dapat mendorong pembangunan kesehatan yang dapat meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomis
Hal tersebut terwujud dalam pasal-pasal Undang-Undang ini, yang secara garis besar mengatur tentang: hak dan kewajiban warga negara Indonesia atas kesehatan; tanggung jawab pemerintah atas penyediaan layanan kesehatan; sumber daya di bidang kesehatan; upaya kesehatan; pembinaan pengawasan; dan sanksi.
- Keterkaitan dengan UU 32/2004
Melihat keterkaitan UU 36/2009 dengan UU 32/2004 dilakukan dengan membandingkan urusan yang diatur dalam UU 32/2004 dengan urusan yang diatur dalam bidang kesehatan yang diatur dalam aturan turunan dari UU 36/2009. Dari hasil kajian tentang Pembagian Urusan yang ada, terdapat beberapa hal yang masih memerlukan penyesuaian dan kejelasan dari bentuk urusan yang akan dijalankan oleh masing-masing tingkatan (Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota).
- Dalam aspek Pengelolaan Sub Bidang Upaya Kesehatan, Sub-Sub Bidang Pelayanan Kesehatan Perorangan dan Masyarakat, disitu dijelaskan mengenai pembagian urusan di Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Yang perlu mendapatkan kejelasan adalah bentuk pelayanan kesehatan rujukan sekunder dan tersier (provinsi) dengan pelayanan kesehatan dasar dan rujukan sekunder (kab/kota). Pengistilahan ini perlu mendapatkan penjelasan.
- Untuk aspek Pelaksanaan (Penyelenggaraan) Sub Bidang Upaya Kesehatan, Sub-Sub Bidang Lingkungan Sehat, urusan yang diberikan adalah Penyehatan Lingkungan yang mana kewenangan urusan ini diberikan kepada Kab/kota. Melihat pada urgensi kegiatan yaitu Lingkungan Sehat maka hal ini sebenarnya kurang tepat jika kewenangan hanya dilimpahkan menjadi urusan Kab/Kota semata. Urusan ini seharusnya mendapat dukungan dari Pusat dan Provinsi sebagai penguatan untuk mendorong agar penyehatan lingkungan benar-benar dapat diwujudkan. Penguatan seperti ini bisa diwujudkan dalam bentuk gerakan sosial yang tingkatannya disesuaikan berdasarkan skala tingkat kewenangannya. Begitu juga untuk aspek Pelaksanaan (Perbaikan) Sub Bidang Upaya Kesehatan dengan Sub-Sub Bidang Perbaikan gizi masyarakat, dengan memberikan kewenangan kepada Kab/Kota saja untuk peningkatan gizi keluarga dan masyarakat akan dirasa sangat memberatkan target pencapaiannya. Adanya inisiatif dan upaya dorongan dari Pusat dan Provinsi akan mempercepat perbaikan dan target peningkatan gizi keluarga dan masyarakat. Sehingga jargon Indonesia Sehat di Indonesia akan mudah terwujud.
- Pada aspek Pengelolaan (Registrasi, Akreditasi, dan Sertifikasi) Sub Bidang Upaya Kesehatan, Sub-Sub Bidang Pelayanan Kesehatan Perorangan dan Masyarakat. Urusan yang diberikan kepada Pusat, Provinsi dan Kab/Kota seragam yaitu sarana kesehatan sesuai peraturan perundang-undangan. Pembagian urusan ini jelas membagi kepada tiap komponen tingkatan namun tidak secara spesifik menggambarkan mana urusan Pusat, provinsi dan Kab/kota sehingga apabila tidak dilakukan pengkhususan atau pengklasifikasian secara jelas, dimungkinkan akan terjadi tumpang tindih pelaksanaan urusan.
- Aspek Pengelolaan (registrasi) dan Aspek Pengawasan dan Monitoring (Pengawasan) Sub Bidang Obat dan Perbekalan Makanan, Sub-Sub Bidang Ketersediaan, Pemerataan, Mutu Obat dan Keterjangkauan Harga Obat Serta Perbekalan Kesehatan memperlihatkan tidak adanya keterkaitan dengan urusan kewenangan yang diberikan karena yang menjadi fokus kegiatan adalah obat, mutu obat dan perbekalan kesehatan sedangkan kewenangan urusan yang diberikan adalah makanan dan minuman produksi rumah tangga di tingkat Kab/Kota sehingga perlu mendefinisikan kembali bentuk urusan yang diberikan dengan memperhatikan fokus kegiatan baik pada Sub Bidang maupun Sub-Sub Bidangny.

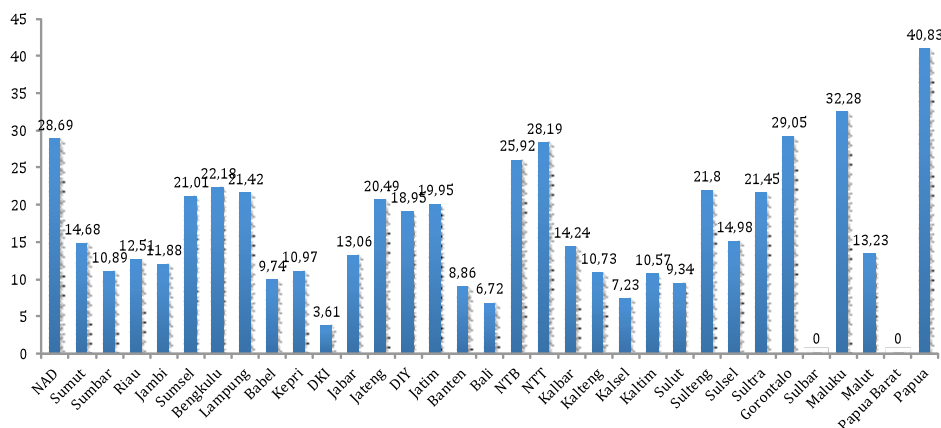
4.3.4. Evaluasi Efektivitas Kebijakan Otonomi Daerah

Untuk dapat mengevaluasi UU No.32 Tahun 2004 diperlukan beberapa indikator, antara lain:

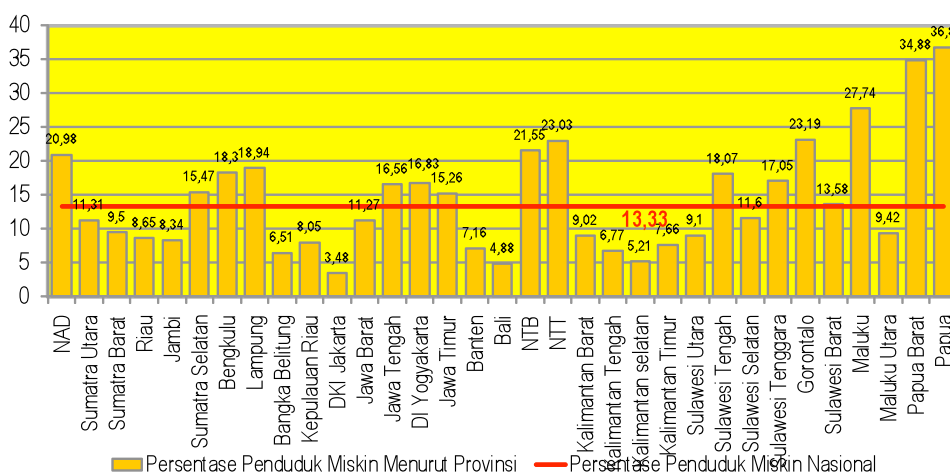
1) Angka Kemiskinan

Sudah menjadi rahasia umum bahwa Indonesia merupakan salah satu dari negara yang memiliki banyak penduduk miskin atau angka kemiskinan yang tinggi, terbukti dengan meningkatnya jumlah gelandangan, jumlah pengemis dan banyaknya orang yang tidak mempunyai tempat tinggal yang layak. Dengan adanya Otda yang bertujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah daerah lebih dapat langsung menyentuh warganya, jika dibandingkan dengan pemerintah pusat, ternyata belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan menghapuskan kemiskinan yang menjadi permasalahan klasik.

Hal ini tampak dari tidak berkurangnya jumlah daerah yang berada di atas garis kemiskinan nasional sejak tahun 2005 hingga tahun 2010 (lihat tabel berikut).

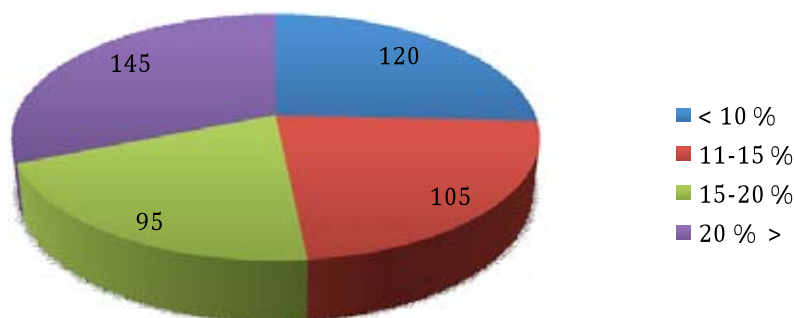


Gambar 2. Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2005



Gambar 3. Persentase Penduduk Miskin di Indonesia Tahun 2010

Pada tahun 2008, jumlah kabupaten/kota yang penduduk miskinnya berada di atas garis kemiskinan nasional jumlahnya paling besar. (lihat gambar berikut)



Gambar 4. Potret Persentase (%) Penduduk Miskin di Kabupaten/Kota di Indonesia Berdasarkan Garis Kemiskinan Tahun 2008

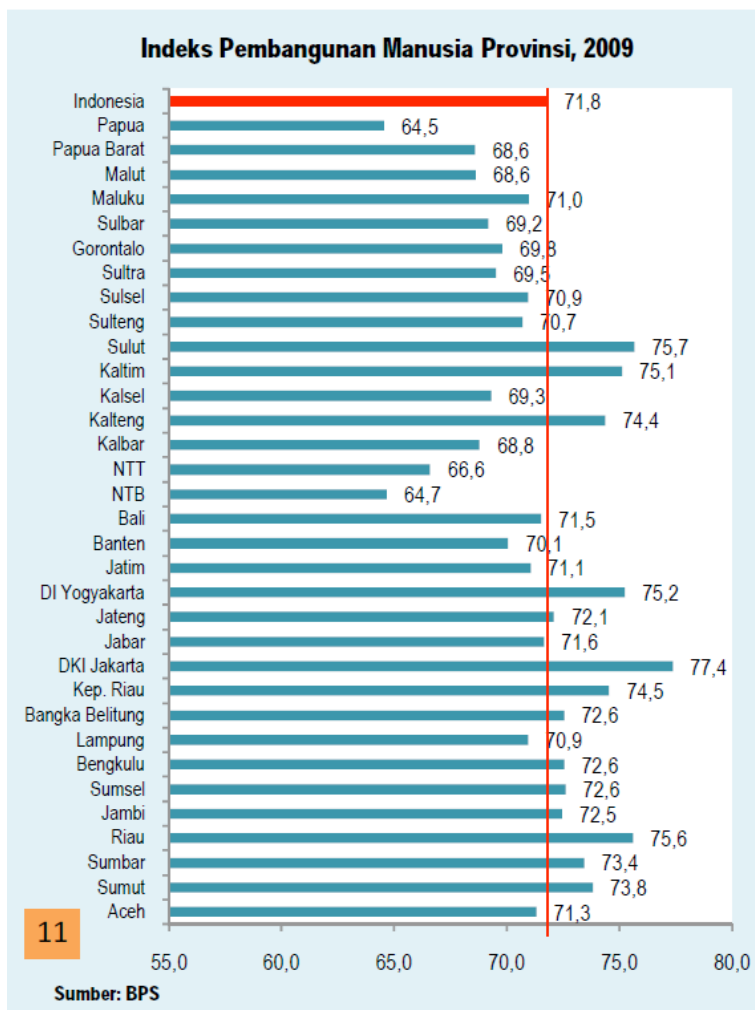
2) Peningkatan Kualitas SDM

Untuk dapat memajukan suatu negara dibutuhkan orang-orang yang mempunyai kompetensi, dalam artian dibutuhkan Sumber Daya Manusia yang baik

3) Pemenuhan hak-hak dasar, seperti Pendidikan dan Kesehatan dll, yang juga terkait dengan Peningkatan/ Pengembangan Kualitas SDM

Banyak sekali hak-hak masyarakat yang belum dapat dipenuhi oleh pemerintah dalam hal pelaksanaan Otonomi Daerah, pemerintah daerah sebagai tangan kanan pemerintah pusat juga belum dapat memberikan hak-hak masyarakat. Dapat diketahui bersama bahwa banyak sekali anak-anak yang putus sekolah bahkan sama sekali tidak dapat bersekolah karena mahal biaya pendidikan, meskipun ada satu, dua daerah yang telah mencanangkan sekolah secara gratis. Setali tiga uang dengan pemenuhan pendidikan, pemenuhan atas pelayanan kesehatan juga belum dapat terwujud, masih banyak masyarakat yang mendapatkan diskriminasi atas pelayanan kesehatan, terbukti dengan masyarakat yang kurang mampu, kurang mendapatkan pelayanan yang baik dibandingkan dengan masyarakat yang mampu secara ekonomi. Selain itu kurangnya kegiatan peningkatan sumber daya manusia menyebabkan adanya perbedaan yang mencolok antara kualitas masyarakat di pusat dan daerah.

Berdasarkan data BPS, pantauan atas 33 provinsi pada tahun 2009 masih terdapat provinsi yang memiliki indeks pembangunan manusia jauh dibawah rata-rata nasional (71.6) antara lain NTB (64.7), NTT (66.6) dan Papua (64.5) (lihat gambar berikut.)



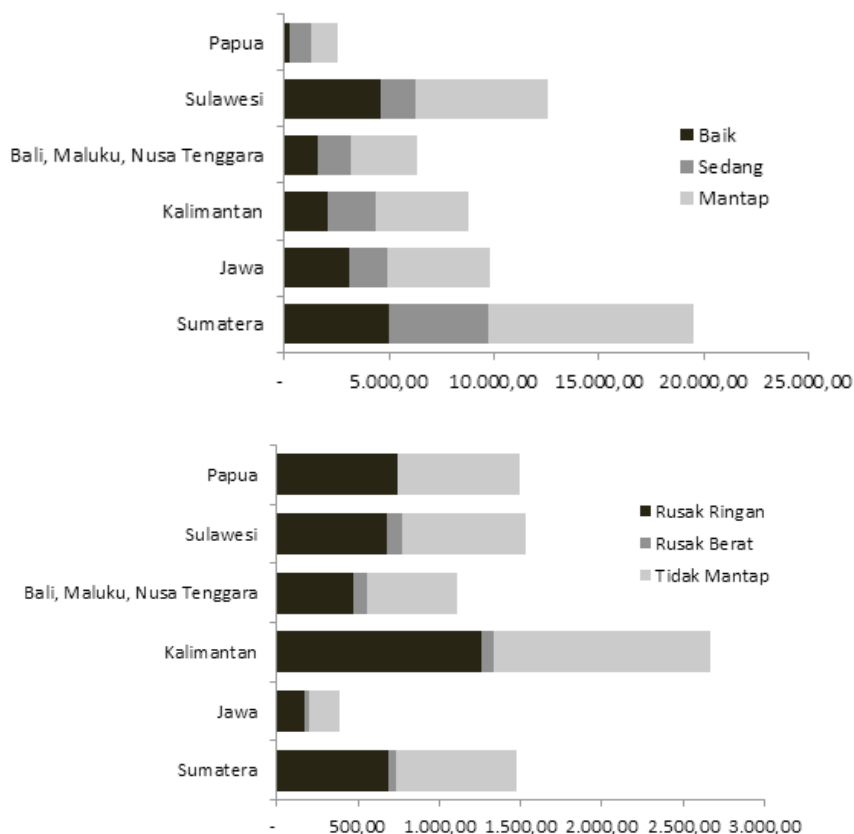
4) Lapangan Kerja dan Angka Pengangguran

Angka pengangguran yang cukup tinggi menjadi masalah yang sangat serius, dan belum terdapat jalan keluar atas masalah ini. Tidak dapat dielakkan lagi jumlah penduduk yang semakin meningkat tidak diimbangi dengan jumlah lapangan kerja yang tersedia menyebabkan angka pengangguran yang tinggi, bahkan lulusan sarjanapun sulit mendapatkan pekerjaan. Salah satu tujuan yang hendak di capai dalam Otonomi daerah dengan usaha pemerintah daerah membuka lapangan pekerjaan di daerah dan memanfaatkan masyarakatnya guna diserap sebagai tenaga kerja, sehingga dapat mengurangi angka pengangguran nasional, ternyata belum dapat terlaksana dengan baik sesuai harapan.

5) Pengembangan Infrastruktur, minimal seperti Jalan, Penerangan dan Air Bersih

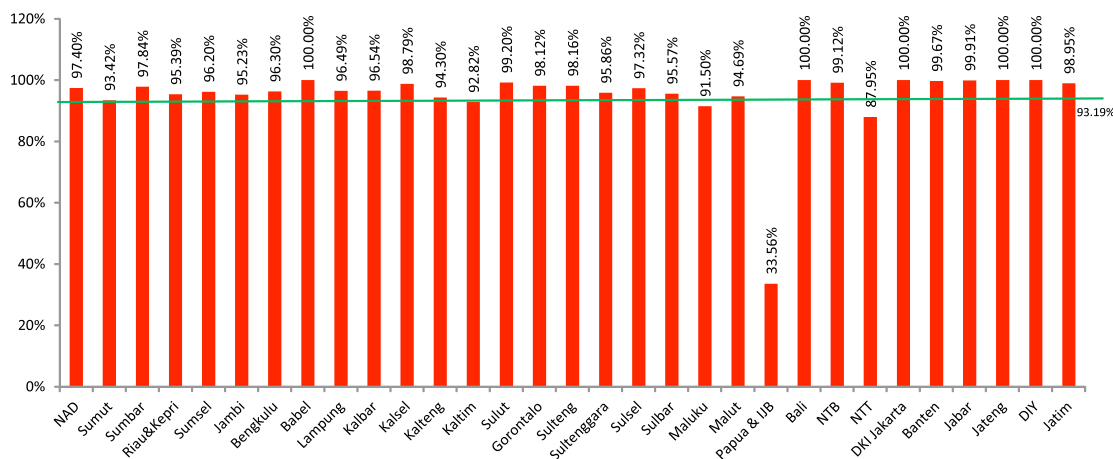
Pengembangan infrastruktur berupa jalan memang sudah lumayan bagus, kini masyarakat pedesaan dimudahkan dalam hal transportasi. Namun pembangunan tersebut terkadang tidak disertai dengan upaya perawatan. Hal ini terlihat dari

grafik tentang kondisi jalan nasional pada tahun 2009. Data tersebut menampakkan bahwa kab/kota yang memiliki jalan dalam kondisi rusak berat, rusak ringan, dan tidak mantap, jumlahnya cukup banyak.



Gambar 6. Kondisi Jalan Nasional Hasil Survey Tahun 2009

Dalam hal penerangan, pemerintah telah membuat program listrik masuk desa, yang hingga kini sudah bisa dirasakan manfaatnya. Namun hal tersebut ternyata belum merata, seperti yang tampak dalam grafik berikut:

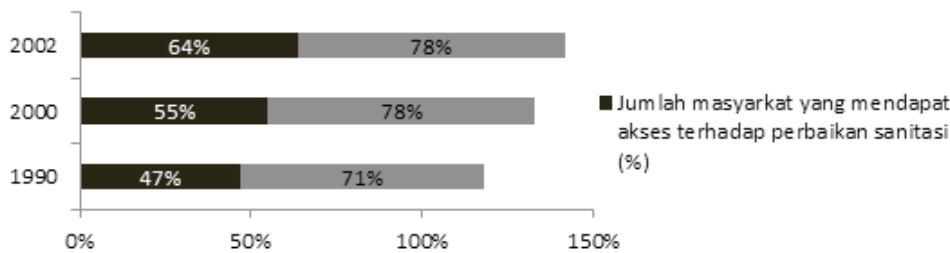


Sumber: Kementerian ESDM

Gambar 7. Presentase Jumlah Desa Terlistriki di Indonesia Sampai Dengan Desember 2009

Data dalam grafik diatas menampakkan rata-rata pemenuhan listrik untuk desa-desa di Indonesia adalah sebesar 93.19%. Artinya masih ada sekitar 6.81% desa di Indonesia yang belum teraliri oleh listrik. Bahkan untuk beberapa daerah di Indonesia masih jauh dari rata-rata nasional seperti Papua & IJB sebesar 33.56%, NTT (87.95%), Maluku (91.50%) dan Kaltim (92.82%).

Nasib air bersih pun hanya sebatas janji, hal ini terlihat setiap musim kemarau tiba, masyarakat terutama didaerah terpencil harus "berjibaku" berjalan berkilo – kilo guna mendapatkan air bersih. Data dalam grafik berikut menampakkan kondisi tersebut.



Sumber: UNDP, 2004 dan BPS, 2003

Gambar 8. Akses Masyarakat terhadap Air dan Sanitasi

Grafik di atas menampakkan bahwa masih ada masyarakat yang belum memperoleh akses terhadap perbaikan sanitasi (kotak hitam), karena jumlah masyarakat yang memperoleh akses terhadap perbaikan sanitasi jumlahnya belum mencapai 100%. Demikian pula dengan jumlah masyarakat yang memperoleh akses terhadap air (kotak abu-abu), jumlahnya hanya mencapai 78%.

6) Pertumbuhan dan Pemberdayaan Ekonomi, terkait dengan Peluang Investasi, Lapangan Kerja dan Angka Pengangguran.

Dalam hal pemberdayaan ekonomi terkait dengan peluang investasi, lapangan kerja dan angka pengangguran, nampaknya masih menjadi "PR" pemerintah, bagaimana tidak, pertumbuhan ekonomi yang kian sulit juga berdampak bagi pemerintahan di daerah, upaya penciptaan lapangan kerja juga masih belum terealisasi akibatnya jumlah pengangguran kian bertambah.

7) Kualitas Pengelolaan Pemerintahan dilihat dari Prinsi-prinsip Good Governance

Kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang luas dekat dengan pentingnya kebijakan dalam membuat keputusan, hal-hal apa saja yang perlu diatur secara khusus dalam sebuah Perda, dengan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan Negara yang baik yang nantinya dapat membangun Good Governance.

Menurut hasil riset Booz-Allen & Hamilton, seperti dikutip oleh Irwan (2000), menunjukkan bahwa Indonesia pada tahun 1999 menduduki posisi paling parah dalam hal indeks good governance, indeks korupsi dan indeks efisiensi peradilan dibandingkan dengan beberapa negara di Asia Tenggara lainnya. Besarnya indeks good governance Indonesia hanya sebesar 2,88 di bawah Singapura (8,93), Malaysia (7,72), Thailand (4,89), dan Filipina (3,47). Indeks ini menunjukkan bahwa semakin rendah angka indeks maka tingkat good governance semakin rendah, dan sebaliknya (lihat tabel 1).

Tabel 2: Good Governance di Asia Tenggara 1999

NEGARA	Indeks Efisiensi Peradilan	INDEKS KORUPSI	Indeks Good Governance	Kategori Kualitas Governance
Malaysia	9,00	7,38	7,72	Good Governance
Singapura	10,00	8,22	8,93	Good Governance
Thailand	3,25	5,18	4,89	Fair Governance
Filipina	4,75	7,92	3,47	Fair Governance
Indonesia	2,50	2,15	2,88	Poor Governance

Sumber: Booz-Allen & Hamilton, seperti dikutip Irwan (2000), Huther and Shah (2000), dan Sri Y. Susilo (2000) Rendahnya indeks good governance di Indonesia

Sedangkan hasil dari penyebaran kuesioner tentang penilaian terhadap efektivitas kebijakan dari 31 sektor urusan Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut :

Tabel 3. Pengukuran Efektivitas Substansi Kebijakan

Sektor	Kebijakan Yang Dinilai Efektif
1. Pendidikan	Pelaksanaan UN dan kurikulum berbasis KBK dinyatakan penting/signifikan
2. Kesehatan	Program penurunan angka kematian bayi dan kesakitan, ibu melahirkan serta pelayanan kesehatan pada sektor pelayanan public seperti posyandu, rumah sakit
3. Pekerjaan Umum	Peningkatan pemanfaatan fasilitas sosial penyandang cacat, trotoar, jembatan, pemberhentian kendaraan dan penumpang yang memadai, serta fasilitas pengairan,
4. Perumahan	Dukungan pelaksanaan GNPRS (Gerakan Nasional Pengembangan Sejuta Rumah), dan terciptanya keterpaduan prasarana dan keserasian kawasan perumahan dan permukiman
5. Penataan Ruang	Meningkatnya kesadaran dan peran positif masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang, tersosialisasinya rumusan dan keterlibatan masyarakat, peran positif dalam penataan ruang
6. Perencanaan Pembangunan	Terciptanya arah pedoman untuk prioritas pembangunan, koordinasi lintas sektoral dan informasi yang akurat di Pusat dan Daerah mengenai penyelenggaraan pembangunan
7. Perhubungan	Tersedianya pelayanan jasa transportasi, aksesibilitas masyarakat terhadap jasa perhubungan dan penggunaan dana pemerintah yang tepat sasaran dan tepat guna untuk operasional, pemeliharaan, rehabilitasi maupun investasi baik di Pusat dan Daerah
8. Lingkungan Hidup	Terciptanya budaya dan gaya hidup bersih, terkendalinya kerusakan dan pencemaran lingkungan, terlaksananya konservasi dan diversifikasi energi serta kebijakan kependudukan untuk menahan laju pertumbuhan penduduk

Tabel 3. Pengukuran Efektivitas Substansi Kebijakan

Sektor	Kebijakan Yang Dinilai Efektif
9. Pertanahan	Penataan kembali segala perundang-undangan dan peraturan bidang agraria, penataan kembali penguasaan, kepemilikan, terselesaikannya konflik agraria dan pengelolaan tanah, serta tersedianya pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan sumberdaya alam
10. Kependudukan dan Catatan Sipil	Terjaminnya pelayanan publik sesuai kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat, pemberian pelayanan publik yang mengutamakan kepentingan umum, dan terciptanya keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik dengan non diskriminasi sesuai peraturan perundang-undangan
11. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Terjaminnya dalam hal meningkatnya kampanye anti kekerasan terhadap perempuan dan anak, meningkatkan keterlibatan perempuan dalam bidang politik dan jabatan publik, serta memperkuat kelembagaan, koordinasi, dan jaringan dalam hal gender dan anak dalam perencanaan, pelaksanaan, serta peningkatan partisipasi masyarakat
12. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	Menurunnya rata-rata laju pertumbuhan penduduk, penggunaan kontrasepsi yang efektif dan efisien, serta meningkatnya partisipasi keluarga dalam tumbuh kembang anak dan kesehatan reproduksi
13. Sosial	Meningkatnya kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha masyarakat dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan pada masyarakat miskin, adanya rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dalam penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar, serta akses pelatihan, modal usaha dan pemasaran hasil usaha
14. Ketenagakerjaan dan Ketransmigrasian	Terlaksananya pemberdayaan dan pendayagunaan tenaga kerja secara optimal tanpa diskriminasi dalam hal kesempatan kerja, mengedepankan tenaga kerja lokal yang terampil dan terdidik, serta tersusunnya perencanaan tenaga kerja yang sinergis, hingga hubungan industrial yang baik dengan adanya jaminan sosial tenaga kerja
15. Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah	Meningkatkan produktivitas dan daya saing KUMKM, formalisasi usaha mikro, kecil dan menengah, meningkatnya akses KUMKM pada berbagai sumberdaya yang produktif, serta meningkatnya jumlah KUMKM yang berbasis IPTEK didukung sistem pendataan, pemantauan, evaluasi dan pelaporan perkembangan dan pemberdayaan KUMKM
16. Penanaman Modal	Tercapainya perizinan penanaman modal di daerah yang kondusif, hubungan kerja yang jelas antara instansi yang menerbitkan izin / IMB, serta meningkatkan kualitas pelayanan dalam perizinan penanaman modal
17. Kebudayaan Dan Pariwisata	Terlaksananya penetapan kawasan strategis pariwisata dengan memperhatikan aspek persatuan dan kesatuan bangsa, budaya, sosial, dan agama pada masyarakat setempat
18. Kepemudaan Dan Olahraga	Penyadaran, pemberdayaan dan pengembangan pemuda, terjaminnya sumber pendanaan bagi program pengembangan kepemudaan, serta pengembangan potensi kader pemuda di masa yang akan datang
19. Kesatuan Bangsa Dan Politik Dalam Negeri	Transparansi pijakan kebebasan arus informasi yang memadai, mekanisme Pengaduan dan keluhan masyarakat, serta terciptanya mekanisme yang mengatur kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya, dengan melindungi kebebasan berkumpul, berserikat dan berpendapat
20. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah Serta Kepegawaian Dan Persandian	Suksesnya realisasi program pendidikan dan pelatihan yang terlihat dari kualitas SDM yang meningkat, serta terlaksananya koordinasi yang baik antara pusat dan daerah
21. Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa	Terpenuhinya sarana komunikasi dan informasi, terbentuknya kelembagaan masyarakat, aspek teknologi dan modal serta komitmen pada seluruh stakeholder pada kepentingan pembelajaran dan mencari keuntungan bersama dalam bentuk pola horizontal
22. Statistik	Terselenggaranya dengan baik sensus penduduk, dapat melakukan proyeksi penduduk lebih baik, masyarakat merasakan manfaat sensus penduduk, dan informasi yang didapatkan dari sensus dalam penentuan proyeksi penduduk dan indikator di bidang kependudukan, pendidikan dan kesehatan
23. Kearsipan	Tersedianya arsip sebagai tulang punggung manajemen pemerintahan dan pembangunan sebagai bukti kinerja aparatur, memberdayakan arsip sebagai bukti sah di pengadilan
24. Perpustakaan	Berhasilnya proses pelestarian bahan pustaka berupa karya cetak dan hasil dari budaya bangsa, dan terselenggaranya layanan perpustakaan yang memadai dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat
25. Komunikasi dan Informatika	Adanya mekanisme pengimplementasian komunikasi dan informatika yang simpel yang bertanggungjawab, adanya mekanisme komunikasi dan informatika yang transparan, dan mekanisme komunikasi dan informatika yang cocok di seluruh masyarakat
26. Pertanian dan Ketahanan Pangan	Mengedepankan peran pembangunan ketahanan pangan atas dasar partisipasi masyarakat, memperjuangkan perdagangan internasional yang adil dan efektif memberi manfaat langsung kepada masyarakat, dan kebijakan fiskal untuk mendukung ketahanan pangan
27. Kehutanan	Terciptanya peraturan daerah didasarkan pada kebutuhan masyarakat, mendorong masyarakat lokal untuk mematahui peraturan kehutanan yang bijaksana, dan memberdayakan pemerintah daerah untuk pengawasan kehutanan
28. Energi dan Sumber Daya Mineral	Mendukung kegiatan perekonomian nasional yang berkelanjutan, dengan melindungi konsumen energi yang kurang mampu, dengan terwujudnya pembangunan berkelanjutan di sektor energi dan sumberdaya mineral, melakukan penyediaan energi dan produk mineral yang cukup, efisien, dan terlaksananya restrukturisasi sektor energi dan sumberdaya mineral pada tatanan makro
29. Kelautan dan Perikanan	Pembangunan kelautan dan perikanan yang meningkatkan kesejahteraan nelayan, terciptanya penguatan kelembagaan nelayan di tingkat nasional, serta penataan struktur dan lingkungan usaha, praktek usaha dan perdagangan yang adil dan sehat
30. Perdagangan	Kebijakan kesepakatan, koordinasi dan sosialisasi, monitoring dan evaluasi kegiatan perdagangan, berkembangnya kegiatan pengembangan ekspor, baik nasional maupun internasional, serta pengawasan, pembinaan pasar lelang dan bursa efek dan komoditi
31. Perindustrian	Tersedianya sumberdaya manusia yang siap dan terampil dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi untuk pengembangan industri nasional

5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. KESIMPULAN

Dari pembahasan bab-bab sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan, yakni:

- 1) Terkait dengan pemetaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah serta kebijakan sektoral yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah
 - Terdapat kurang lebih 87 Regulasi Sektoral yang mengatur 31 urusan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka penerapan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.
 - Tumpang tindih dan masalah dalam penerapannya terjadi di hampir semua kebijakan. Paling tidak, kebijakan yang terkait dengan 29 bidang urusan terjadi tumpang tindih dan atau masalah dalam penerapannya.
 - Mengacu pada konsep kebijakan publik dan perundang-undangan, beberapa faktor dapat menjadi penyebab terjadinya disharmoni dan permasalahan dalam penerapan kebijakan. Dalam praktik hukum di Indonesia, dijumpai penyebab timbulnya disharmoni itu, yakni:
 - Perbedaan antara pelbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan
 - Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal pelbagai juklak, yaitu petunjuk pelaksanaan yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan.
 - Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung
 - Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan
 - Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah
 - Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu
 - Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas. (L.M. Lopian Ghandi)

Sedangkan dari sudut pandang kebijakan publik, penyebab beberapa kebijakan tidak dapat mencapai hasil yang diharapkan disebabkan oleh lima faktor, yakni: (a) adanya keterbatasan dana yang mengakibatkan program gagal; (b) kesalahan administrasi yang dapat ditunjukkan dengan isi kebijakan, walaupun isi kebijakan sangat baik, tetapi jika administrasi tersebut buruk, maka implementasi dari kebijakan tersebut akan mengalami kesulitan; (c) kurang komprehensifnya pertimbangan kebijakan, karena hanya memperhatikan beberapa faktor tertentu; (d) kebijakan publik yang bertentangan dengan kebijakan yang lain; (e) adanya usaha untuk memecahkan masalah yang cukup besar dengan sumber yang lebih kecil daripada bobot masalah itu sendiri.

- 2) Terkait dengan evaluasi efektivitas kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah serta kebijakan sektoral
 - Pelaksanaan otonomi daerah belum efektif. Otonomi daerah yang tujuan utamanya meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata baik di daerah perkotaan sampai pelosok tanah air dirasa belum menampakkan perubahan signifikan baik kualitas maupun kuantitas terhadap pelayanan publik. Beberapa indikator penilaian efektivitas otonomi daerah seperti angka kemiskinan, menampakkan masih ada kab/kota yang berada di atas garis kemiskinan nasional. Indeks good governance untuk menilai kualitas pengelolaan pemerintahan daerah-pun memberikan gambaran kondisi yang tidak menggembirakan. Demikian pula halnya dengan kases masyarakat terhadap infrastruktur dasar yang belum maksimal, serta kondisi infrastruktur jalan yang masih diwarnai kondisi rusak di beberapa kab/kota.
 - kebijakan pemerintah mengenai otonomi daerah antara lain:
 - a) Aspek politis
Pembentukan hukum oleh lembaga yang berwenang, yang dibentuk oleh karir politik, melahirkan suatu kewajaran bahwa hukum yang dibentuk tidak sesuai dengan paradigma yang ada. Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap kebijakan yang dikeluarkan termasuk dengan Undang-Undang No.32 tahun 2004 tidak lepas dari faktor politis, setiap kepentingan ikut berpengaruh didalamnya, begitupula dalam pelaksanaannya, sehingga berpengaruh pada evaluasi terhadap kebijakan yang dikeluarkan.
 - b) Aspek yuridis
Faktor yuridis sebagai dasar dalam pelaksanaan kebijakan, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah diperlukan adanya sebuah Perda sebagai dasar hukum dilaksanakannya sebuah kebijakan di suatu daerah. Namun demikian dalam rumusan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 34 Tahun 2000 maupun sejumlah peraturan Menteri, memang tidak diketemukan ketentuan yang mengatur sanksi apabila Pemda tidak menyampaikan rancangan Perda tentang pajak dan retribusi kepada pemerintah. Akibatnya, Pemda "ogah-ogahan" dan terkesan "membangkang". Ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih belum mampu memaknai secara komprehensif dan holistik mengenai hak, wewenang serta kewajiban sebagai bagian dari pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan.
 - c) Aspek sosiologis
Masyarakat melihat adanya "noda" dalam pelaksanaan otonomi daerah, ini menunjukkan bahwa sebenarnya masyarakat belum siap menerima sebuah "otonomi daerah". Masyarakat belum sepenuhnya paham, apa itu otonomi, yang mereka ketahui hanyalah otonomi berarti kebebasan menjalankan pemerintahan di daerah. Bagi masyarakat, terutama di daerah, kebebasan seperti itu mereka anggap adalah kebebasan yang sebebas-bebasnya, padahal tidak seperti itu.

5.2. REKOMENDASI

Berangkat dari kesimpulan di atas, dapat diberikan beberapa rekomendasi bagi perbaikan kebijakan dan pelaksanaannya:

- 1) Dalam penyusunan suatu kebijakan hendaknya benar – benar memperhatikan asas – asas umum pemerintahan yang baik, karena ternyata dari hasil analisis tentang tumpang tindih kebijakan, sebagian besar menampakkan terjadi tumpang tindih antar kebijakan, dan juga permasalahan dalam penerapannya
- 2) Untuk menghindari terjadinya disharmoni kebijakan, perlu dilakukan harmonisasi kebijakan. Pada prinsipnya, harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kegunaan dan kejelasan hukum. Harmonisasi dapat dilakukan dengan peningkatan forum koordinasi antar K/L yang terkait dalam penyusunan kebijakan baru. Di samping itu perlu evaluasi berkala terhadap kebijakan-kebijakan yang telah ada dalam upaya harmonisasi kebijakan.
- 3) Terkait dengan kebijakan yang tumpang tindih dan bermasalah, perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan oleh pihak yang saat ini telah menjalankan tugas untuk itu, yakni Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain itu, perlu ada koordinasi antar kementrian dan lembaga pemerintah lain yang memiliki tugas dan fungsi dalam perumusan, pengesahan, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan. Misalnya, koordinasi reguler antara Kementrian Hukum dan HAM dan DPR, serta perwakilan dari masyarakat sipil.
- 4) Peningkatan upaya sosialisasi dan uji coba kebijakan juga perlu dilaksanakan untuk mendapatkan umpan balik dan efektivitas penerapan kebijakan
- 5) Perumusan peraturan dan pedoman operasional dari kebijakan yang telah ditetapkan dengan memperhatikan batas waktu yang telah ditetapkan dalam perundangan yang ditetapkan sehingga tidak membingungkan dan menimbulkan intepretasi yang berbeda-beda antar daerah dalam penerapan kebijakan serta untuk peningkatan efektivitas dari perundangan yang telah ditetapkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Dye, Thomas R., 2002. *Understanding Public Policy* (tenth edition). New Jersey. Prentice Hall
- HR, Ridwan., 2010. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta. Rajawali Press
- Muljadim, Dr.H.M. Arief, S.H., M.Si., W.U., *Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi dalam Negara Republik Indonesia*. 2010. Jakrta. Prestasi Pustaka
- Nawawi, Prof. Dr. H. Ismail, MPA, M.Si, 2009. *Public Policy: Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. Surabaya. PMN
- Prof. Dr. Yuliandri, SH., M.H., 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta, Rajawali Press
- Sembiring, Dr. Sentosa, S.H., M.H., 2009. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia: Pemerintarahan Daerah (Disertai dengan Peraturan yang Terkait)*. Surabaya. Nuansa Aulia
- Wijanto, Setyo Hari. 2008. *Teori dan Tutorial Structural Equation Modelling (SEM)*. Graha Ilmu, Yogyakarta.

PERAN GERAKAN FILANTROPI UNTUK KEBERLANJUTAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL (OMS)

DIREKTORAT POLITIK DAN KOMUNIKASI
email: otho@bappenas.go.id

ABSTRAK

Kajian Peran Gerakan Filantropi untuk Keberlanjutan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) ditujukan untuk melakukan pemetaan institusi, aktivitas, dan kekuatan filantropi yang diharapkan bisa didayagunakan untuk mendukung pengembangan demokrasi di Indonesia melalui dukungan terhadap program dan keberlanjutan OMS; mengidentifikasi berbagai permasalahan dan tantangan OMS dalam memobilisasi filantropi untuk keberlanjutan program dan organisasinya; dan menyusun usulan rekomendasi kebijakan bagi pengembangan filantropi dan OMS di Indonesia.

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mendeskripsikan fenomena sosial tentang peran gerakan filantropi dalam mendukung program dan keberlanjutan OMS. Kajian ini juga dilaksanakan melalui wawancara mendalam, FGD (Focussed Group Discussion), studi kepustakaan dan pengamatan lapangan.

Dari kajian ini didapatkan peta institusi, aktivitas, dan kekuatan filantropi yang bisa digerakkan untuk mendukung program dan keberlanjutan OMS, peran dan posisi gerakan filantropi dalam mempromosikan dan mengembangkan program demokrasi di Indonesia yang dijalankan oleh OMS, dan faktor-faktor internal maupun eksternal yang berpengaruh terhadap OMS dalam memobilisasi gerakan filantropi untuk mendukung keberlanjutan program dan organisasinya.

Berdasarkan hasil kajian tersebut, disampaikan beberapa rekomendasi yang dapat diajukan baik OMS, masyarakat, pemerintah, dan swasta, antara lain: perlunya OMS meningkatkan kapasitasnya dalam memperkuat citra diri, serta mengemas dan mempromosikan program-program penguatan demokrasi agar dapat didukung masyarakat, perlu upaya untuk mendidik masyarakat untuk menyumbang program-program non karitatif, diantaranya program-program penguatan demokrasi, perlu enabling environment dalam bentuk kebijakan yang mempermudah dan mengapresiasi inisiatif dan upaya memobilisasi dukungan filantropi untuk penguatan demokrasi, pihak swasta perlu membuka hubungan yang setara dengan OMS terutama untuk pendayagunaan sumber daya yang lebih bernilai strategis dan berdampak luas dibandingkan bantuan-bantuan yang sifatnya karitatif dan jangka pendek

1. LATAR BELAKANG

Sejak krisis multidimensional yang menghantam Indonesia pada tahun 1998, kehidupan menjadi lebih berat bagi sebagian besar rakyat. Gempa bumi, tsunami, bencana banjir, merebaknya penyakit menular, dan berbagai kecelakaan menjadikan perjalanan hidup jauh lebih berat. Belum lagi permasalahan kesehatan dan sosial yang belum tertanggulangi seperti anak jalanan, pekerja seks, penularan HIV/AIDS dan penduduk miskin yang menderita akibat berbagai penyakit, serta berbagai persoalan lainnya. Ditambah lagi

Krisis ekonomi, bencana alam berikut beragam persoalan sosial yang menyertainya secara tidak langsung telah menjadi faktor pendorong bagi berkembangnya kegiatan filantropi (kedermawanan sosial) di Indonesia. Filantropi kemudian menjadi alternatif sumber daya dalam menggerakkan berbagai upaya untuk memberdayakan kembali masyarakat dan membantu mengatasi beragam persoalan sosial yang dihadapinya. Survei rumah tangga yang dilakukan PIRAC (Public Interest Research and Advocacy Center) mengenai potensi dan perilaku menyumbang masyarakat di sepuluh kota di Indonesia pada tahun 2000, 2004 dan 2007. Hasil survei menunjukkan bahwa jumlah rata-rata sumbangan masyarakat untuk program-program yang sifatnya umum mengalami kenaikan dari Rp.301,515/orang/ tahun pada tahun 2004 menjadi Rp.325.775/orang/tahun pada tahun 2007.

Meningkatnya sumbangan masyarakat ini telah memberikan momentum bagi berkembangnya kegiatan penggalangan dan penyaluran dana sosial dan bentuk-bentuk dukungan lainnya dari masyarakat. Upaya penggalangan dukungan dan sumber daya juga mengalami perluasan. Masyarakat mulai memperluas cakupan penyaluran dukungannya pada program-program baru yang selama ini belum banyak mendapatkan dukungan. Mereka mulai mengalokasikan sumbangannya untuk program demokratisasi, seperti penegakan hukum dan HAM (Hak Asasi Manusia), pemberdayaan perempuan, perlindungan anak, pelestarian lingkungan dan program-program non charity lainnya.

Kegiatan kedermawanan semacam ini dikenal sebagai Sosial Justice Philanthropy atau Filantropi Keadilan Sosial (FKS). Kecenderungan baru dalam gerakan filantropi ini telah membuka kesadaran baru di kalangan organisasi masyarakat sipil (OMS) Indonesia mengenai peran filantropi sebagai salah satu alternatif sumber daya bagi pembiayaan program dan keberlanjutan OMS. Pendanaan dan keberlanjutan OMS di Indonesia selama ini memang belum banyak memanfaatkan potensi filantropi lokal dan banyak menggantungkan sumber pendanaannya dari hibah lembaga donor internasional. Ketergantungan kepada bantuan dari badan-badan internasional tersebut, bagaimana pun juga, pada gilirannya akan menjadi masalah bagi keberlanjutan program-program LSM, terutama kalau bantuan tersebut berakhir.

2. PERMASALAHAN

Penelitian ini secara khusus mengkaji peran gerakan filantropi dalam mendukung keberlanjutan organisasi masyarakat sipil dalam menegakkan demokrasi di Indonesia. Secara umum, penelitian ini dititiktekan untuk menjawab pertanyaan utama penelitian (*granteur question*), yakni:

Bagaimana peran gerakan filantropi dalam menegakkan demokrasi di Indonesia melalui dukungan terhadap pendanaan program dan keberlanjutan organisasi masyarakat sipil (OMS)? Pertanyaan utama penelitian itu selanjutnya diturunkan dalam beberapa pertanyaan khusus (*sub-question*) yang sifatnya lebih operasional, yaitu:

- Pertama,** bagaimana peta institusi, aktivitas, dan kekuatan filantropi yang bisa digerakkan untuk mendukung program dan keberlanjutan organisasi Masyarakat Sipil (OMS)?
- Kedua,** Bagaimana peran dan posisi gerakan filantropi dalam mempromosikan dan mengembangkan program demokrasi di Indonesia yang dijalankan oleh OMS? Program demokrasi dititiktekan pada tiga aspek, yakni Hak-hak politik (*Political Rights*), Kebebasan Sipil (*Civil Liberty*) dan penguatan institusi Demokrasi.
- Ketiga,** faktor-faktor apa saja, baik internal maupun eksternal, yang berpengaruh terhadap OMS dalam memobilisasi gerakan filantropi untuk mendukung keberlanjutan program dan organisasinya? Faktor internal meliputi kekuatan dan kelemahan organisasi masyarakat sipil (OMS), sementara faktor eksternal terdiri atas peluang dan tantangan dari lingkungan luar OMS. Kekuatan dan peluang bisa menjadi pendukung OMS dalam menggerakkan filantropi dalam mendukung program demokrasi di Indonesia, sementara kelemahan dan tantangan bisa menjadi penghambatnya.
- Keempat,** upaya apa saja yang diperlukan agar gerakan filantropi di Indonesia bisa lebih berkembang dan optimal dalam mendukung program dan keberlanjutan OMS di masa mendatang? Pembahasan pertanyaan ini lebih banyak berkaitan dengan rekomendasi penelitian untuk mengembangkan filantropi dan OMS di masa mendatang. Rekomendasi ini disusun dengan mengacu pada hasil pembahasan dari pertanyaan-pertanyaan sebelumnya yang dikaitkan dengan berbagai teori yang digunakan dalam penelitian.

3. TUJUAN

- a. Melakukan pemetaan institusi, aktivitas, dan kekuatan filantropi yang diharapkan bisa didayagunakan untuk mendukung pengembangan demokrasi di Indonesia melalui dukungan terhadap program dan keberlanjutan OMS;
- b. Mengidentifikasi berbagai permasalahan dan tantangan OMS dalam memobilisasi filantropi untuk keberlanjutan program dan organisasinya;
- c. Menyusun usulan rekomendasi kebijakan bagi pengembangan filantropi dan OMS di Indonesia

4. METODOLOGI

Penelitian ini termasuk pada kategori penelitian dengan pendekatan kualitatif karena peneliti ingin mendeskripsikan fenomena sosial tentang peran gerakan filantropi dalam mendukung program dan keberlanjutan OMS, khususnya yang bergerak dalam isu atau program demokrasi (Creswell, 1994). Berdasarkan tujuannya, penelitian ini tergolong dalam penelitian deskriptif (Neuman, 2003).

Informan penelitian adalah individu dan/ atau pengelola/ pegiat organisasi filantropi dan OMS dengan syarat-syarat memiliki kompetensi dan bertugas sehari-hari pada bidang yang berhubungan langsung dengan tujuan penelitian, serta memiliki posisi strategis dalam struktur kepengurusan organisasi filantropi maupun OMS. Mereka berasal dari kalangan pendiri, pengurus atau pelaksana harian organisasi filantropi maupun OMS yang menjadi subjek penelitian ini.

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder sebagai bahan analisis. Pengumpulan data dilakukan dengan empat cara, yakni wawancara mendalam, FGD (*Focussed Group Discussion*), studi kepustakaan dan pengamatan lapangan. Analisis penelitian ini dilakukan secara bersamaan pada saat pengumpulan data, interpretasi data, dan penulisan laporan.

Model Analisis Peran Gerakan Filantropi untuk Keberlanjutan OMS



Gerakan filantropi berperan dalam mengembangkan demokrasi di Indonesia melalui dukungan dana/daya yang diberikannya untuk membiayai program dan keberlanjutan OMS. Upaya OMS dalam mobilisasi filantropi untuk menjamin keberlanjutan program-program demokrasi ini dipengaruhi oleh faktor-faktor internal OMS berupa kekuatan dan kelemahan OMS, serta faktor-faktor eksternal OMS berupa peluang dan ancaman lingkungan di luar organisasi.

I. HASIL KAJIAN

1. Perkembangan Potensi dan Perkembangan Filantropi Indonesia

Filantropi (kedermawanan sosial) mungkin tergolong kata yang baru dan asing bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Namun, praktek kedermawanan sendiri sudah dikenal dan menjadi bagian kehidupan masyarakat nusantara. Beberapa kajian menunjukkan bahwa kegiatan filantropi sudah dipraktekkan sejak ratusan tahun yang lalu. Hal ini bisa diketahui dari ditemuinya praktek filantropi sebagian bagian dari tradisi masyarakat di berbagai suku yang tersebar di daerah di Indonesia. Filantropi juga menjadi bagian dari ajaran dari berbagai agama dan kepercayaan yang ada di Indonesia.

Dalam masyarakat Jawa, misalnya, dikenal tradisi jimpitan, sebuah praktek kedermawanan yang dilakukan kaum perempuan dengan menyisihkan beras yang akan dimasak untuk disumbangkan bagi kegiatan sosial lingkungan atau disumbangkan kepada warga yang mendapatkan musibah. Tradisi serupa juga ditemui di masyarakat Sunda dengan nama yang berbeda, yakni Perelek. Dalam masyarakat Jawa, misalnya, dikenal tradisi jimpitan, sebuah praktek kedermawanan yang dilakukan kaum perempuan dengan menyisihkan beras yang akan dimasak untuk disumbangkan bagi kegiatan sosial lingkungan atau disumbangkan kepada warga yang mendapatkan musibah. Tradisi serupa juga ditemui di masyarakat Sunda dengan nama yang berbeda, yakni Perelek, masyarakat Bali mengenal dan mempraktikkan tradisi Ngayah, masyarakat Toraja mempraktikkan tradisi bua bungaran, dan sebagainya.

Pada tahun 1970an mulai muncul dan berkembang Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di Indonesia. Kemunculan OMS-OMS ini menandai babak baru bagi perkembangan filantropi Indonesia. Organisasi-organisasi ini lahir sebagai respon atas munculnya masalah-masalah sosial baru sebagai dampak dari proses modernisasi negara Indonesia. OMS-OMS yang lahir pada saat itu menawarkan program-program dan pendekatan baru untuk menangani masalah-masalah ini. Program-program yang mereka tawarkan tidak hanya melalui pendekatan penyantunan dan pelayanan sosial, seperti yang banyak dilakukan oleh pelaku filantropi konvensional, tapi juga program-program advokasi.

Awal dasawarsa 1990an dikenal sebagai momentum perkembangan filantropi di Indonesia. Pada dasawarsa ini Indonesia mengalami krisis ekonomi yang kemudian diikuti dengan krisis politik dan berujung pada tumbangannya rezim Orde Baru dibawah kepemimpinan presiden Soeharto. Pada saat yang sama bencana alam dalam bentuk gempa bumi, kebakaran hutan, tanah longsor, dan tsunami, terjadi secara beruntun di beberapa wilayah di tanah air. Perpaduan antara krisis ekonomi dan runtuhnya sebuah rejim otoriter telah memperbesar peran masyarakat sipil dan memperluas fungsi-fungsi mereka sampai wilayah isu-isu yang sensitif yang sebelumnya kurang tergarap secara optimal karena tekanan rezim orde baru. Kondisi politik dan hukum yang kondusif pasca tumbangannya rezim Orde Baru juga mendorong perkembangan organisasi-organisasi filantropi baru, seperti yayasan keluarga, yayasan perusahaan, media massa dan OMS yang mengkhususkan pada peran sebagai

organisasi penyalur dana (grant making) atau perantara (intermediary). Kemunculan berbagai yayasan yang diinisiasi keluarga kaya, perusahaan dan akktivis LSM sejak permulaan dasawarsa 1990an menunjukkan bahwa filantropi memang mengalami masa subur.

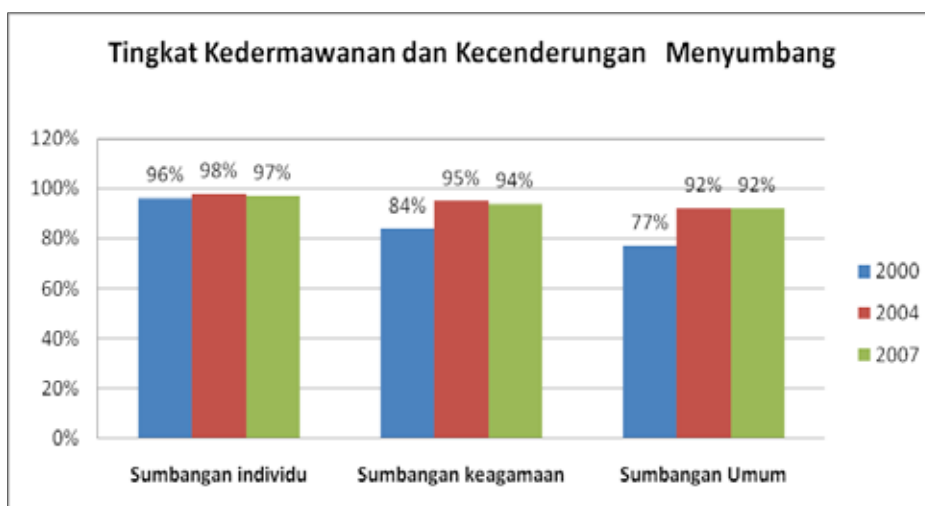
Perkembangan filantropi di era 1990-an juga ditandai dengan munculnya pemain-pemain baru yang ikut mewarnai dan mendorong pengembangan filantropi. Salah satunya adalah media massa. Media massa muncul sebagai institusi efektif dalam menggerakkan kepedulian dan kedermawanan masyarakat dan. Televisi, radio, dan surat kabar tidak lagi hanya berperan sebagai media informasi dan hiburan, tapi mulai memperluas kiprahnya sebagai penggalang dan penyalur dana sosial melalui program “dompet” dan “peduli”.

Key Player Filantropi Indonesia

ada banyak organisasi yang berperan dan berkontribusi dalam mengembangkan filantropi di Indonesia. Masing-masing organisasi memiliki peran dan kontribusi yang berbeda. Pemilahan organisasi yang terlibat dalam kegiatan filantropi di Indonesia dalam prakteknya tidak sepenuhnya bisa dijalankan dengan baik. Banyak lembaga yang menjalankan dua fungsi yang berbeda atau tidak menjalankan peran sebagai mana konsep idealnya.

Donatur atau giving end merupakan peran yang paling sentral dan mendapatkan perhatian utama dalam berbagai diskusi dan penelitian seputar filantropi.

Donatur individu berasal dari kalangan masyarakat umum yang menyumbangkan dana, barang, keahlian atau jaringannya untuk kepentingan publik dalam rangka mengatasi persoalan sosial atau memenuhi kepentingan bersama.



Meski tingkat kedermawanannya cukup tinggi, sumbangan dari individu masyarakat ini tak banyak memberikan dampak sosial. Selain itu, penyumbang individu dikenal sebagai penyumbang yang “tertutup”. Mereka cenderung merahasiakan identitasnya atau tidak mau diketahui identitasnya pada saat menyumbang. Sementara donatur institusi berasal dari kalangan perusahaan, yayasan perusahaan, yayasan keluarga atau yayasan sosial yang memberikan sumbangan langsung kepada masyarakat maupun kepada organisasi sosial yang berperan sebagai pengelola program maupun organisasi perantara. (intermediary). Perusahaan merupakan salah satu pihak yang dalam beberapa tahun terakhir banyak menyumbangkan dana social perusahaannya sebagai salah satu bentuk dari program CSR (Corporate Social Responsibility). Peran dunia usaha dalam kegiatan Filantropi (kedermawanan sosial) di Indonesia sebenarnya sudah berlangsung lama.

Organisasi perantara/ intermediary adalah organisasi yang menempatkan diri atau mengambil peran sebagai perantara, yang mengatur cara penyaluran dan pembagian sumbangan kepada organisasi yang berperan sebagai pelaksana program. Di Indonesia belum banyak organisasi yang memainkan peran ini sehingga eksistensi dan perannya penting untuk diperhatikan.

Ada beberapa organisasi yang berperan sebagai intermediary dalam kegiatan filantropi di Indonesia. Salah satunya adalah LSM yang memang didesain sebagai organisasi yang berfungsi untuk mendukung dan menyediakan sumber daya bagi OMS atau komunitas yang berperan sebagai pelaksana program. Organisasi yang berperan sebagai pelaksana umumnya berasal dari kalangan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau yayasan sosial yang menggalang atau memperoleh sumbangan dari donatur maupun organisasi perantara untuk mendanai program-programnya. LSM mengalami pertumbuhan dan perkembangan secara pesat pasca reformasi 1998. Sayangnya, perkembangan LSM yang cukup pesat ini tidak diimbangi dengan kemampuan dalam membangun keberlanjutan organisasi, khususnya dalam hal pendanaan.

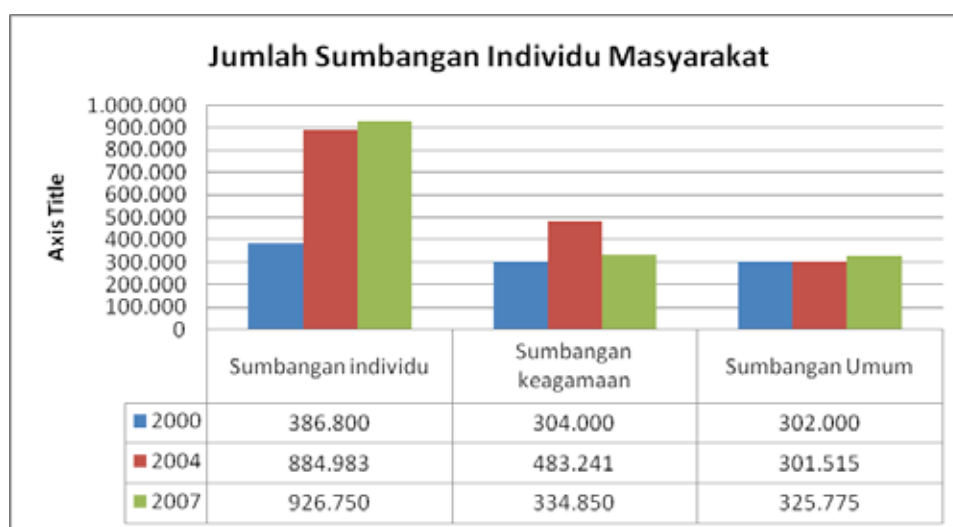
Tingginya tingkat ketergantungan LSM terhadap lembaga donor internasional menjadi isu utama dan sering diperbincangkan oleh kalangan pegiat LSM. Organisasi perantara/ intermediary adalah organisasi yang menempatkan diri atau mengambil peran sebagai perantara, yang mengatur cara penyaluran dan pembagian sumbangan kepada organisasi yang berperan sebagai pelaksana program. Di Indonesia belum banyak organisasi yang memainkan peran ini sehingga eksistensi dan perannya penting untuk diperhatikan.

Ada beberapa organisasi yang berperan sebagai intermediary dalam kegiatan filantropi di Indonesia. Salah satunya adalah LSM yang memang didesain sebagai organisasi yang berfungsi untuk mendukung dan menyediakan sumber daya bagi OMS atau komunitas yang berperan sebagai pelaksana program. Organisasi yang berperan sebagai pelaksana umumnya berasal dari kalangan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau yayasan sosial yang menggalang atau memperoleh sumbangan dari donatur maupun organisasi perantara untuk mendanai program-programnya. LSM mengalami pertumbuhan dan perkembangan secara pesat pasca reformasi 1998. Sayangnya, perkembangan LSM yang cukup pesat ini tidak diimbangi dengan kemampuan dalam membangun keberlanjutan organisasi, khususnya dalam hal pendanaan. Tingginya tingkat ketergantungan LSM terhadap lembaga donor internasional menjadi isu utama dan sering diperbincangkan oleh kalangan pegiat LSM.

Namun, ada fenomena menarik yang terjadi sejak 5 tahun terakhir: munculnya kesadaran dari sejumlah LSM untuk melakukan penggalangan dana lokal. Kesadaran itu salah satunya dipicu oleh terjadinya krisis multidimensi dan berbagai musibah serta bencana alam yang melanda negara kita sejak 1997.

Sumber daya Filantropi

Sumber daya filantropi di Indonesia dapat berasal dari sumbangan individu, zakat, wakaf, sumbangan keluarga kaya,, sumbangan perusahaan, dan social enterises.



Pendayagunaan Sumbangan

Meski potensinya cukup besar, potensi filantropi belum sepenuhnya memberikan dampak yang signifikan dalam membantu mengatasi persoalan sosial di Indonesia. Hal ini terkait dengan pola pendayagunaannya yang bersifat langsung (direct giving), tidak terorganisir dan berorientasi jangka pendek. Pola pendayagunaan yang relatif sama juga ditemukan dalam penyaluran dana zakat. Sebagian kaum muslimin cenderung mendayagunakan zakatnya untuk mendukung program-program yang sifatnya karitatif.

Pola pendayagunaan yang relatif sama juga ditemukan dalam penyaluran dana zakat. Sebagian kaum muslimin cenderung mendayagunakan zakatnya untuk mendukung program-program yang sifatnya karitatif. Beberapa kajian maupun pemberitaan media seputar sumbangan sosial perusahaan menunjukkan bahwa mereka masih cenderung mendukung program-program yang karitatif, emergency dan bersifat jangka pendek.

2. Praktek, Strategi dan Potensi Mobilisasi Sumber Daya OMS

Guru terbaik adalah pengalaman. Dan murid yang baik adalah mereka yang mau belajar dari berbagai pengalaman orang lain dan diri. Kata-kata itulah yang nampaknya cocok untuk menggambarkan fenomena berkembang pesatnya kesadaran sejumlah OMS di Indonesia untuk melakukan dan menguatkan kapasitas dan potensi keberlanjutan organisasi mereka melalui penggalangan sumberdaya lokal dari praktek filantropi yang berkembang di masyarakat. Lebih jauh, penggalangan dana OMS juga mulai merambah ranah pengembangan usaha sosial. Kesadaran itu salah satunya dipicu oleh terjadinya krisis multidimensi, bencana dan mulai banyak donor yang bergerak langsung ke lapangan tanpa melibatkan dan melalui OMS lokal. Kondisi ini memunculkan inisiatif-inisiatif baru dalam penggalangan dana sosial yang dihasilkan dari kegiatan filantropi masyarakat.

Hasil penelitian lapangan menunjukkan bahwa upaya penggalangan sumber daya untuk program-program penguatan demokrasi ini mulai mendapatkan dukungan masyarakat. Upayanya memang tidak semudah menggalang dukungan untuk program karitatif. Perlu upaya yang lebih keras dan sentuhan inovasi serta kreativitas untuk menawarkan program ini kepada masyarakat maupun sektor swasta Dana atau sumber daya yang dihasilkan juga belum sebesar sumbangan untuk program emergency, keagamaan ataupun penyantunan. Karena jumlahnya yang kecil, sumbangan yang digalang belum bisa menjamin keberlanjutan organisasi, tapi sudah bisa mendorong kemandirian pembiayaan program. Namun, kecenderungan ini bisa menjadi pertanda mulai berkembangnya filantropi untuk penguatan program demokrasi. Strategi

pengemasan dan komunikasi program memang menjadi kunci keberhasilan, selain keterlibatan tokoh yang disegani, dalam menawarkan dan mempromosikan program ini ke masyarakat.

Penggalangan Dana untuk Program Penguatan Demokrasi

No	Nama Program	Strategi	Pelaksana
1.	Koin Keadilan	Facebook dan posko	Komunitas KK
2.	Fundraising untuk Anti Korupsi	Debet rekening dan direct giving	ICW
3.	Peduli Perempuan	Caused Related marketing	7 LSM perempuan
4.	Keamanan Pangan	Transfer dan direct giving	YLKI, PFI dan Dompot Dhuafa
5.	Pengawasan Korupsi di sekolah	Transfer dan direct giving	ICW dan Dompot Dhuafa
6.	Anti kekerasan terhadap perempuan	Direct giving dan sumbangan berantai	YSIK & Komnas Perempuan
7.	Dana Kesehatan aktivis HAM	Event , transfer & Direct Giving	YSIK, Komnas PP, PAH & Rahima
8.	Bantuan Hukum bagi Rakyat Miskin	Transfer & Direct Giving	YLBHI & Dompot Dhuafa
10.	Penguatan organisasi perempuan	Membership & Radio	Hapsari
11.	Partisipasi Politik Perempuan dan Kelompok Marjinal	Credit Union, direct giving, dan	SPPN, Swara Parangpuan, Hapsari
12.	Pembangunan perdamaian, penguatan minoritas dan pluralitas, dan kebebasan beragama	Trustfund, sumbangan individu, dana keluarga, usaha	ICRP, Maarif Institute, Wahid Institute

Fenomena menarik lainnya adalah pada profil penyumbang program-program demokrasi. Hasil penelitian di beberapa OMS menunjukkan Program-program penguatan demokratisasi didukung tidak hanya oleh kalangan kelas menengah, tapi juga masyarakat bawah. Di beberapa organisasi atau yayasan keluarga, seperti Ma'arif Institute, ICRP, atau Wahid Institute, yang menjadi simbol OMS kelas menengah, para penyumbang utamanya sebagian besar adalah para tokoh, pengusaha, mantan pejabat dan kalangan kelas menengah ke atas. Namun di OMS yang berbasis rakyat, seperti Hapsari, Swara Parangpuan, Alive, SPPN, dan beberapa organisasi lainnya, penyumbang utamanya adalah masyarakat bawah. Bentuk sumbangannya pun didominasi sumbangan in kind seperti bahan makanan, buah buahan, tempat pertemuan maupun tenaga. Sementara beberapa OMS yang masuk ke pasar fundraising dana publik, seperti ICW, YSIK, Yappika, dan sebagainya, disumbang oleh masyarakat dari semua kalangan. Publik umumnya mendukung program yang berkaitan erat dengan kepentingan dan persoalan yang dihadapi masyarakat, serta manfaatnya bisa dilihat dan dirasakan secara nyata.

Penggalangan Sumbangan

Sumbangan atau Dana sosial masyarakat menjadi salah sumber daya filantropi yang bisa digalang OMS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sumbangan donasi menjadi sumber dana yang digalang di hampir semua OMS. Penggalangan sumbangan diharapkan tidak menghasilkan sumber daya untuk mendukung pelaksanaan program, tapi sebagai upaya untuk mengenalkan isu-isu atau persoalan yang ditangani OMS.

Strategi yang ditempuh OMS dalam penggalangan sumbangan masyarakat antara lain melalui pemanfaatan tradisi kedemawanan, penggalangan dana lewat media, penggalangan dana lewat canvassing and event, penggalangan inkind, penggalangan dana abadi, penggunaa jaringan dan jejaring sosial, dan penggalangan sumbangan internal organisasi.

Sementara itu ada pula penggalangan sumber pendanaan yang berasal dari penggalangan dukungan dan kemitraan sektor swasta. Perusahaan selalu melihat OMS sebagai bagian kelompok serikat buruh, pro lingkungan dan sebagainya yang selalu mengawasi dan memberi hambatan bagi perusahaan. Dan sebaliknya, OMS selalu melihat perusahaan sebagai musuh yang tidak pernah memihak yang lemah dan tidak sejalan dengan agenda perjuangan hak-hak buruh, lingkungan dan sebagainya. Disisi luar pun berkembang pandangan bahwa hubungan yang baik antara OMS dan perusahaan adalah sebuah bentuk skandal. OMS yang melakukan kerjasama akan di cap sebagai OMS oportunistik dan menikung dalam gerakan dan sebagainya.

Pola kemitraan yang mencairkan hubungan kedua belah pihak terbangun oleh adanya model-model pertanggungjawaban sosial perusahaan (CSR). Program CSR biasanya dilakukan untuk mengantisipasi maupun merespon permasalahan masyarakat yang ada di sekitar perusahaan atau di wilayah lain di luar perusahaan. Perusahaan secara rutin menggelontorkan sumberdaya untuk melakukan intervensi terhadap permasalahan sosial, ekonomi, kesehatan, pendidikan, lingkungan, kemiskinan dan sebagainya di sekitar mereka. Ada kecenderungan dalam melakukan tanggungjawab sosial, perusahaan bekerjasama dengan OMS atau menyalurkannya lewat OMS

Menciptakan pendapatan menjadi salah satu pilihan bagi OMS, khususnya bagi mereka yang bergerak dalam isu-isu sensitif yang kurang dipahami dan disumbang masyarakat. Untuk mengatasi persoalan ini, OMS menempuh strategi dengan cara "memutar". Maksudnya mereka tidak secara langsung meminta masyarakat menyumbang program atau persoalan yang dijalankan, tapi dengan membeli produk yang dibuat organisasi. Dengan membeli produk tersebut sebenarnya masyarakat menyumbang secara tidak langsung terhadap program yang dijalankan karena hasil penjualan barang itu digunakan untuk mendanai program.

Dukungan dan Sumbangan Perusahaan untuk Program Penguatan Demokrasi

No	Nama Perusahaan	Program	Mitra
1.	The Body Shop	Advokasi UU KDRT, pemberdayaan perempuan dan trafficking	YSIK & Komnas Perempuan
2.	Unilever & Guardian	Penguatan kapasitas organisasi perempuan	Peduli Perempuan
3.	Microsoft	Akses informasi (Internet) bagi buruh Migran	Tifa & Migran care
4.	Exxon Mobil	Penguatan pemerintahan desa dan penguatan kapasitas perempuan	Ire, YJP, Persepsi, dll
5.	Jawa Pos Group	Pengembangan Otonomi Daerah melalui penelitian, publikasi dan penganugerahan "Otonomi Awards"	Unair, ITS, Unbraw
6.	Sampoerna	Pendidikan pemilih dan kampanye pemilu damai	KPP (Komite Pemberdayaan Pemilih)
7.	Bakrie Group	Penguatan demokrasi, nasionalisme dan pasar melalui lembaga kajian Freedom Institute	Universitas & LSM
8.	Arifin Panigoro	Penguatan kapasitas parpol dan institusi demokrasi	Sekolah Demokrasi Indonesia
9.	Keluarga Eka Tjipta	- Peningkatan kapasitas menulis bagi aktivis OMS - Pendiri, donatur dan board OMS di bidang pluralisme	Universitas & LSM
10.	Keluarga Sudhamek	Pendiri, donatur dan board OMS di bidang pluralisme	Universitas & LSM
11.	City Group	Peningkatan kapasitas OMS dalam manajemen organisasi	Pacivis UI
12.	Indofood	Pendidikan kewarganegaraan dan multikulturalisme	SET/Visi Anak Bangsa
13.	Keluarga Habibie	Pengembangan Demokrasi lewat melalui lembaga Habibie Center	LSM dan Universitas

Peran Tokoh dan Dewan Pembina

Salah satu hal yang terpenting dari sisi keberlanjutan OMS adalah komitmen pendiri dan dewan yayasan tidak hanya membangun budaya organisasi, pencitraan publik tetapi juga penggalangan sumberdaya dalam bentuk uang, barang, komitmen, sukarelawan dan sebagainya. Disini para pendiri dan dewan pendiri tidak hanya berkomitmen untuk secara rutin menggelontorkan dukungan sumberdayanya, tetapi juga membangun pengaruh dan jaringannya dari dalam dan luar negeri untuk penggalangan sumberdaya baik dari donor individual, perusahaan, internasional dan pemerintah.

3. Tantangan dan Permasalahan Internal dan Eksternal OMS dalam Keberlanjutan

Upaya-upaya bagi keberlanjutan institusi sudah banyak dilakukan oleh OMS. Meski demikian, tidak semua upaya tersebut bermuara pada hasil yang diinginkan. Pada tataran praktek banyak ditemukan tantangan maupun persoalan yang menjadi faktor berpengaruh pada keberlanjutan institusinya, baik internal maupun eksternal.

Faktor Internal

- Ketergantungan OMS terhadap hibah lembaga donor internasional juga membuat OMS dan program-programnya dianggap sebagai perpanjangan tangan dari lembaga asing yang memiliki misi atau agenda tertentu.
- Terkait keberlanjutan kelembagaan, OMS mengalami kemandekan terjadi kemandegan dalam proses transformasi pengetahuan dan keterampilan sumber daya manusia di internal organisasi
- strategi komunikasi, baik komunikasi ke dalam maupun ke luar organisasi. Komunikasi pencitraan ini juga merupakan bagian dari upaya pemecahan persoalan publik. Kenyataannya, OMS hanya memiliki kedekatan dengan warga yang merupakan beneficiaries langsung dari program-program mereka
- Keberlanjutan kelembagaan ini akan ditopang juga oleh kepercayaan publik kepada OMS.
- OMS belum terbuka kepada peluang-peluang kemitraan dengan pihak korporasi.
- Transparansi dan akuntabilitas adalah harga mati yang dipertaruhkan OMS. Namun hal ini masih terkendala di kalangan OMS sendiri.
- OMS umumnya memiliki program-program yang penting dan substantif, sayangnya OMS belum memiliki system informasi dan dokumentasi yang permanen.

- Penggalangan dana publik oleh OMS masih belum optimal. Mengingat, potensi sumbangan publik cukup besar untuk digalang.
- Komitmen dan kapasitas lembaga dalam memobilisasi sumber daya publik maupun mendiversifikasi pendanaan organisasi masih minim.

Faktor Eksternal

- Ketergantungan OMS terhadap hibah lembaga donor internasional juga membuat OMS dan program-programnya dianggap sebagai perpanjangan tangan dari lembaga asing yang memiliki misi atau agenda tertentu.
- Terkait keberlanjutan kelembagaan, OMS mengalami kemandekan terjadi kemandegan dalam proses transformasi pengetahuan dan keterampilan sumber daya manusia di internal organisasi
- strategi komunikasi, baik komunikasi ke dalam maupun ke luar organisasi. Komunikasi pencitraan ini juga merupakan bagian dari upaya pemecahan persoalan publik. Kenyataannya, OMS hanya memiliki kedekatan dengan warga yang merupakan beneficiaries langsung dari program-program mereka
- Keberlanjutan kelembagaan ini akan ditopang juga oleh kepercayaan publik kepada OMS.
- OMS belum terbuka kepada peluang-peluang kemitraan dengan pihak korporasi.
- Transparansi dan akuntabilitas adalah harga mati yang dipertaruhkan OMS. Namun hal ini masih terkendala di kalangan OMS sendiri.
- OMS umumnya memiliki program-program yang penting dan substantif, sayangnya OMS belum memiliki system informasi dan dokumentasi yang permanen.
- Penggalangan dana publik oleh OMS masih belum optimal. Mengingat, potensi sumbangan publik cukup besar untuk digalang.
- Komitmen dan kapasitas lembaga dalam memobilisasi sumber daya publik maupun mendiversifikasi pendanaan organisasi masih minim.
- Kebijakan mengenai insentif bagi organisasi filantropi dan nirlaba mengalami perbaikan, diantaranya kebijakan insentif perpajakan.
- Meski ada kemajuan, kebijakan ini menuai banyak kritikan karena bersifat parsial.
- Kondisi legal formal, politik, dan sosial sudah cukup memungkinkan bagi OMS untuk ekspansi dalam penggalangan dana bagi organisasinya.
- Belum jelasnya pembagian peran para pelaku filantropi, khususnya antara giving end/ donatur, channelling end/ intermediary dan receiving end/ implementing.
- Persepsi keliru terhadap eksistensi, peran dan fungsi OMS. Ada anggapan OMS sebagai kepanjangan tangan asing karena sebagian besar didanai oleh donor internasional.
- masyarakat sebagai penerima manfaat maupun perusahaan sebagai donatur masih terbelenggu pada realitas kedermawanan yang diterjemahkan untuk hal-hal yang sifatnya karikatif, reaktif dan kuratif.
- Menguatnya posisi dan pengaruh kelompok-kelompok anti demokrasi yang menyulitkan OMS untuk mengkampanyekan program-program yang berlawanan dengan mereka, apalagi untuk melakukan public fundraising secara terbuka
- Munculnya kompetitor baru yang kapasitas dan sumber dayanya lebih tinggi: OPZ (Organisasi Pengelola Zakat yang di dalamnya terdiri dari BAZ dan LAZ), Media, dan LSM internasional.
- Belum kondusifnya hubungan dan komunikasi antara OMS dengan perusahaan dan pemerintah yang disebabkan oleh prasangka di masing-masing entitas organisasi.

4. MOBILISASI FILANTROPI UNTUK DEMOKRASI

Sejarah mobilisasi filantropi di Indonesia menunjukkan bahwa sumberdaya filantropi yang ada digunakan oleh OMS untuk penegakan demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia. Melalui sumberdaya yang dimilikinya, OMS berperan aktif dan berhasil mempengaruhi kebijakan negara dalam bidang pengembangan demokrasi dan perlindungan HAM. Persoalan kemiskinan, polusi, demokrasi, jender, masalah perburuhan, hak sipil, hak politik dan pelanggaran HAM pun menjadi agenda advokasi dan pelayanan sosial OMS di Indonesia.

Dalam masa transisi demokrasi yang telah berlangsung 12 tahun terakhir ini di Indonesia. Sumberdaya filantropi dan strategi mobilisasi filantropi yang digerakan oleh OMS dan Masyarakat Sipil diatas, memberi dampak langsung terhadap demokrasi. Mobilisasi filantropi tersebut, terbukti tidak hanya berdampak signifikan bagi kesehatan dan keberlanjutan organisasi tetapi juga menguatkan prakarsa demokratis yang selama didorong OMS. Berbagai dampak pemanfaatan sumberdaya filantropi dan mobilisasi filantropi oleh OMS dan masyarakat terlihat berkontribusi besar terhadap kesehatan demokrasi di Indonesia.

II. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- Pasca reformasi 1998 gerakan filantropi mengalami perkembangan yang sangat signifikan ditandai dengan meningkatnya jumlah dana yang disumbangkan masyarakat maupun sektor swasta yang berhasil digalang oleh berbagai organisasi filantropi. Kemajuan filantropi juga ditandai dengan perluasan program-program atau kegiatan-kegiatan yang didukung masyarakat maupun sektor swasta.
- Kemajuan dan potensi dana besar yang ditawarkan oleh gerakan filantropi ini ternyata belum banyak dimanfaatkan oleh OMS (Organisasi Masyarakat Sipil), terutama yang bergerak dalam isu atau program penguatan demokrasi. OMS-OMS belum bisa memanfaatkan potensi filantropi karena minimnya komitmen dan kapasitas dalam memobilisasi dukungan dan sumber daya masyarakat.

- Tantangan terbesar OMS untuk menggalang dana publik adalah kepercayaan yang masih rendah. Masih rendahnya penanaman trust dan pencitraan publik OMS di masyarakat yang disebabkan juga oleh tidak adanya manajemen sistem informasi dan dokumentasi yang baik.
- Sinergi dan kemitraan antara OMS dengan sektor swasta dan lembaga filantropi (yayasan keluarga, OPZ dan media) membuat upaya penggalangan dana dan pelaksanaan program lebih efektif dan efisien.
- Pemahaman dan persepsi-persepsi yang keliru terhadap eksistensi dan peran OMS juga membuat lembaga ini terhambat dalam menggalang dukungan dan sumber daya.
- Munculnya stigma negatif dan stereotipe di kalangan publik dan aktivis OMS berkenaan dengan penggalangan filantropi dari perusahaan: Oportunis, terkooptasi, LSM plat merah, dll.
- Menguatnya posisi dan pengaruh kelompok-kelompok anti demokrasi yang menyulitkan OMS untuk mengkampanyekan program-program yang berlawanan dengan mereka.
- Minimnya insentif dan apresiasi dari pemerintah pusat maupun daerah terhadap upaya demokratisasi yang dilakukan oleh OMS.
- Kerentanan OMS dalam keberlanjutan pendanaan berdampak pada keberlangsungan program-program penguatan demokrasi yang dijalankannya.
- Mulai munculnya kesadaran dan inisiatif-inisiatif OMS untuk mendiversifikasi ke arah bisnis.
- Program-program demokrasi yang dilakukan OMS akan didukung bila bersentuhan langsung dengan kebutuhan dan persoalan masyarakat.
- OMS yang dikaji memiliki rencana strategis organisasi, namun tidak ditopang dengan renstra keuangan yang memperhitungkan sumber daya yang diperlukan, serta upaya-upaya yang akan dilakukan untuk mendapatkannya.

Beberapa rekomendasi dapat diajukan baik untuk kondisi organisasi masyarakat sipil (OMS), masyarakat, pemerintah, dan swasta :

OMS

- Mulai munculnya kesadaran dan inisiatif-inisiatif OMS untuk mendiversifikasi ke arah bisnis.
- Program-program demokrasi yang dilakukan OMS akan didukung bila bersentuhan langsung dengan kebutuhan dan persoalan masyarakat.
- OMS yang dikaji memiliki rencana strategis organisasi, namun tidak ditopang dengan renstra keuangan yang memperhitungkan sumber daya yang diperlukan, serta upaya-upaya yang akan dilakukan untuk mendapatkannya.
- Perlu upaya untuk mendorong dan membantu OMS mempromosikan program-program penguatan demokrasi agar program ini bisa dikenal dan disumbang masyarakat.
- Mendorong OMS-OMS untuk berlaku transparan dan akuntabilitas yang menjadi pertaruhannya di mata publik sekaligus salah satu cara untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat yang lebih luas.
- OMS perlu didukung dan didorong untuk meningkatkan kapasitasnya dalam memperkuat citra diri, serta mengemas dan mempromosikan program-program penguatan demokrasi agar dapat didukung masyarakat.
- Meningkatkan proses-proses transfer of knowledge secara simultan kepada tim internal di lembaga atau upaya-upaya 'kaderisasi' sebagai langkah konkrit menjaga keberlanjutan lembaga.
- Mulai membiasakan untuk mendukung lembaga atau menyumbang melalui organisasi yang dipercayai untuk dapat mengelola dan menyalurkannya berdasarkan program kerja yang strategis.

Masyarakat

- Perlu upaya untuk mendidik masyarakat untuk menyumbang program-program non karitatif, diantaranya program-program penguatan demokrasi.
- Mulai menjadi pengawas yang kritis terhadap proses-proses demokrasi yang berlangsung baik di pentas politik pemerintahan pusat dan daerah, dan para pengelola sumber daya masyarakat.

Pemerintah

- Perlu enabling environment dalam bentuk kebijakan yang mempermudah dan mengapresiasi inisiatif dan upaya memobilisasi dukungan filantropi untuk penguatan demokrasi.
- Pemerintah juga diharapkan mempermudah OMS untuk tetap kritis dan memberikan peran yang lebih luas dan leluasa yang sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme.
- Kepastian hukum dan perlindungan negara dibutuhkan oleh lembaga-lembaga yang bergerak di isu sensitif.

Swasta

- Perlu membuka hubungan yang setara dengan OMS terutama untuk pendayagunaan sumber daya yang lebih bernilai strategis dan berdampak luas dibandingkan bantuan-bantuan yang sifatnya karitatif dan jangka pendek.
- Membuka diri untuk melakukan sinergi dan kerjasama yang fair dengan mengedepankan pelayanan terhadap masyarakat secara lebih luas dan terorganisir.
- Swasta sebaiknya tidak semata-mata mengedepankan keuntungan sesaat sebagai output dari kegiatan usahanya, tapi bersama-sama OMS juga terlibat dalam upaya mengatasi persoalan sosial masyarakat sebagai investasi sosial yang berjangka panjang.

KELENGKAPAN SISTEM PEMANTAUAN DAN EVALUASI PELAKSANAAN RENCANA PEMBANGUNAN

DIREKTORAT SISTEM DAN PEMANTAUAN
EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN
email: lilis.dwilestari@bappenas.go.id

ABSTRAK

Monitoring dan evaluasi tidak hanya merupakan kegiatan pelengkap dalam siklus perencanaan dan penganggaran. Apabila kegiatan pemantauan dan evaluasi tidak berjalan maka pemerintah tidak dapat mengetahui dampak dan manfaat program/kegiatan yang telah dilaksanakan terhadap masyarakat sehingga hal ini bisa menimbulkan kesalahan pemerintah dalam mengambil kebijakan. Ketentuan mengenai pemantauan dan evaluasi, telah diatur dalam PP 39/2006. Namun sampai saat ini masih banyak kendala dalam pelaksanaannya.

Oleh karena itu, perlu adanya suatu kajian mengenai kelengkapan sistem pemantauan dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, untuk mengidentifikasi kelemahan sistem yang ada dan mengajukan usulan perbaikannya, sehingga dapat terbentuk suatu sistem pemantauan dan evaluasi yang efektif dan efisien yang dapat menjadi input bagi pengambilan kebijakan terkait siklus perencanaan dan penganggaran. Untuk itu dilakukan analisa dengan menggunakan metode deskriptif melalui serangkaian kegiatan antara lain studi literatur dengan menelaah teori, menelaah informasi dan data sekunder, baik berupa peraturan perundangan, makalah dan buku ilmiah, informasi dalam web-site dan referensi lainnya, serta melakukan seminar dan kunjungan lapangan.

Secara yuridis, terdapat beberapa peraturan yang mengatur pemantauan dan evaluasi sehingga menimbulkan adanya tumpang tindih dan beban bagi K/L maupun daerah dalam membuat laporan. Dari sisi pelaksanaan, seringkali laporan terlambat dikirim ke pusat, data laporan belum lengkap, kualitas indikator kurang baik dan format laporan yang belum mendukung ketersediaan data dan informasi untuk melakukan penilaian kinerja. Ditambah dengan rendahnya kualitas SDM menjadikan pemantauan hanya sebagai rutinitas yang hasilnya belum pernah dimanfaatkan sebagai salah satu bahan untuk penilaian kinerja K/L dan Pemda, kinerja program/kegiatan maupun sebagai bahan masukan untuk proses perencanaan dan penganggaran periode selanjutnya.

Untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut maka perlu dilakukan perbaikan mekanisme dalam proses pelaporan hasil pemantauan dan penyempurnaan format pemantauan agar dapat memuat dan menyajikan data dan informasi yang cepat, tepat dan akurat serta mengoptimalkan pemanfaatan hasil pemantauan dan evaluasi sebagai alat untuk penyusunan perencanaan dan penganggaran pada periode selanjutnya.

I. PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Dorongan terhadap pemerintah untuk menyediakan pelayanan yang lebih baik dengan standar kualitas yang lebih tinggi menuntut pemerintah untuk berupaya memperbaiki kinerja mereka. Untuk itu diperlukan suatu mekanisme atau instrumen yang digunakan untuk mengukur capaian outputs, outcomes dan impact dari pelaksanaan kebijakan yang telah dibuat, serta untuk menilai baik buruknya kinerja pemerintah. Dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, selain mengembangkan sistem pemantauan dan evaluasi, pemerintah juga berupaya memperbaiki kualitas perencanaan pembangunan dengan melakukan reformasi perencanaan dan penganggaran sebagaimana tertuang dalam UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan UU No. 17/2003 tentang Keuangan.

Kegiatan pemantauan dan evaluasi telah diamanatkan dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang mengamanatkan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan di setiap unit administrasi dan level pemerintahan untuk dilaporkan oleh pimpinannya. Lebih lanjut tata cara pengendalian dan evaluasi kinerja pembangunan, diatur dalam Peraturan Pemerintah No.39/2006.

Namun demikian, dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi masih banyak kendala yang dihadapi, baik terkait dengan ketidaklengkapan sistem monitoring dan evaluasi yang diatur dalam peraturan, adanya tumpang tindih antar peraturan maupun kendala dalam teknis pelaksanaannya. Sistem yang ada saat ini masih terbatas pada penilaian terhadap indikator-indikator input dan output dari pelaksanaan program dan kegiatan (penyerapan dana dan realisasi fisik). Sedangkan informasi

dan evaluasi mengenai berfungsi tidaknya keluaran (output) program, sesuai tidaknya kinerja yang dicapai dengan tujuan yang direncanakan dan dampak program/kegiatan terhadap masyarakat luas belum dikembangkan dengan baik. Kurangnya informasi mengenai hasil, manfaat dan dampak pelaksanaan pembangunan dapat mempengaruhi ketepatan pemerintah dalam mengambil kebijakan perencanaan dan penganggaran.

Oleh karena itu, dirasa perlu adanya suatu kajian mengenai kelengkapan sistem pemantauan dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, untuk mengidentifikasi kelemahan sistem yang ada dan mengajukan usulan perbaikannya, sehingga dapat terbentuk suatu sistem pemantauan dan evaluasi yang efektif dan efisien yang dapat menjadi input untuk pengambilan kebijakan terkait siklus perencanaan dan penganggaran.

1.2 TUJUAN

Tujuan dari kajian ini adalah untuk membangun kesepakatan bersama dalam rangka membangun kelengkapan sistem pemantauan dan evaluasi yang didalamnya harus mengklarifikasi dan menjabarkan :

1. Kejelasan tujuan pemantauan dan evaluasi;
2. Membangun mekanisme dan prosedur sistem pemantauan dan evaluasi sehingga alur pelaporannya jelas; dan
3. Mengoptimalkan pemanfaatan hasil pemantauan dan evaluasi.

1.3. METODOLOGI

Metodologi yang digunakan dalam penyusunan kajian ini adalah metode analisis deskriptif. Untuk menuju kepada analisis tersebut akan dilakukan serangkaian kegiatan antara lain studi literatur dengan menelaah teori, informasi dan data sekunder, baik berupa berbagai peraturan perundangan, makalah dan buku ilmiah, informasi dalam web-site dan referensi lainnya, serta melakukan seminar dan kunjungan lapangan.

1.4. KELUARAN

Hasil yang diharapkan dari kegiatan kajian ini adalah tersusunnya laporan kajian kelengkapan sistem pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pembangunan dalam rangka meningkatkan kinerja pembangunan dan meningkatkan pelayanan publik.

II. KERANGKA KONSEPTUAL SISTEM PEMANTAUAN DAN EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN

2.1 KONSEP PEMANTAUAN DAN EVALUASI

Pengertian pemantauan kinerja berdasarkan Development Assistance Committee-Organization for Economic Cooperation and Development (DAC/OECD) adalah (MacKay, 2007):

1. Kegiatan yang mengamati perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, identifikasi dan antisipasi permasalahan yang akan timbul untuk dapat diambil tindakan intervensi sedini mungkin.
2. Kegiatan yang berkesinambungan menggunakan pengumpulan data yang sistematis dari indikator yang spesifik, untuk memberikan informasi bagi stakeholders dari suatu intervensi pembangunan tentang kemajuan dan pencapaian tujuan dari penggunaan anggaran yang dialokasikan.

Sedangkan pengertian evaluasi menurut OECD, adalah penilaian sistematis dan objektif pada proyek, program atau kebijakan yang sedang berjalan atau telah selesai, termasuk desain, implementasi dan hasilnya. Evaluasi diartikan sebagai suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif atas pencapaian hasil-hasil pelaksanaan (program/kebijakan) yang telah direncanakan sebelumnya dan dilakukan secara sistematis dan obyektif dengan menggunakan metode evaluasi yang relevan. .

2.2 JENIS DAN TUJUAN EVALUASI

Tujuan evaluasi adalah untuk menentukan relevansi dan pemenuhan sasaran, membangun efisiensi, efektifitas, dampak dan keberlanjutan. Dalam pengukuran kinerja, baik pemantauan dan evaluasi dalam siklus manajemen dapat dilakukan pada tahap perencanaan, pelaksanaan maupun setelah pelaksanaan. Tahapan tersebut dapat

1. Evaluasi ex-ante dilakukan pada tahap perencanaan, digunakan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.
2. Evaluasi on-going dilakukan pada tahap pelaksanaan program/kegiatan. Tujuannya yaitu untuk mengetahui tingkat kemajuan pelaksanaan program/kegiatan dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya sebagai bahan pertimbangan memutuskan perbaikan, pengembangan atau penghentian program.
3. Evaluasi ex-post dilakukan setelah program/kegiatan selesai dilaksanakan. Tujuannya adalah untuk mengetahui apakah pencapaian (keluaran, hasil, dampak) program/kegiatan mampu mengatasi masalah pembangunan yg ingin dipecahkan.

Terdapat berbagai jenis evaluasi yang dapat dilakukan terhadap suatu bentuk intervensi pembangunan baik itu kebijakan, program, atau kegiatan. Beberapa jenis metodologi evaluasi tersebut antara lain :

1. Evaluasi Penilaian Cepat

Metode evaluasi ini adalah metode yang cepat dengan biaya yang rendah untuk mengumpulkan pandangan dan umpan balik dari penerima manfaat dan pemangku kepentingan lainnya, dalam rangka merespon kebutuhan para pengambil keputusan terhadap informasi. Metode penilaian cepat yang dapat dilakukan dapat berupa wawancara informan kunci, diskusi kelompok terfokus, Wawancara kelompok masyarakat, Observasi langsung dan survey kecil.

2. Evaluasi Dampak
Evaluasi dampak ditujukan untuk menjawab pertanyaan sejauh mana dampak (jika ada) yang disebabkan kebijakan/program. Evaluasi dampak digunakan untuk menelaah manfaat dari program dan dapat berupa evaluasi kuantitatif dan evaluasi kualitatif.
3. Analisa Biaya Manfaat dan Analisa Biaya Efektif
Analisa Biaya manfaat dan biaya efektif adalah alat untuk menilai apakah biaya dari suatu kegiatan dapat dipertanggungjawabkan dari hasil dan dampaknya. Analisa biaya manfaat mengukur baik input dan output dalam istilah moneter. Analisa biaya efektif mengestimasi input dalam istilah moneter dan outcome dalam istilah kuantitatif non moneter. Analisa ini dapat digunakan untuk menginformasikan keputusan tentang alokasi sumber daya yang paling efisien dan Mengidentifikasi proyek-proyek yang menawarkan pengembalian investasi pada tingkat tertinggi.

2.3 MODEL DESAIN SISTEM MONITORING DAN EVALUASI

Terdapat beberapa model desain sistem monitoring dan evaluasi dalam membangun suatu sistem pemantauan dan evaluasi berbasis hasil yaitu antara lain model empat tahap, model enam tahap dan model sepuluh tahap. Dari beberapa model tersebut hal-hal utama yang terkait dengan membangun sistem pemantauan dan evaluasi adalah:

- a. Memformulasikan sasaran/tujuan dan hasil.
- b. Memilih indikator hasil untuk pemantauan.
- c. Mengumpulkan basis informasi pada kondisi saat ini.
- d. Menentukan target spesifik dan jangka waktu untuk mencapainya.
- e. Secara teratur mengumpulkan data untuk menilai apakah target terpenuhi/tercapai.
- f. Menganalisa dan melaporkan hasil.

2.3.1 Model Sistem Pemantauan dan Evaluasi Sepuluh Tahap

Berikut ini beberapa tahap dalam membangun suatu sistem pemantauan dan evaluasi berbasis hasil .

- 1) Penilaian Kesiapan
- 2) Penetapan Outcome untuk Pemantauan & Evaluasi
- 3) Memilih Indikator Kunci untuk Pemantauan Outcome
- 4) Menetapkan baseline dan mengumpulkan data tentang indikator
- 5) Memilih Target Hasil
- 6) Pemantauan Hasil
- 7) Evaluasi
- 8) Laporan Temuan
- 9) Penggunaan Temuan
- 10) Mempertahankan Sistem Pemantauan dan Evaluasi dalam Organisasi

2.3.2 Model Sistem Pemantauan dan Evaluasi Enam Tahap

Model sistem pemantauan dan evaluasi enam tahap disini diambil dari Panduan untuk proyek pemantauan dan monitoring (IFAD,2002). Tahapan dari Model sistem pemantauan dan evaluasi enam tahap terdiri dari :

1. Menetapkan tujuan dan ruang lingkup P&E
2. Mengidentifikasi pertanyaan kinerja, kebutuhan informasi dan indikator
3. Menyusun rencana dalam mengumpulkan dan mengorganisir informasi
4. Merencanakan proses dan kegiatan refleksi kritis
5. Merencanakan komunikasi dan pelaporan yang berkualitas
6. Merencanakan kondisi dan kapasitas yang dibutuhkan

III. PEMANTAUAN DAN EVALUASI PELAKSANAAN RENCANA PEMBANGUNAN

3.1 PERATURAN TERKAIT SISTEM PEMANTAUAN DAN EVALUASI

Terdapat 28 peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sistem pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan. Dari peraturan tersebut, terdapat 6 peraturan yang paling terkait dengan evaluasi kinerja, yaitu :

1. PP No. 39/2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
2. PP No. 8/2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
3. PP No. 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
4. PP No. 60 tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.
5. Inpres No. 7/1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.
6. Permenkeu No. 59 Tahun 2005 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Keenam Peraturan tersebut belum sepenuhnya berjalan dan menjadi panduan K/L dan Pemda dalam melakukan pemantauan dan evaluasi kinerja. Peraturan-peraturan tersebut memberikan mandat kepada K/L dan Pemda dalam menyampaikan laporan pada periode tertentu dengan menggunakan format pelaporan yang berbeda-beda. Sedangkan jika dicermati, data yang diminta masing-masing laporan tersebut ada sebagian yang sama sehingga menimbulkan adanya tumpang tindih. Dengan adanya format laporan yang bermacam-macam tersebut maka muncul keinginan untuk membangun

satu format laporan yang terintegrasi, sehingga pembuatan pelaporan menjadi lebih efektif dan efisien. Selain meningkatkan efisiensi cara ini juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas data laporan.

Berdasarkan pemetaan 6 peraturan yang terkait pemantauan dan evaluasi, ada beberapa hal yang perlu dicermati, antara lain bahwa pada PP 8/2006, laporan yang harus dibuat oleh K/L dan Pemda meliputi laporan keuangan dan laporan kinerja. Pada dasarnya laporan keuangan yang diminta isinya sama dengan laporan SAI (Permenkeu 59/2005), sedangkan laporan kinerja yang diminta sama dengan laporan pada PP 39/2006. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan terkait format pelaporan yang digunakan, misalnya untuk laporan kinerja pembangunan merujuk pada PP 39/2006 dan untuk laporan keuangan merujuk pada laporan SAI. PP 60/2008 dan Inpres 7/1999, keduanya juga mengamanatkan evaluasi yang sama, yaitu evaluasi kinerja instansi untuk melihat akuntabilitas masing-masing instansi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu, untuk laporan keuangannya dapat mengacu pada SAI sedangkan untuk laporan kinerja instansi, dapat menggunakan format yang ada pada PP 39/2006 yang disempurnakan, tanpa harus membuat format yang baru. Penentuan ini tentunya membutuhkan koordinasi dan kesepakatan lebih lanjut antara pihak-pihak terkait.

3.2 PERMASALAHAN DALAM PELAKSANAAN PEMANTAUAN DAN EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN

Berdasarkan laporan yang diterima oleh Bappenas c.q. Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan, sampai bulan Juli 2010, jumlah K/L yang menyampaikan laporan PP 39/2006 pada Triwulan I tahun anggaran 2010 sebanyak 58 K/L (76,32%) dari 76 K/L yang ada. Dan sampai dengan 2 Agustus 2010, untuk triwulan II, hanya 41 K/L (53,95%) yang menyampaikan laporan. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak K/L yang terlambat dalam menyampaikan laporan. Namun demikian, umumnya laporan tersebut telah mengikuti format PP 39/2006 dan sebagian data juga diisi secara lengkap. Sedangkan jumlah Bappeda Provinsi yang menyampaikan laporan PP 39/2006 pada Triwulan I tahun anggaran 2010 sebanyak 18 Provinsi (54,55%) dari 33 propinsi yang ada. Dan hanya 9 Provinsi (27,27%) yang menyampaikan laporan pada Triwulan II. Sama halnya dengan K/L, hal ini menunjukkan bahwa masih banyak Bappeda Propinsi yang terlambat dalam menyampaikan laporannya. Selain itu tidak semua SKPD/Satker menggunakan aplikasi PP 39/2006, dan masih ditemukan SKPD/Satker yang membuat laporan dengan format yang tidak sesuai standar (bervariasi). Dari laporan yang diterima sebagian besar data yang belum dilengkapi K/L dan Daerah adalah data realisasi keuangan dan fisik serta kendala dan langkah tindak lanjut. Ketidaklengkapan data ini dapat menghambat proses analisa dan pengambilan keputusan untuk langkah tindak lanjutnya.

Proses pelaporan PP 39/2006 juga masih belum online atau web based, sehingga aplikasi yang ada hanya berfungsi untuk menginput data dan informasi pemantauan saja, dan pelaporannya dikirimkan melalui email (softcopy laporan) ke Bappenas. Namun masih ada beberapa K/L dan Bappeda Propinsi/Kabupaten/Kota yang mengirimkan laporannya dalam bentuk hardcopy ke Bappenas. Hasil laporan selama ini juga belum dimanfaatkan dengan baik, baik untuk memberikan penilaian dan masukan atas capaian program/kegiatan maupun sebagai bahan untuk melakukan evaluasi. Berdasarkan hasil koordinasi dengan K/L dan kunjungan lapangan ke beberapa Bappeda Propinsi, maka permasalahan terkait dengan pelaksanaan pemantauan dan evaluasi dapat dijelaskan sebagai berikut :

3.2.1 Kapasitas Sumber Daya Manusia

Sistem pemantauan dan evaluasi dapat berjalan baik, jika didukung adanya pejabat yang terlatih dengan baik dan memiliki ketrampilan tinggi dalam pemantauan dan evaluasi. Namun kenyataannya masih terdapat kendala terkait dengan rendahnya kualitas SDM monitoring dan evaluasi, antara lain :

- a. Pelaksanaan monitoring masih dianggap sebagai hal yang rutin dan hanya memenuhi tuntutan aturan formal PP 39/2006.
- b. Masih kurangnya pemahaman K/L dan SKPD/Satker dalam penggunaan aplikasi PP 39/2006 dan kurangnya kepedulian penanggungjawab kegiatan untuk menyampaikan laporan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan perodesasi pelaporan.
- c. Masih kurangnya sosialisasi dan pelatihan software PP 39/2006. Misalnya di Satker Ditjen Bina Pelayanan Medik terdapat 190 Satker penerima dana Tugas Pembantuan 2009 yang belum mendapat pelatihan software .
- d. Petugas yang bertanggungjawab membuat laporan sering diganti/mutasi sehingga perlu melatih orang baru lagi.
- e. Masih rendahnya kualitas SDM dalam melakukan evaluasi terhadap capaian kinerja pembangunan.
- f. Masih rendahnya tingkat kepatuhan K/L dan SKPD/Satker karena adanya anggapan bahwa pelaporan hanya merupakan kegiatan rutin yang tidak memberikan implikasi, baik berupa reward and punishmen maupun masukan terhadap langkah tindak lanjut.

3.2.2 Ketersediaan data dan informasi

Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja yang baik, manajemen program dan akuntabilitas pemerintah mensyaratkan bahwa informasi tentang biaya perlu dikaitkan dengan informasi tentang hasil dari program-program pemerintah. Untuk itu hasil pelaporan harus dapat menyediakan data dan informasi yang valid dan dapat dipercaya untuk mendukung sistem pemantauan dan evaluasi berjalan. Selain itu sistem juga harus didukung ketersediaan data baseline dan indikator yang memenuhi kriteria tertentu (misalnya SMART). Namun, saat ini belum tersedia data baseline, dan indikator yang ada saat ini belum dirumuskan secara benar, sebagian indikator tidak terukur dan indikator yang digunakan tidak berkaitan atau tidak menunjukkan capaian program/kegiatan.

Dari data yang ada, belum semua K/L dan Bappeda Propinsi/Kabupaten/Kota menyampaikan laporan. Dan dari laporan yang disampaikan sebagian datanya belum lengkap karena belum meliputi keseluruhan SKPD yang terdapat di propinsi yang bersangkutan, ditambah dengan kurangnya kesadaran pelapor untuk memberikan laporan yang baik dan lengkap, mengingat

laporan yang disampaikan tidak memberikan umpan balik apapun, sehingga laporan dibuat hanya untuk menggugurkan kewajiban saja. Selain itu belum mampunya pembuat laporan menggunakan aplikasi PP 39/2006 dapat mempengaruhi kualitas laporan dan membutuhkan waktu yang lebih lama dalam menyusun laporan. Tidak adanya umpan balik hasil pemantauan dan evaluasi merupakan salah satu penyebab ketidaklengkapan data dan informasi sehingga perlu dipertimbangkan untuk menerapkan sistem insentif dan disinsentif bagi sistem pelaporan hasil monitoring kinerja pembangunan.

3.2.3 Pelaporan Hasil Pemantauan berdasarkan PP 39/2006

Berdasarkan PP No. 39/2006, pelaporan merupakan salah satu kegiatan yang sangat penting dalam proses pembangunan. Kegiatan ini dilakukan untuk memberikan informasi yang cepat, tepat dan akurat kepada pemangku kepentingan sebagai bahan pengambilan keputusan sesuai dengan kondisi yang terjadi serta penentuan kebijakan yang relevan.

Berdasarkan data yang diterima, mekanisme pelaporan pada PP 39/2006 belum berjalan dengan baik. Masih terdapat beberapa SKPD Propinsi dan Kabupaten/Kota yang langsung melaporkan hasil kegiatannya ke K/L dan tidak melaporkan kepada kepala daerah (melalui Bappeda) sesuai mekanisme yang berlaku. Selain itu ada beberapa Bappeda Propinsi yang membuat laporan berdasarkan data yang ada di kanwil perbendaharaan, sehingga tidak mencantumkan realisasi fisik karena tidak adanya data. Hal ini terjadi karena laporan dari SKPD/Satker terlambat diterima. Format PP 39/2006 juga perlu dicermati kembali agar dapat menyajikan data sesuai kebutuhan pemantauan dan evaluasi, antara lain :

1. Format PP 39 belum memuat baseline data untuk memudahkan proses pemantauan dan pengukuran kinerja.
2. Format PP 39/2006 yang ada sekarang belum mencakup monitoring dan evaluasi kinerja outcome/impact, dan hanya berbasis anggaran, oleh karena itu laporan perlu menonjolkan pencapaian outcomes untuk melihat akuntabilitas pada level strategis (program/kebijakan).
3. Format laporan hanya memuat kendala dan langkah tindak lanjut yang diperlukan. Dan belum memuat informasi mengenai faktor pencapaian keberhasilan. Informasi ini bermanfaat sebagai bahan pembelajaran untuk program/kegiatan yang sejenis sehingga belajar dari pengalaman keberhasilan program/kebijakan tersebut, dapat diraih kesuksesan yang sama.
4. Pengukuran capaian realisasi output dan outcome pada PP 39/2006 masih menggunakan indikator standart dalam %, sehingga tidak menggambarkan kondisi riil data sesuai dengan target yang ada dalam dokumen perencanaan.

3.2.4 Pemanfaatan Hasil Evaluasi

Pelaporan kinerja sesuai dengan PP 39/2006 selama ini sudah berjalan, meskipun masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaannya. Kegiatan pemantauan masih fokus pada pengumpulan data dan hasilnya belum diolah atau dianalisis menjadi informasi yang bermanfaat sebagai bahan untuk melakukan evaluasi, menilai kinerja K/L dan untuk mengendalikan pelaksanaan rencana pembangunan, sehingga bisa diambil tindakan dini untuk mengembangkan, menghentikan atau mengganti program dengan program baru. Evaluasi yang dilakukan selama inipun, belum memanfaatkan data laporan yang ada pada PP 39/2006, belum dilakukan analisa yang mendalam atas kejadian sehingga dapat diketahui penyebabnya secara pasti, namun masih sebatas review atas capaian yang ada. Seharusnya evaluasi harus menilai rencana yang sedang berlangsung untuk menentukan relevansi, efisiensi, efektifitas, dampak dan keberlanjutan kebijakan/program/kegiatan sehingga dapat diambil kebijakan yang tepat.

Hasil evaluasi seharusnya dapat memberikan masukan penting bagi proses perencanaan dan penganggaran selanjutnya, sesuai dengan prinsip penganggaran berbasis kinerja (Performance-based Budgeting). Tidak adanya pasal yang mengatur tentang umpan balik hasil monitoring dan evaluasi, termasuk didalamnya pemberian insentif dan disinsentif menimbulkan anggapan bahwa pelaksanaan PP No.39 /2006 hanya menjadi rutinitas dan formalitas. Laporan yang dibuat K/L dan Daerah tidak memberikan manfaat bagi perencanaan selanjutnya dan bagi perbaikan pelaksanaan program/kegiatan yang sedang berjalan. Perlu diperjelas tujuan pengumpulan laporan kinerja setelah dilaporkan oleh K/L kepada Bappenas, dan tindak-lanjut hasil evaluasi kinerja pembangunan agar dapat diimplikasikan dalam siklus perencanaan dan penganggaran.

IV PENGEMBANGAN SISTEM PEMANTAUAN DAN EVALUASI RENCANA PEMBANGUNAN

4.1 MEKANISME PEMANTAUAN DAN EVALUASI

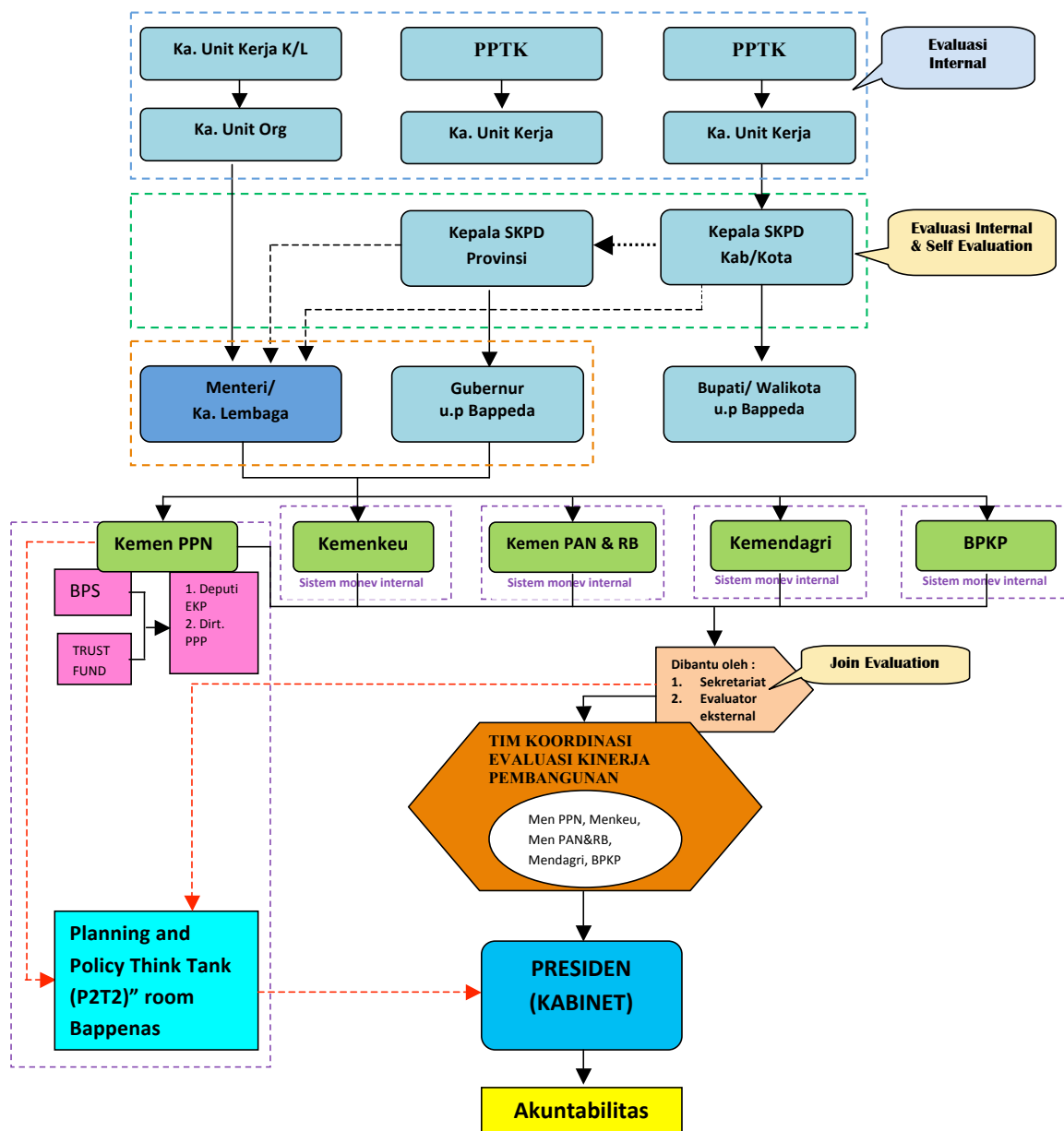
Berdasarkan permasalahan diatas menunjukkan bahwa pemantauan dan evaluasi yang dilakukan saat ini masih terbatas pada mengukur keberhasilan kinerja berdasarkan realisasi input dan outputs serta penyerapan anggaran sedangkan outcomes, benefit dan impact kebijakan/program terhadap masyarakat serta kendala/permasalahan yang terjadi pada saat pelaksanaan kebijakan tidak dapat dijelaskan secara detail sehingga bisa menjadi bahan informasi untuk melakukan analisa dan sekaligus sebagai bahan masukan untuk perencanaan dan penganggaran pada periode selanjutnya. Pelaporan hasil monitoring juga masih dianggap sebagai rutinitas tanpa memandang hal itu sebagai kebutuhan yang sangat penting yang dapat memberikan dampak bagi kinerja organisasi itu sendiri maupun bagi masyarakat, sehingga data yang disampaikan seringkali tidak lengkap dan tidak akurat. Selain itu banyaknya peraturan yang mengatur monitoring dan evaluasi dengan tujuan dan format laporan yang berbeda, dan memuat sebagian data yang sama, semakin menambah beban pekerjaan K/L dan daerah. Oleh karena itu perlu dikembangkan sistem yang dapat melengkapi sistem yang sudah ada saat ini agar lebih memenuhi kebutuhan K/L dan Pemda serta lebih efektif dan efisien.

Untuk mencapai tujuan tersebut maka, ada banyak hal yang perlu dilakukan, diantaranya, pemantauan dan evaluasi perlu dilakukan pada semua tahap pembangunan baik pada tahap perencanaan program/kegiatan (evaluasi ex ante), tahap pelaksanaan program/kegiatan (evaluasi on going) maupun setelah program/kegiatan selesai dilaksanakan (evaluasi ex-post).

Selain itu perlu dilakukan pemantauan dan evaluasi terhadap capaian kinerja output, outcome, benefit dan impact, yang hasil evaluasinya digunakan sebagai feedback perbaikan perencanaan dan penganggaran. Untuk mendukung perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja maka perlu dilakukan penyempurnaan struktur program dan kegiatan K/L, seperti yang sudah mulai dilakukan pada tahun ini. Restrukturisasi program dan kegiatan dalam rangka peningkatan akuntabilitas pemerintah bertujuan untuk mendukung pencapaian kinerja dampak di tingkat perencanaan yang lebih tinggi, yaitu pencapaian visi, misi dan sasaran strategis K/L di tingkat organisasi.

Terkait dengan banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengamankan pelaksanaan monitoring dan evaluasi dengan format dan mekanisme yang berbeda-beda, dimana terdapat beberapa permintaan data yang sama, serta munculnya berbagai keinginan K/L dan daerah untuk membuat satu format yang lebih terintegrasi maka disarankan agar ada kesepakatan antar stakeholder untuk membuat format pelaporan yang lebih sederhana yang bisa digunakan untuk beberapa kepentingan, misalnya dengan hanya menggunakan format laporan kinerja berdasarkan PP 39/2006 yang disempurnakan dan format laporan SAI untuk laporan keuangannya, mengingat membangun satu format laporan yang dapat digunakan untuk berbagai kepentingan (one for all), bukanlah suatu hal yang mudah. Pembahasan mengenai format yang akan digunakan, dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

Usulan mekanisme pelaporan hasil pemantauan dan evaluasi kinerja pembangunan dapat dilihat pada Gambar 4.1. berikut ini :



Keterangan :
 ————— : Garis pelaporan
 - - - - - : Garis koordinasi
 - - - - - : Garis Informasi

Gambar 4.1. Usulan Mekanisme Pemantauan dan Evaluasi Kinerja Pembangunan

Mekanisme yang diusulkan pada dasarnya sama dengan mekanisme yang diatur dalam PP 39/2006 yang sudah berjalan selama ini, yaitu pelaporan dilakukan secara periodik dan berjenjang dari tingkat bawah ke tingkat pusat. Namun pada tingkat pusat dilakukan beberapa perubahan sesuai dengan kebutuhan. Pada sistem pemantauan dan evaluasi yang diusulkan, format pelaporan yang digunakan terdiri dari 2 laporan yang akan dilaporkan setiap triwulannya dan dapat dimanfaatkan untuk berbagai kepentingan K/L penerima laporan. Hal ini untuk mengatasi permasalahan adanya banyak laporan yang harus dibuat oleh daerah dan K/L dengan permintaan data yang hampir sama dan format laporan yang berbeda-beda. Oleh karena itu daerah dan K/L cukup membuat 2 laporan, yaitu (1) Laporan Kinerja Pembangunan yang berisi realisasi penyerapan anggaran dan realisasi pencapaian target outputs dan outcomes dan (2) Laporan Keuangan, yang berisi laporan arus kas, neraca dan catatan atas laporan keuangan sebagaimana yang diminta pada laporan SAI. K/L dan Gubernur (melalui Bappeda) akan menyampaikan hasil laporannya ke K/L yang berwenang dan bertanggungjawab dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rencana pembangunan, yaitu Kementerian PPN/Kepala Bappenas, Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen PAN & RB), Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Laporan keuangan cukup dikirimkan ke Kemenkeu dan BPKP yang akan melakukan konsolidasi dan penilaian secara mendalam. Dari laporan yang diterima, K/L akan menggunakan data dan informasi untuk melakukan analisa dan penilaian sesuai dengan tugas dan kewenangannya masing-masing dengan menggunakan sistem monitoring dan evaluasi yang berlaku di internal K/L tersebut.

Monitoring sebaiknya dilakukan pada program dan kegiatan yang menggunakan alokasi dana dari pusat, sedangkan monitoring dana APBD sebaiknya dilakukan sendiri oleh Daerah, mengingat sejak digulirkannya otonomi daerah yang memberikan kewenangan seluas-luasnya pada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri maka pusat tidak perlu melakukan monitoring secara intens terhadap pelaksanaan pembangunan daerah. Untuk menjaga konsistensi dan sinergitas pembangunan daerah dengan pembangunan nasional, pemerintah pusat masih memiliki kewenangan untuk meminta hasil evaluasi kinerja pembangunan yang dilakukan setiap tahun. Pemerintah pusat hanya perlu melakukan sosialisasi, bimbingan teknis serta arahan-arahan yang dapat membantu daerah dalam melakukan pengendalian dan evaluasi.

Bappenas akan menggunakan laporan pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan sebagai bahan untuk evaluasi kinerja pada level strategis (kebijakan/program) untuk menyusun rencana pembangunan dan memilih program-program prioritas serta bersama-sama dengan Kemenkeu menyusun anggaran berbasis kinerja (Performance Base Budgeting). Meneg PAN & RB akan menggunakannya untuk menilai kinerja K/L dan menggunakannya sebagai bahan penyusunan Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKJPP), Menkeu selaku bendahara negara berwenang untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan APBN dan melakukan tanggapan terhadap laporan keuangan dan melakukan penyesuaian laporan keuangan. Hasilnya digunakan sebagai bahan untuk penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) dan menyusun anggaran berbasis kinerja secara bersama-sama dengan Bappenas. BPKP menggunakan laporan pemantauan untuk menilai kinerja instansi berdasarkan aspek ekonomis (kehematan), efisiensi dan efektivitas. Sedangkan Mendagri menggunakan laporan pemantauan untuk menilai kinerja Pemda. LKJPP dan LKPP akan dilaporkan setiap tahun kepada DPR sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah pusat.

Contoh sistem monitoring dan evaluasi internal yang dapat dikembangkan oleh Bappenas, dapat digambarkan sebagai berikut: Berdasarkan data dan informasi yang telah dilaporkan, Bappenas c.q Kedeputan Evaluasi Kinerja Pembangunan dan Direktorat Pendayagunaan Pendanaan Pembangunan akan memanfaatkan data tersebut dikombinasikan dengan data yang diperoleh dari BPS dan trust fund untuk melakukan penilaian kinerja program. Untuk hasil pemantauan dan evaluasi program-program prioritas, yang menjadi isu strategis dan lintas sektor, hasilnya akan dimasukkan ke dalam "Planning and Policy Think Tank (P2T2) room Bappenas", untuk kemudian hasilnya dilaporkan ke Presiden (Kabinet). P2T2 room akan dikembangkan oleh Pusat Data dan Informasi Rencana Pembangunan (Pusdatinrenbang Bappenas) bekerjasama dengan Kedeputan Evaluasi Kinerja Pembangunan. Melalui P2T2 room, menteri PPN dapat melihat dan memantau perkembangan pembangunan nasional terutama terhadap program-program strategis secara real time, sehingga bisa diambil tindakan dini ketika terjadi permasalahan.

Berdasarkan penilaian dan analisa masing-masing 5 K/L, hasilnya akan disampaikan kepada Tim Koordinasi Evaluasi Kinerja Pembangunan yang beranggotakan 5 Menteri, yang dalam melaksanakan tugasnya akan dibantu oleh sekretariat dan evaluator eksternal. Hasil evaluasinya akan dilaporkan kepada presiden (kabinet) sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah.

Tim Koordinasi Evaluasi Kinerja Pembangunan

Dalam membangun sistem pemantauan dan evaluasi yang baru, disarankan untuk membentuk Tim Koordinasi Evaluasi Kinerja Pembangunan (lintas instansi), dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas hasil pemantauan dan evaluasi. Tim ini dapat mengambil kebijakan yang strategis dari permasalahan yang ada, misalnya menghentikan program karena dinilai program tersebut tidak berjalan/gagal atau mengganti program lama dengan program baru yang lebih bermanfaat dan tepat sasaran atau mengambil kebijakan lain yang dianggap paling tepat dalam mengatasi permasalahan yang terjadi.

Tim ini beranggotakan 5 (lima) Kementerian/Lembaga yang paling berperan dalam melakukan pemantauan dan evaluasi di tingkat pusat, baik evaluasi kinerja program/kegiatan, evaluasi akuntabilitas keuangan maupun evaluasi akuntabilitas kinerja instansi. Anggota Tim Koordinasi ini terdiri dari:

1. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Bappenas,
2. Menteri Keuangan (Menkeu),
3. Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Men PAN & RB),
4. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan
5. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim koordinasi ini akan dibantu oleh sekretariat dan evaluator eksternal, yang akan melakukan evaluasi bersama (*join evaluation*). Sekretariat akan menerima laporan hasil analisa 5 K/L untuk kemudian diakumulasi menjadi satu laporan. Apabila dalam proses akumulasi terdapat hal-hal yang belum jelas atau patut dipertanyakan maka evaluator eksternal akan melakukan pengecekan ke lapangan. Hasilnya akan disampaikan ke Tim koordinasi. Tim akan mengecek mulai dari perencanaan, progres pelaksanaan program/kegiatan dan hasil pelaksanaan program/kegiatan. Tidak semua program menjadi fokus perhatian, karena Tim hanya akan melihat program/kegiatan prioritas atau yang paling strategis untuk dinilai kinerjanya, efisiensi dan efektifitasnya atau program-program yang bermasalah. Dari hasil penilaian Tim, Tim dapat mengambil kebijakan untuk menghentikan suatu program yang berdasarkan pertimbangan dianggap tidak memberikan manfaat dan dampak positif pada masyarakat dan atau menggantinya dengan program yang lebih aplikatif dan bermanfaat atau mengembangkan program yang dianggap kinerjanya bagus dan memberi manfaat serta dampak yang positif terhadap masyarakat. Hasil laporan Tim koordinasi akan disampaikan kepada presiden sebagai bentuk pertanggungjawaban.

4.2 FORMAT PELAPORAN KINERJA

Berdasarkan pemetaan peraturan diatas, terdapat 3 jenis evaluasi kinerja yang dilakukan oleh pemerintah pusat, evaluasi kinerja program/kegiatan yang menjadi tanggungjawab Bappenas, evaluasi akuntabilitas kinerja instansi pemerintah yang menjadi tanggungjawab MenPAN & RB dan evaluasi akuntabilitas penggunaan anggaran yang menjadi tanggungjawab Kementerian Keuangan. Evaluasi kinerja program/kegiatan dilakukan dengan tujuan untuk menyempurnakan program/kegiatan, dan menyusun perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja. Untuk itu data yang dibutuhkan meliputi data realisasi penyerapan anggaran dan realisasi pencapaian target output dan outcomes. Evaluasi akuntabilitas penggunaan anggaran digunakan untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan APBN dan sebagai input penyusunan anggaran berbasis kinerja, sehingga membutuhkan data keuangan yang lebih detail, meliputi data realisasi penyerapan anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Serta data hasil audit BPKP. Sedangkan Evaluasi akuntabilitas kinerja instansi bertujuan untuk menilai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah untuk mengetahui kemampuannya dalam mencapai visi, misi dan tujuan organisasi, yang lebih banyak memusatkan perhatiannya pada proses manajemen kinerja (perencanaan, pengukuran, pelaporan dan evaluasi). Data yang dibutuhkan untuk menilai kinerja ini meliputi data capaian output dari kegiatan dan outcome dari program serta laporan keuangan. Namun demikian dari laporan keuangan yang ada, tidak dilakukan penelitian dan pengujian terhadap pengelolaan keuangan, tetapi sebatas menghubungkan sumber daya yang digunakan dengan capaian outputs atau outcomes. Meskipun penilaian kinerja seharusnya dilakukan pada "hard system" maupun "soft system", namun evaluasi yang dilakukan belum banyak menilai "soft system"-nya seperti perilaku orang-orangnya, pimpinannya dan budayanya. Sehingga muncul wacana, perlunya dibangun sistem laporan yang saling terintegrasi, yang memungkinkan pelapor (K/L maupun Daerah) cukup melakukan satu kali input data dan datanya bisa digunakan untuk berbagai kepentingan (*one for all*). Namun demikian bukanlah hal mudah untuk membuat satu format laporan tersebut. Oleh karena dapat dipertimbangkan untuk memanfaatkan format laporan yang ada tapi disesuaikan dengan kebutuhan.

Berdasarkan hal tersebut maka data yang dibutuhkan dalam melakukan monitoring dan evaluasi kinerja meliputi data yang ada pada laporan kinerja (program/kegiatan) dan laporan keuangan. Untuk itu direkomendasikan untuk laporan keuangan menggunakan laporan SAI yang selama ini sudah berjalan baik dan laporan kinerja program dapat menggunakan format yang ada pada PP 39/2006. Namun demikian format yang ada pada PP 39/2006 masih perlu disempurnakan agar dapat menyajikan data sesuai dengan kebutuhan, yaitu untuk menilai kinerja program/kegiatan dan menilai akuntabilitas kinerja instansi pemerintah.

Pelaporan hasil kinerja sebaiknya juga dilakukan secara on line sehingga memudahkan pelapor dalam membuat laporan tanpa harus menginput data berulang kali pada formulir yang berbeda-beda. Selain itu, meskipun mekanisme pelaporan dibuat secara berjenjang namun formulir yang digunakan bentuk dan isinya sama sehingga memudahkan proses kompilasi pada jenjang berikutnya. Beberapa rekomendasi untuk perbaikan format pelaporan kinerja pada PP 39/2006 antara lain :

1. Format laporan sebaiknya memuat baseline data, yaitu informasi baik kualitatif dan kuantitatif, yang menyediakan data pada awal atau sebelum periode pemantauan, yang menjadi titik awal atau panduan untuk memantau kinerja di masa depan. Sehingga akan mudah membandingkan target dan capaian hasilnya.
2. Format laporan harus memuat data pencapaian outcomes untuk melihat akuntabilitas pada level strategis (program/kebijakan) dengan indikator capaian yang tepat dan terukur.
3. Format laporan perlu direvisi untuk mencerminkan struktur program sesuai dengan restrukturisasi program dan kegiatan yang sedang berjalan.
4. Format laporan dari jenjang bawah ke jenjang yang lebih tinggi sebaiknya memuat data yang sama sehingga paralel antara form yang diisi unit kerja sampai tingkat Kabupaten/Kota, Propinsi dan K/L.
5. Format laporan sebaiknya tidak hanya memuat kendala dan langkah tindak lanjut yang diperlukan, namun perlu juga memuat informasi faktor pencapaian keberhasilan. Informasi ini bermanfaat sebagai bahan pembelajaran untuk program/kegiatan serupa dengan kondisi yang sama sehingga belajar dari pengalaman keberhasilan program/kebijakan tersebut dapat diraih kesuksesan yang sama.
6. Format pelaporan yang baru sebaiknya didesain sedemikian rupa sehingga memungkinkan pelaksana kegiatan/program (K/L dan SKPD) untuk melakukan self evaluation.
7. Target output dan outcome sebaiknya tidak menggunakan indikator standart dalam %, sehingga dapat menggambarkan kondisi riil data sesuai dengan target yang ada dalam dokumen perencanaan. Target tersebut dapat berupa jumlah, data kualitatif maupun data kuantitatif sehingga tidak ada data yang "missing".

4.3 PENINGKATAN KAPASITAS SUMBER DAYA EVALUASI

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat digambarkan bahwa kualitas SDM monitoring dan evaluasi (pelapor dan evaluator) belum cukup memadai sehingga perlu dilakukan pelatihan dan pengembangan. Dalam rangka meningkatkan kapasitas SDM maka perlu dilakukan bimbingan teknis, pelatihan dan sosialisasi mengenai peraturan terkait sekaligus cara pengisian formulirnya, workshop, training dan seminar, baik dilakukan terhadap perencana dan evaluator yang ada di pusat (K/L) maupun di tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Beberapa hal yang perlu dipahami perencana dan evaluator agar dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, antara lain :

1. Keterkaitan kerangka kerja evaluasi dengan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja. Serta berbagai jenis manfaat dan tujuan evaluasi.
2. Peran strategis masing-masing K/L dan daerah dalam melakukan monitoring dan evaluasi dan cara tepat melakukan peran tersebut.
3. Penyusunan program dan kegiatan dengan menggunakan logic model dan menggunakan indikator yang tepat.
4. Pengetahuan dalam memilih pendekatan yang tepat dalam melakukan evaluasi, seperti evaluasi ex-ante, on going atau ex-post.

4.4 TINDAK LANJUT HASIL EVALUASI KINERJA

Penyampaian laporan hasil monitoring saat ini sudah berjalan, meskipun hasilnya belum cukup memuaskan, dan sejauh ini hasil monitoring belum dimanfaatkan dengan baik. Monitoring yang dilakukan masih sebatas pada pengumpulan data dan belum dianalisis untuk menghasilkan informasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi capaian kinerja pembangunan, mengevaluasi kinerja instansi, maupun sebagai bahan masukan untuk perencanaan dan penganggaran. Oleh karena itu hasil evaluasi perlu dimanfaatkan untuk :

1. Penyusunan Perencanaan dan Penganggaran Berbasis Kinerja
2. Pengambilan Kebijakan atas Pelaksanaan Program.
3. Bahan Penyusunan Program Prioritas.
4. Memberikan penilaian atas kinerja K/L dan Pemda.

Dengan adanya feedback diharapkan dapat mendorong pelapor memberikan data yang lengkap dan akurat sehingga dapat mempermudah proses analisa data dan evaluator dapat memberikan masukan terhadap penyelesaian masalah yang dihadapi secara tepat.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Peraturan yang mengatur monitoring dan evaluasi terdiri dari beberapa peraturan, yang memiliki tujuan berbeda-beda sesuai dengan tugas dan kewenangan K/L penerima laporan dengan format laporan yang berbeda-beda. Sehingga menyebabkan K/L dan Daerah harus membuat beberapa pelaporan dalam satu periode tertentu, dimana terdapat beberapa data yang hampir sama, sehingga membebani pelapor.
2. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi di Indonesia secara umum masih dilakukan pada tahap pengumpulan data hasil monitoring dan belum sampai tahap pemanfaatan hasil monitoring untuk tindak lanjut. Hal ini terjadi karena rendahnya kualitas data, informasi serta SDM pelapor dan evaluator dalam membuat dan menganalisa laporan serta tidak adanya kewajiban memanfaatkan hasil evaluasi untuk pengambilan kebijakan pada periode selanjutnya.
3. Rendahnya tingkat kesadaran Satker akan manfaat dan tujuan pelaporan menyebabkan Satker tidak menyampaikan laporan tepat waktu, tidak mengisi data secara lengkap dan akurat. Sehingga perlu dirumuskan adanya mekanisme insentif dan disinsentif untuk mendorong pelaporan kinerja yang lebih baik.
4. Indikator kinerja sebagai alat untuk mengukur capaian kinerja belum disusun berdasarkan kriteria tertentu (misalnya SMART), masih belum dirumuskan secara benar, sebagian indikator tidak terukur dan indikator yang digunakan tidak berkaitan atau tidak menunjukkan capaian program/kegiatan.
5. Belum ada kejelasan mekanisme pelaporan hasil monitoring dan evaluasi terhadap pihak terkait seperti Presiden, DPR dan masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah.
6. Format laporan yang ada saat ini masih perlu direview kembali untuk dapat memenuhi kebutuhan monitoring dan evaluasi. Format yang ada saat ini belum memuat baseline data dan belum memuat data pencapaian outcomes untuk melihat akuntabilitas pada level strategis (program/kebijakan).

5.2. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan-kesimpulan di atas, maka rekomendasi yang dapat diusulkan dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan pemanfaatan hasil monitoring dan evaluasi sesuai dengan tugas dan kewenangan stakeholder masing-masing, baik untuk menilai kinerja K/L dan Pemda, menilai kinerja kebijakan/program/kegiatan, penyusunan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja dan bahan penyusunan program prioritas yang akan dilaksanakan pada periode mendatang.

2. Dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas hasil pemantauan maka perlu dipertimbangkan untuk membentuk Tim Koordinasi Evaluasi Kinerja Pembangunan (Lintas Instansi), sehingga berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi dapat diambil kebijakan yang cepat dan tepat sasaran pada level strategis kebijakan.
3. Perlu dibuat petunjuk teknis tentang metodologi evaluasi dokumen perencanaan serta metodologi Evaluasi Kinerja Tematik dan Program-Program Prioritas sebagai pedoman dalam melakukan evaluasi kinerja pembangunan.
4. Dalam rangka meningkatkan kapasitas SDM evaluasi maka perlu dilakukan bimbingan teknis, pelatihan tata cara pengisian formulir PP 39/2006 secara kontinue, melakukan workshop, training dan seminar terkait dengan monitoring dan evaluasi. Dengan pemahaman yang baik terhadap monitoring dan evaluasi serta pemanfaatannya, diharapkan kualitas data laporan monitoring meningkat sehingga dapat dimanfaatkan untuk peningkatan kualitas perencanaan dan penganggaran.
5. Perlu adanya perbaikan dalam perumusan indikator kinerja pembangunan yang memenuhi kriteria indikator yang baik sehingga mendukung pengukuran kinerja.
6. Kedeputan EKP bekerjasama dengan Pusdatinrenbang dalam mengembangkan dan melaksanakan e-monev dan P2T2 (Planning and Policy Think Tank) room, sehingga informasi kinerja pembangunan nasional dapat diakses secara on line dan real time. Hal ini sangat bermanfaat bagi pemangku kebijakan dalam mengambil tindakan cepat atas kondisi yang terjadi dengan memanfaatkan informasi e-monev sebagai bahan analisisnya.
7. Mengingat format laporan yang ada pada PP 39/2006 belum memuat keseluruhan data yang sesuai dengan kebutuhan, maka perlu dilakukan review kembali terhadap format yang ada saat ini agar dapat memenuhi kebutuhan monitoring dan evaluasi.
8. Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan monitoring dan evaluasi maka perlu dipertimbangkan untuk menerapkan sistem insentif dan disinsentif, yang tidak harus dalam bentuk materi. Untuk penentuan sistem ini, perlu dilakukan koordinasi antar stakeholder pada level strategis.

DAFTAR PUSTAKA

- Binnendijk, Annette. 2000. "Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience." Paper prepared for OECD/DAC Working Party on Aid Evaluation. Paris. February 10–11. (Revised October 2000.)
- Gorgens, Marelize., Jody Zall Kusek. "Making Monitoring and Evaluation System Work- A Capacity Development Toolkit". WorldBank. 2009.
- Hatry, Harry P. "Performance Measurement: Getting Results". Washington, D.C.: The Urban Institute Press. 1999.
- Hatry, Harry P, Elaine Morley, Shelli B. Rossman, Joseph P. Wholey. "How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers". Washington, D.C.: IBM Endowment for The Business of Government. 2003.
- IFAD (International Fund for Agricultural Development). "A Guide for Project M&E: Managing for Impact in Rural Development." Rome: IFAD. 2002.
- Jody Zall Kusek dan Ray Rist. "Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System." The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington 2004.
- Keith Mackay. "How To Build M& E Systems to Support Better Government". The World Bank. Washington D.C. 2007.
- Kajian Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Nasional. Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan Bappenas, 2009.
- World Bank Operation Evaluation Department. "Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches". The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. Washington D.C. 2004.
- Pedoman Penyusunan Indikator, Pemantauan dan Evaluasi Anggaran Berbasis Kinerja, Tim Penyusun Pedoman Pemantauan dan Evaluasi Berbasis Kinerja, Bappenas, 2004.
- Modul 1 : Kerangka Pemikiran Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, Bappenas-Departemen Keuangan, 2009
- United National Development Programme (UNDP). Handbook on Monitoring and Evaluating for Results. New York: UNDP Evaluation Office. 2002.
- Departemen Kesehatan, 2009, Paparan Rapat Koordinasi Pemantauan Pelaksanaan APBN 2009.
- Lokakarya Evaluasi Dampak dalam Pemantauan dan Evaluasi, WorldBank, 2010.

Peraturan Perundangan:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

Inpres Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Permenkeu No. 59 Tahun 2005 Tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.