

# INFO KAJIAN BAPPENAS

ISSN : 1693 - 7422

ISSN : 1693 - 7422

VOL. 10 | NO. 2 | NOVEMBER 2013

## PENINGKATAN DAYA SAING SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT



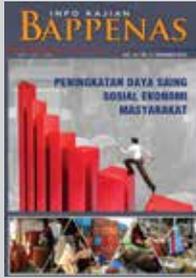
INFO KAJIAN BAPPENAS

VOL. 10 | NO. 2 | NOVEMBER 2013



# Daftar Isi

Pengantar Redaksi .....	ii
1. Studi Efektivitas Pengelolaan Dana Perimbangan terhadap Perekonomian Daerah.....	1
2. Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM .....	11
3. Analisis Efek Pengelolaan Impor Terhadap Perlindungan Konsumen dan Penguatan Ekonomi Domestik.....	28
4. Pendamping dan Pekerja Sosial dalam Program Kesejahteraan Masyarakat .....	40
5. Kajian Awal Penyusunan Indeks Kesenjangan dan Keadilan Gender (IKKG) dan Indikator Kelembagaan Pengarusutamaan Gender (IKPG) .....	51
6. Evaluasi Kebijakan Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI).....	64
7. Kebijakan dan Strategi Pembiayaan Pembangunan di Bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda dan Olahraga.....	76
8. Pengembangan Sistem Evaluasi Kerja Pembangunan dalam Mendukung Perencanaan dan Penganggaran berbasis Kinerja.....	86
9. Penyusunan Strategi Pengembangan Industri Pengolahan Perikanan Dalam Negeri .....	96



#### SUSUNAN REDAKSI

##### Pelindung

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

##### Pengarah

Dr. Slamet Seno Adji, MA

##### Pemimpin Redaksi

Drs. Daroedono, MA

##### Redaktur Pelaksana

Ir. Boedistoeti Ontowirjo, MBA  
Dr. Ir. Yahya Rahmana Hidayat, M.Sc  
Ir. Yudo Dwinanda Priaadi, MS  
Drs. Setia Budi, MA  
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. Drs. Guspika, MBA  
Dr. Ir. Herry Suhermanto, MCP  
Ir. R. Wijaya Kusuma Wardhana, ST, MMIB  
Agus Sutarmam, SE, MAP, MIDS  
M. Nasir, S.Kom, M.Si  
Ir. Erianti Puspa, MM  
Anantyo Wahyu Nugroho, SE, Ak, M.Acc

##### Bagian Keuangan

Mukijo, SAP

##### Setting/Layout

Maharani, SE

##### Distribusi

Subay, SE  
Kahmal Jumadi, S.Sos  
Asriani, S.Sos, MM  
Eri Mulia, SE, ME  
Mukti Ari Widayani, S.Sos, MSE, MA  
Prihanto Wahyu Utomo  
Joko Santoso

##### Sekretariat

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

## Pengantar Redaksi

Seperti tahun-tahun sebelumnya, Info Kajian Kementerian PPN/Bappenas mempublikasikan kajian-kajian terpilih di bidang perencanaan pembangunan nasional. Info Kajian kali ini menampilkan 9 (sembilan) kajian yang dilakukan pada tahun 2012 oleh unit-unit kerja di Kementerian PPN/Bappenas. Adapun tema yang diangkat adalah **Peningkatan Daya Saing Sosial Ekonomi Masyarakat**.

Beberapa kajian yang ada dalam Info Kajian ini yaitu kajian **Studi Efektivitas Pengelolaan Dana Perimbangan terhadap Perekonomian Daerah** yang menekankan pada efektivitas transfer dalam konteks perbandingan sebelum dan sesudah desentralisasi; kajian **Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM** yang bertujuan untuk menyusun satu perangkat indikator daya saing UMKM, serta rekomendasi penggunaannya untuk kebijakan pengembangan UMKM ke depan; kajian **Analisis Efek Pengelolaan Impor terhadap Perlindungan Konsumen dan Penguatan Ekonomi Domestik** yang menilai efektivitas kebijakan pengelolaan impor yang ditetapkan melalui Permendag 44/2008 yang kemudian mengalami perubahan beberapa kali hingga menjadi Permendag 57/2010 tentang ketentuan impor produk tertentu. Ada pula kajian **Pendampingan dan Pekerja Sosial dalam Program Kesejahteraan Masyarakat** yang dimaksudkan untuk menggambarkan keberadaan dan peran pendampingan dan pekerja sosial pada program-program perlindungan sosial; kajian **awal Penyusunan Indeks Kesetaraan dan Keadilan Gender (IKKG) dan Indikator Kelembagaan Pengarusutamaan Gender (IKPUG)** yang menghasilkan IKKG dan konsep awal untuk IKPUG.

Selanjutnya, ada kajian **Evaluasi Kebijakan Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu** yang dilakukan untuk mengidentifikasi pelaksanaan upaya-upaya penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia, dan seberapa besar kontribusinya dalam percepatan penurunan AKI; kajian **Kebijakan dan Strategi Pembiayaan Pembangunan di Bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda, dan Olahraga** yang secara umum bertujuan untuk menyusun rekomendasi kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga; kajian **Pengembangan Sistem Evaluasi Kinerja Pembangunan dalam mendukung Perencanaan dan Penganggaran Berbasis Kinerja** yang bertujuan untuk mengkaji dan mengembangkan sistem evaluasi kinerja pembangunan yang bermanfaat untuk mendukung proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja melalui perbaikan tata cara evaluasi yang digunakan sesuai dengan tujuan evaluasi; dan kajian **Penyusunan Strategi Pengembangan Industri Pengolahan Perikanan Dalam Negeri** untuk menyusun strategi pengembangan industri pengolahan perikanan dalam negeri.

Kami berharap Info Kajian ini dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan di bidang perencanaan pembangunan nasional bagi masyarakat luas. Kritik dan saran sangat kami nantikan untuk meningkatkan kualitas Info Kajian ini di masa mendatang.

Salam,

*Redaksi*

# STUDI EFEKTIVITAS PENGELOLAAN DANA PERIMBANGAN TERHADAP PEREKONOMIAN DAERAH

DIREKTORAT KEUANGAN NEGARA DAN ANALISA MONETER  
email: tony-p@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Pasca desentralisasi, peran *intergovernmental transfer* di Indonesia menjadi semakin penting seiring dengan peningkatan nilai transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Terkait dengan capaian dari transfer tersebut, untuk konteks Indonesia, dimana desentralisasi lebih pada sisi pengeluaran, efektivitas transfer akan tergantung dari perilaku pemerintah daerah dalam pola belanjanya. Diantara studi efektivitas transfer yang ada, studi ini mencoba melengkapi literatur yang ada dengan menekankan pada efektivitas transfer dalam konteks perbandingan sebelum dan sesudah desentralisasi. Lebih spesifik, studi ini memiliki tiga pertanyaan utama: apakah dana perimbangan yang bersifat distributif untuk setiap jenis transfer, melalui total belanja daerah terbukti efektif mempengaruhi tingkat kemiskinan dan pengangguran? Kedua, apakah efektivitas ini berbeda untuk tiap jenis belanja daerah? Ketiga, apakah efektivitas dana transfer cenderung berbeda antara periode sebelum dan sesudah desentralisasi? Dengan dua pendekatan analisis: analisis empirik dengan teknik ekonometrika dan survey, untuk lingkup nasional dengan unit analisis kabupaten/kota dan provinsi pada rentang waktu 1993-2010, studi ini menyimpulkan beberapa poin sebagai berikut. Pertama, untuk periode sebelum desentralisasi efektivitas lebih ditunjukkan oleh jenis transfer spesifik untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Dalam hal ini, untuk periode sebelum desentralisasi adalah INPRES (bantuan) dan untuk periode setelah desentralisasi adalah DAK (Dana Alokasi Khusus). Hasil empirik mengindikasikan transfer berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan dan pengangguran walaupun nilai pengaruhnya tidak besar, khususnya pengangguran. Kedua, dari sisi jenis belanja, untuk periode setelah desentralisasi, efektivitas ditunjukkan oleh jenis belanja modal relatif terhadap belanja pegawai, khususnya untuk unit analisis tingkat kabupaten/kota. Ketiga, relatif terhadap periode sebelum desentralisasi, meskipun dengan struktur model yang berbeda, nilai elastisitas dan koefisien regresi sebagai ukuran efektivitas menunjukkan nilai yang cenderung lebih besar untuk periode setelah desentralisasi. Lebih lanjut, dari sisi sektoral, didapatkan keterkaitan yang erat antara pengeluaran di bidang pendidikan dengan pengurangan kemiskinan, sementara untuk indikator pengangguran lebih dijelaskan melalui belanja sektor pertanian. Variasi alokasi sektoral ini sangat tergantung karakteristik daerah sebagaimana hasil FGD di 3 wilayah sampel.

Kata kunci: efektivitas, dana transfer, perimbangan keuangan, kemiskinan, pengangguran

## 1. LATAR BELAKANG

Studi tentang *intergovernmental transfer* di Indonesia, terutama kaitannya dengan efektivitas transfer telah banyak dilakukan. Namun, studi yang ada relatif mengkaji alokasi dana transfer dengan karakteristik fiskal daerah ataupun kondisi kesejahteraan daerah penerima. Diantara studi yang ada adalah sebagai berikut. Silver dkk (2010) membandingkan konsep inpres pada masa orde baru dan DAU. Studi ini menekankan Inpres seharusnya memberikan pengalaman yang cukup bagi pemerintah daerah untuk menjalankan pola transfer DAU namun yang terjadi justru kecenderungan ketergantungan pemerintah daerah yang semakin tinggi terhadap pusat. Brodjonegoro dan Vazquez (2002) menyimpulkan bahwa DAU ditujukan sebagai instrumen *equalization grant* untuk mengatasi *horizontal disparity* namun dibebani pula tujuan-tujuan lain seperti menutup *vertical imbalances* dan persepsi ketimpangan pembagian sumber daya di masa lalu. Dalam hal ini, studi mengenai efektivitas dana transfer dilihat dari segi penggunaan dana atau pola belanja daerah dan *outcome* masih relatif terbatas. Beberapa studi berupaya melihat dari konteks penerapan desentralisasi secara keseluruhan terhadap *outcome* (Simatupang 2012, Fauziah 2011), tetapi tidak spesifik mengkaji efektivitas dana transfer. Untuk itu diperlukan suatu studi yang mencoba merangkum dan melengkapi *gap* dari studi-studi efektivitas dana perimbangan yang ada.

Dalam melakukan studi evaluasi efektivitas sistem transfer, terlebih dahulu perlu untuk melihat, pertama, tujuan dan juga karakteristik alokasi transfer. Hal ini menjadi penting ketika efektivitas nantinya akan diukur dan dijustifikasi. Selanjutnya, kedua, penting pula untuk melihat bagaimana sumber penerimaan mempengaruhi perilaku pemerintah daerah dalam

kebijakan belanja dan kebijakan penerimaannya. Efektifitas transfer pemerintah pusat, dalam konteks institusi pemerintahan yang terdesentralisasi dengan beberapa tingkatan pemerintahan daerah, perlu untuk dikaitkan dengan kebijakan atau pola realisasi APBD pemerintah daerah terkait.

Berdasarkan desain transfer yang ada saat ini, Qibthiyah (2010) menyimpulkan bahwa desain sistem transfer di Indonesia terutama di era desentralisasi ini cenderung bersifat distributif, dan relatif tidak banyak menerapkan *formula-based* yang mendorong peningkatan efisiensi. Namun demikian, konteks ekualisasi atau *distributive objective* juga lemah dari desain formula DAU dan juga penggunaan *one-size fits all policy* DAU (Shah 2011).

Terkait dengan efektifitas dana transfer, berdasarkan besar alokasi, dapat dilihat dari tujuan yang ditetapkan setiap jenis transfer terkait. Namun demikian, untuk konteks Indonesia, dimana desentralisasi lebih pada sisi pengeluaran, penerimaan transfer juga tergantung dari perilaku pemerintah daerah dalam pola belanjanya. Efektifitas transfer tidak berpengaruh secara langsung pada *distributive outcome*, melainkan melalui pengaruhnya terhadap pola belanja daerah (untuk *unconditional transfer*) atau melalui fungsi belanja terkait dari pemerintah daerah (untuk *conditional transfer*). Selain dampak dari transfer ke pola belanja, sumber penerimaan transfer juga kemungkinan dapat mempengaruhi perilaku pemerintah daerah dalam pengumpulan pajaknya, atau terdapatnya penurunan *tax effort* dari pemerintah daerah.

Selanjutnya, secara umum dapat dikatakan bahwa belum terdapat literatur yang cukup komprehensif untuk melakukan analisis terhadap efektifitas dana transfer dengan data terkini dan dalam konteks perbandingan sebelum dan sesudah desentralisasi. Untuk itu studi ini mencoba melengkapi *gap* dari studi-studi efektifitas dana perimbangan yang ada dengan pertanyaan penelitian seperti diuraikan pada bagian berikut.

## 2. TUJUAN

Studi ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan berikut:

1. Apakah dana perimbangan yang bersifat distributif untuk setiap jenis transfer, melalui total belanja daerah terbukti efektif mempengaruhi tingkat kemiskinan dan pengangguran?
2. Apakah efektifitas ini berbeda untuk tiap jenis belanja daerah?
3. Apakah efektifitas dana transfer cenderung berbeda antara periode sebelum dan sesudah desentralisasi?

## 3. METODOLOGI

### 3.1. Kerangka Teoretis

Perubahan kelembagaan di tingkat pusat dengan pengalihan kewenangan program pengeluaran (desentralisasi pengeluaran) yang sebelumnya diawali dengan desentralisasi administrasi, merupakan bentuk penyesuaian kelembagaan dan kewenangan program dari institusi terkait. Dengan pengalihan kewenangan yang cukup besar di tingkat pemerintah daerah terutama untuk tingkat kabupaten dan kota, konsekuensi pendanaan dalam hal ini melalui kebijakan transfer menjadi lebih relevan. Kewenangan di tingkat pemerintahan kabupaten dan kota lebih besar dibandingkan provinsi, walaupun untuk konteks potensi penerimaan dengan sistem pajak dan daerah yang relatif tidak banyak berubah, kemampuan fiskal pemerintah kabupaten dan kota relatif lebih rendah dibandingkan dengan provinsi.

Volden (2007) menilai bahwa sistem transfer memperlihatkan hubungan yang saling terkait antara pemerintah pusat yang memutuskan untuk memberikan dan memformulasikan skema atau persyaratan transfer dan pemerintah daerah sebagai target penerima transfer yang juga dapat memutuskan untuk menerima atau tidak transfer serta kebijakan yang terkait dengan transfer yang diterima dalam kegiatan atau program pengeluarannya. Dalam hal ini, dampak dari suatu kebijakan transfer kemungkinan akan terkait dengan konteks hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta karakteristik dari skema transfer itu sendiri.

Dalam kaitannya dengan skema transfer, Bahl (2000) juga menunjukkan bagaimana skema transfer dapat memperlihatkan konteks kewenangan antar tingkat pemerintahan. Sebagai bentuk mekanisme pendanaan untuk devolusi parsial di sisi pengeluaran pemerintah, maka pilihan skema transfer juga dapat menunjukkan apakah memang kondisi kewenangan yang relatif besar untuk pemerintah daerah tidak justru tergerus dari adanya transfer pemerintah pusat. Kebijakan transfer di Indonesia yang beralih ke mekanisme transfer yang bersifat *block grant* dari sebelumnya *specific grant* (SDO dan Inpres), konsisten dengan kewenangan pemerintah daerah karena mekanisme *block grant* menjamin diskresi penggunaan dana.

Kebijakan transfer di Indonesia relatif beragam dalam sepuluh tahun terakhir ini, namun demikian kebijakan transfer yang utama adalah konteks pendanaan melalui dana perimbangan yaitu DAU, DAK, dan DBH. Terkait dengan DBH, sama halnya dengan *equalization grant* yaitu DAU, umumnya tidak ada prasyarat terkait dengan penggunaan DBH atau bersifat *block grant*.<sup>1</sup> Tidak seperti DAU dan DAK, penyaluran DBH umumnya ditujukan untuk daerah dengan basis penerimaan terkait, dan oleh karenanya DBH juga seringkali diasosiasikan sebagai *quasi local tax* (Sidik 2011), walaupun konsensus yang ada tetap mengelompokkan DBH sebagai bentuk transfer (Schroeder 1988, Bahl 2000).

Kebijakan transfer yang sebatas melalui SDO dan Inpres sebelum tahun 2001 kemungkinan tidak terlepas dari masih relatif rendahnya kewenangan pemerintah daerah. Pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah pada dasarnya lebih merupakan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat. Peralihan kebijakan transfer di tahun 2001 selain mengarahkan pada skema transfer yang lebih bersifat *block grant*, melalui bentuk *equalization grant*, aspek distributif terkait dengan kebutuhan dan kemampuan fiskal antar pemerintah daerah menjadi fokus utama transfer ini. Acuan penggunaan transfer untuk mengatasi

<sup>1</sup> Batasan penggunaan diadopsi untuk jenis DBH tertentu seperti bagi hasil cukai dan bentuk dana reboisasi. Selain itu, juga terdapat batasan untuk persentase tertentu DBH seperti untuk jenis DBH Migas. Namun demikian, konteks *earmarked* penerimaan ini relatif rendah dari keseluruhan DBH yang umumnya diterima sebagian besar pemerintah daerah.

disparitas antar wilayah juga dapat berasosiasi dengan upaya peningkatan akses dan pelayanan publik yang memadai untuk keseluruhan masyarakat. Selain itu, Buettner dkk (2006) menunjukkan bagaimana *equalization grant* juga merupakan bentuk kebijakan yang dapat meningkatkan efisiensi, terutama apabila kondisi otonomi penerimaan yang besar justru akan menyebabkan daerah terperangkap dalam bentuk *tax competition* yang tidak produktif.<sup>2</sup>

Dari beberapa studi terdahulu, pengaruh efektifitas pengeluaran pemerintah terhadap *outcome* dalam hal ini yang terkait dengan indikator tingkat kesejahteraan seperti pencapaian *outcome* tertentu di bidang pendidikan dan kesehatan atau penurunan tingkat kemiskinan cenderung inkonklusif baik untuk kasus di negara maju maupun di negara berkembang (Hanushek 1999, Ravallion 2007, Loayza 2010, Suryadharma 2012).

Hanushek (1999) yang mengkaji kaitan antara pendanaan pemerintah di Amerika Serikat di bidang pendidikan, misalnya, mengkritisi bahwa studi terkait dengan efektifitas dari suatu bentuk pendanaan, apakah itu dalam bentuk transfer ataupun pengeluaran pemerintah daerah, perlu mempertimbangkan bahwa *outcome* di bidang pendidikan umumnya tidak hanya dipengaruhi dari satu tahun pendanaan saja, tetapi lebih merupakan hasil dari akumulasi pendanaan. Justifikasi yang sama kemungkinan perlu dipertimbangkan untuk menganalisa keterkaitan dari suatu bentuk pendanaan publik terhadap *outcome* lainnya, seperti dalam hal ini adalah tingkat kemiskinan.

Loayza (2010) dan Suryadharma (2012), juga mengambil contoh di negara berkembang seperti Peru dan Indonesia, mengkaitkan bahwa faktor yang mempengaruhi kecilnya pengaruh dari pendanaan publik terhadap *outcome* pelayanan menunjukkan konteks inefisiensi dari alokasi pendanaan publik dan juga konteks *governance* yang kurang. Loayza (2012) menemukan bahwa investasi publik di Peru cenderung tidak berhubungan dengan penurunan kemiskinan, dan hal ini kemungkinan disebabkan inefisiensi dari investasi publik yang dilakukan. Sementara itu, Suryadharma (2012) menemukan bahwa di Indonesia setidaknya di bidang pendidikan, pengeluaran publik cenderung justru berhubungan negatif dengan pencapaian *outcome* di daerah dengan tingkat korupsi yang relatif lebih tinggi.

Terkait dengan *outcome* seperti indikator kemiskinan, Rao (2002) menyatakan bahwa untuk sistem desentralisasi, kebijakan pengentasan kemiskinan cenderung dilakukan tidak hanya tingkat pemerintah pusat tetapi juga di tingkat pemerintah daerah, bahkan untuk kebijakan yang berasal atau diformulasi oleh pemerintah pusat (konteks dekonsentrasi). Konteks transfer, seperti *block grant equalization grant* sebenarnya merupakan mekanisme tidak langsung yang mengasumsikan bahwa penanggulangan disparitas antar daerah untuk kebutuhan dan kemampuan fiskalnya, akan menjamin akses yang sama untuk tingkat pelayanan dasar di setiap daerah.

Dalam hal ini, pendanaan pemerintah melalui transfer akan bergantung dari kebijakan pemerintah daerah yang lebih mengetahui administrasi dan mekanisme program pengentasan kemiskinan atau bentuk pelayanan dasar publik lainnya di daerahnya yang cocok diterapkan.

Xuan-Binh dkk (2007) menunjukkan bahwa di Vietnam, besarnya transfer pemerintah pusat ke daerah cenderung berkorelasi dengan penurunan indikator tingkat kemiskinan dan disparitas *output* antar wilayah. Brodjonegoro dan Martinez-Vazquez (2004) menunjukkan bahwa untuk Indonesia, *block grant* seperti DAU cenderung lebih besar untuk wilayah atau daerah yang relatif lebih miskin, dan untuk itu kemungkinan penggunaan dana transfer tersebut juga dapat diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah terkait.

Namun demikian, studi antar negara dari Kessler dan Lessman (2008) menunjukkan bahwa transfer pemerintah pusat ke daerah cenderung meningkatkan disparitas pendapatan (*gini coefficient*). Dalam hal ini Lessman (2012) beranggapan bahwa untuk efektifitas transfer untuk penanggulangan kemiskinan akan juga tergantung dari pencapaian perkembangan ekonomi di negara tersebut.

Analisa efektifitas transfer merupakan hal yang menjadi acuan ketika suatu diperlukan justifikasi keberlanjutan ataupun perubahan dari suatu bentuk kebijakan transfer. Namun demikian, untuk konteks beberapa negara seperti Indonesia yang lebih menekankan pada skema transfer yang bersifat *block grant*, kebijakan transfer pada akhirnya terkait dengan pola atau bentuk dari pengeluaran pemerintah daerah.

Beberapa studi cenderung berpandangan bahwa efektifitas pengeluaran pemerintah daerah yang secara tidak langsung dapat dikaitkan dengan efektifitas transfer akan tergantung dari komposisi atau pilihan jenis pengeluaran yang distimulasi dari transfer terkait. Dalam hal ini, misalnya, terdapat pandangan bahwa pengeluaran untuk sektor infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan dapat berpengaruh positif untuk penurunan tingkat kemiskinan (Fan dkk 2000, Jung dan Thorbeck 2003).

### 3.2. Metode Pelaksanaan Kajian

#### Model Empirik

Dalam studi ini dipergunakan model ekonometrika untuk menghubungkan konteks kinerja transfer dan *output* di perekonomian dengan indikator utama kemiskinan dan pengangguran berdasarkan uraian teoretis di atas. Untuk periode setelah desentralisasi, menyesuaikan karakter alokasi transfer SDO dan Inpres yang sepenuhnya dikendalikan pemerintah pusat dan daerah tidak memiliki keleluasaan alokasi, maka persamaan (1) dan (2) tidak perlu dituliskan dalam bentuk sistem atau menjadi satu persamaan sebagai berikut.

$$y_{it} = \alpha_0 + \beta_1 SDO_{it} + \beta_2 INPRES_{it} + \beta X_{it} + v_{it} \quad (3)$$

<sup>2</sup> Dalam hal ini *tax competition* justru mengarah pada *welfare loss*, keadaan yang cenderung menurunkan kemampuan pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan pada akhirnya dapat membuat ukuran pelayanan publik yang jauh lebih rendah dari yang seharusnya

Dalam persamaan di atas SDO dan INPRES eksplisit menjadi variabel penjelas bersama dengan vektor variabel kontrol  $X_{it}X_{it}$ . Konteks perbandingan antara sebelum dan sesudah desentralisasi, efektivitas akan diperbandingkan dengan melihat besarnya koefisien  $\beta_1\beta_1$  dan  $\beta_2\beta_2$  dengan koefisien  $\gamma\gamma$  pada sistem persamaan untuk periode analisis sesudah desentralisasi.

Untuk periode setelah desentralisasi, estimasi model empirik dalam studi ini yang didasarkan pada dua persamaan (1) dan (2), dapat ditulis ulang dalam bentuk sistem persamaan simultan sebagai berikut:

$$y_{it} = \alpha_0 + \gamma E_{it} + \beta X_{it} + v_{it} \quad (4)$$

dan

$$E_{it} = \alpha_1 + \delta T_{it} + u_{it} \quad (5)$$

dimana,

- $y_{it}$  adalah dependen variabel indikator *outcome* dalam perekonomian. Di dalam studi ini, didefinisikan ukuran efektivitas dalam perekonomian adalah:
  - Kemiskinan (jumlah penduduk miskin)
  - Pengangguran (jumlah pengangguran)
- Secara *a priori* diasumsikan bahwa transfer yang dialokasikan pemerintah pusat  $T_{it}$  bersifat distributif. Kemiskinan dan Pengangguran dipilih sebagai ukuran efektivitas atau *outcome* karena kemiskinan dan pengangguran mencerminkan aspek distributif tersebut.
- $E_{it}$  adalah realisasi belanja pemerintah daerah  $E_{it}$ . Untuk realisasi belanja pemerintah daerah, akan digunakan variabel per kapita pengeluaran pemerintah dan bukan total pengeluaran pemerintah daerah. Hal ini untuk menghilangkan bias dari skala ukuran pengeluaran pemerintah daerah. Berbagai studi yang dilakukan sebelumnya juga menunjukkan bahwa pendekatan per kapita pengeluaran pemerintah lebih banyak digunakan dibandingkan dengan total pengeluaran, terlebih ketika jumlah penduduk tidak dikontrol secara langsung dalam estimasi
- $X_{it}$  adalah variabel kontrol. Untuk regresi  $y_{it}$  berupa kemiskinan, vektor  $X_{it}$  didefinisikan sebagai PDRB, Jumlah Penduduk, dan Luas Wilayah. Sedangkan untuk regresi  $y_{it}$  berupa pengangguran, vektor  $X_{it}$  didefinisikan sebagai PDRB, Kepadatan Penduduk dan jumlah pengangguran periode sebelumnya.
- $T_{it}$  adalah 3 jenis transfer: DAU, DAK dan DBH.
- $v_{it}$  dan  $u_{it}$  *composite error* dalam data panel.

Selanjutnya, untuk menguji apakah per jenis transfer efektif atau tidak memengaruhi *outcome*, persamaan 4 akan bervariasi menjadi persamaan 4a, 4b dan 4c untuk tiap jenis transfer. Dikarenakan ada 3 jenis transfer yang akan diuji efektivitasnya, persamaan 3a dengan 3 variasi persamaan *instrumental variabel* persamaan 4 dapat dituliskan sebagai sebuah sistem persamaan di bawah ini (Dalam hal ini untuk ukuran efektivitas baik terhadap kemiskinan dan pengangguran, estimasi akan dilakukan sebanyak 3 sistem persamaan, yaitu 4-51, 4-5b, dan 4-5c<sup>3</sup>).

$$y_{it} = \alpha_0 + \gamma E_{it} + \beta X_{it} + v_{it} \quad (4)$$

dan

$$E_{it} = \alpha_1 + \delta 1DAU_{it} + u_{1it} \quad (5a)$$

$$E_{it} = \alpha_2 + \delta 2DAK_{it} + u_{2it} \quad (5b)$$

$$E_{it} = \alpha_3 + \delta 3DBH_{it} + u_{3it} \quad (5c)$$

Sistem persamaan di atas akan diestimasi untuk lingkup indeks *cross-section* (i) kabupaten/kota dan provinsi pada dua skenario regresi. Untuk keperluan analisis, variasi teknik estimasi akan melibatkan dua spesifikasi yaitu *level* dan *log*. *Log* memungkinkan mendapatkan nilai elastisitas sebagai ukuran efektivitas dana transfer terhadap capaian *outcome* di samping hasil estimasi *level* untuk nilai pengaruh nominal.

Data yang akan dipergunakan dalam analisis ini mencakup sumber: realisasi APBD kabupaten/kota dan provinsi dari Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan dan Statistik Indonesia dan Statistik Keuangan Pemerintah Daerah, Badan Pusat Statistik.

### Survey

Untuk melengkapi analisis data sekunder, studi ini juga melakukan survey ke 3 provinsi dan masing-masing 3 kabupaten/kota di dalamnya sebagai daerah sampel yang ditetapkan secara *purposive* yaitu representasi daerah dengan capaian *outcome* tinggi, sedang dan rendah.

Dengan ukuran tingkat kemiskinan dan pengangguran, *purposive sampling* menetapkan Provinsi Bali untuk kategori tinggi dengan daerah sampel: Kabupaten Bangli, Kota Denpasar dan Badung. Sedangkan Provinsi DI Yogyakarta sebagai representasi sedang dengan daerah sampel: Kota Yogyakarta, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo. Sedangkan kategori rendah adalah Provinsi Bengkulu dengan daerah sampel Kota Bengkulu, Kabupaten Kaur, Kabupaten Bengkulu Utara.

3 Pemilihan teknik regresi terpisah untuk tiap jenis transfer relative terhadap pilihan meletakkan tiga jenis transfer sekaligus dalam satu persamaan, didasarkan pada kemungkinan meletakkan hanya satu jenis variabel instrumen pada model ini.

Beberapa pertanyaan kunci untuk menganalisis efektivitas dana transfer dalam diskusi kelompok terarah dengan responden di daerah adalah:

1. Dari sisi kebijakan yang tertuang dalam dokumen perencanaan daerah, apakah pengurangan kemiskinan dan pengangguran merupakan bagian dari visi dan misi yang ditetapkan oleh daerah?
2. Secara sektoral, sektor apa saja yang menjadi perhatian pemerintah daerah untuk mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran?
3. Dari sisi sumber daya untuk mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, bagaimana pola alokasi dana yang bersumber dari pusat (transfer) diarahkan untuk mencapai tujuan tersebut?
4. Manakah yang lebih dominan dalam mencapai tujuan tersebut, pola alokasi oleh daerah atau program dari pemerintah pusat yang langsung dilakukan di daerah? Berapakah alokasi pusat (APBN) untuk tujuan tersebut? Mohon dijelaskan.
5. Apa saja kebijakan dan program yang dilaksanakan oleh daerah untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran dengan alokasi anggaran yang bersumber dari APBD. Mohon berikan gambaran garis besar alokasi DAU/DAK dalam APBD khususnya dana untuk penciptaan lapangan kerja, penguatan sistem jaminan sosial dan ketenagakerjaan, balai latihan kerja, pusat informasi pasar kerja, dsb yang relevan untuk penciptaan lapangan kerja dan program pengentasan kemiskinan, bantuan sosial dan program-program pemenuhan hak dasar masyarakat.

#### Data

Sesuai dengan dua pendekatan yang dipergunakan dalam studi ini, ada dua data yang akan dipergunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian dalam studi ini. Data untuk model empirik terkait spesifikasi dan sumbernya disajikan dalam tabel berikut.

Variabel	Sumber
Dana Transfer	Realisasi APBD, DJPK, Kemenkeu
PDRB	Kabupaten/Kota di Indonesia 2001-2010, BPS
Penduduk Miskin	Data dan Informasi Kemiskinan 2002-2010, BPS
Jumlah Penduduk	Provinsi dalam Angka Kabupaten/Kota di Indonesia, 2001-2010, BPS
Luas Wilayah	Provinsi dalam Angka Kabupaten/Kota di Indonesia, 2001-2010, BPS
Jumlah Pengangguran	Provinsi dalam Angka Kabupaten/Kota di Indonesia, 2001-2010, BPS
Expenditure	Statistik Keuangan Pemerintah Daerah 2001-2010, BPS

Sedangkan untuk data primer dari hasil wawancara responden aparatur daerah dan diperoleh dari daerah sampel yang terdiri dari Provinsi Bali: Kabupaten Bangli, Kota Denpasar dan Badung; Provinsi DI Yogyakarta: Kota Yogyakarta, Kabupaten Gunung Kidul dan Kabupaten Kulon Progo; dan Provinsi Bengkulu: Kota Bengkulu, Kabupaten Kaur, dan Kabupaten Bengkulu Utara.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### Sebelum Desentralisasi

Penyaluran dana transfer sebelum tahun 2001 merupakan kebijakan yang terkait langsung dengan jenis belanja tertentu seperti SDO yang disalurkan untuk belanja pegawai, ataupun untuk kegiatan atau pengelolaan administrasi unit tertentu seperti konteks bantuan dana Inpres. Dalam hal ini, pengaruh dana transfer terhadap jumlah penduduk miskin ataupun jumlah pengangguran untuk periode sebelum tahun 2001, dapat bersifat langsung ataupun tidak langsung.

Terkait dengan periode sebelum desentralisasi, analisis dilakukan pada tingkat provinsi. Hal ini dilakukan mengingat keterbatasan ketersediaan data terutama yang terkait dengan *output* antara seperti jumlah penduduk miskin dan jumlah pengangguran.

### Dana Transfer dan Kemiskinan

Hasil estimasi dalam tabel 1 menunjukkan bahwa bantuan dalam bentuk Dana Inpres signifikan dalam menurunkan jumlah penduduk miskin. Sementara itu, sumbangan yang mengacu pada besar dana transfer dalam bentuk SDO dan merupakan jenis transfer untuk belanja pegawai, tidak signifikan dalam menurunkan jumlah penduduk miskin. Hasil estimasi juga menggambarkan bagaimana kebijakan penurunan jumlah penduduk miskin yang dilakukan kemungkinan juga terkait dengan perkembangan perekonomian. Estimasi Model 2 dengan spesifikasi model dalam bentuk logistik, menunjukkan bahwa PDRB signifikan menurunkan jumlah penduduk miskin. Peningkatan PDRB suatu daerah cenderung akan mengakibatkan penurunan jumlah penduduk miskin di daerah tersebut, *ceteris paribus*. Estimasi Model 2 juga menunjukkan bagaimana untuk provinsi dengan tingkat penduduk yang relatif tinggi, cenderung untuk memiliki jumlah penduduk miskin yang tinggi juga.

### Dana Transfer dan Pengangguran

Hasil estimasi dalam tabel 1, menunjukkan bahwa bantuan dan sumbangan tidak signifikan mempengaruhi jumlah pengangguran. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian sebelumnya bahwa terkait dengan jumlah pengangguran, terdapat kecenderungan bahwa dana Inpres yang cenderung dapat menurunkan jumlah pengangguran adalah bentuk Inpres yang didasarkan pada basis penduduk seperti Inpres untuk kabupaten dan kota (Inpres Dati II) dan Inpres untuk desa tertinggal (Shah dalam Bird dan Villancourt 1998).

Terkait dengan karakteristik wilayah seperti kepadatan penduduk dan luas wilayah, hasil estimasi juga menunjukkan bahwa karakteristik wilayah secara signifikan tidak berpengaruh terhadap jumlah pengangguran. Hal ini dapat dijelaskan bahwa kemungkinan adanya kebijakan seperti transmigrasi, membuat konteks kepadatan penduduk terutama yang terkait dengan luas wilayah menjadi kurang relevan dan keterkaitannya dengan penurunan jumlah pengangguran.

Namun demikian, terkait dengan indikator perekonomian yaitu PDRB, hasil estimasi menunjukkan bahwa PDRB secara signifikan berpengaruh terhadap penurunan jumlah pengangguran.

**Tabel 1 : Estimasi Kemiskinan dan Pengangguran Sebelum Desentralisasi (Provinsi)**

Dependen/Independen (satuan)	Kemiskinan (000 orang) (Model 1)	Kemiskinan (000 orang) (Model 2)	Pengangguran (orang) (Model 1)	Pengangguran (orang) (Model 2)
Lag Bantuan per Kapita (000)			+ (NS)	
Lag Sumbangan per Kapita (000)			- (NS)	
Lag Bantuan (000)				+ (NS)
Lag Sumbangan (000)				+ (NS)
Bantuan per Kapita (000)	-0,0000128 ***			
Sumbangan per kapita (000)	- (NS)			
Bantuan (000)		-0,0543222 ***		
Sumbangan (000)		- (NS)		
PDRB per kapita (juta)				
PDRB (juta)	+ (NS)	-0,6784397***	- ***	-2,211631***
Penduduk (000 orang)	-0,871955 ***	1,6733 ***		
Penduduk (Square)	0,0000346 ***			
Kepadatan Penduduk (000 orang/km <sup>2</sup> )			-(NS)	+(NS)
Luas wilayah (km <sup>2</sup> )				

Catatan: Model 1: estimasi level; Model 2: estimasi ln; \*\*\* signifikan 1%; \*\* signifikan 5%; \*signifikan 10%; (NS) tidak signifikan; inst: penduduk tahun sebelumnya

### Sesudah Desentralisasi

Hasil estimasi dalam tabel 2 dan 3 menunjukkan bagaimana belanja pemerintah daerah dalam bentuk dana transfer mempengaruhi jumlah penduduk miskin dan jumlah pengangguran setelah desentralisasi di tingkat kabupaten/kota dan provinsi. Sementara itu tabel 4 menunjukkan pengaruh dari komposisi fungsi belanja pemerintah daerah, dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah di pelayanan dasar sektor tertentu yang cenderung mendorong penurunan jumlah penduduk miskin dan penurunan jumlah pengangguran seperti sektor pendidikan dan pertanian.

Penggunaan variabel per kapita pengeluaran pemerintah dan bukan total pengeluaran pemerintah daerah adalah acuan untuk menghilangkan bias dari skala ukuran pengeluaran pemerintah daerah. Berbagai studi yang dilakukan sebelumnya juga menunjukkan bahwa pendekatan per kapita pengeluaran pemerintah lebih banyak digunakan dibandingkan dengan total pengeluaran, terlebih ketika jumlah penduduk tidak dikontrol secara langsung dalam estimasi.

### Dana Transfer dan Kemiskinan

Di tingkat kabupaten dan kota, hasil estimasi dalam tabel 2 menunjukkan bagaimana peningkatan belanja pemerintah daerah yang diakibatkan dari adanya dana transfer berpengaruh pada penurunan jumlah penduduk miskin. Lebih lanjut, dari sisi jenis belanja, peningkatan belanja modal yang dipengaruhi oleh dana transfer DAK, cenderung untuk menurunkan jumlah penduduk miskin. Sementara itu, pengaruh dari belanja pegawai terhadap jumlah penduduk miskin cenderung sensitif terhadap model. Berdasarkan model estimasi level (model 2 tabel 2), terlihat bahwa belanja pegawai berpengaruh positif terhadap jumlah penduduk miskin. Namun demikian, berdasarkan model estimasi logistik, belanja pegawai tidak berpengaruh terhadap jumlah penduduk miskin.

Selanjutnya dari hasil estimasi dapat juga dilihat hubungan antara indikator jumlah penduduk dengan tingkat kemiskinan yang bersifat non-linear atau kuadrat yang menunjukkan bagaimana wilayah dengan jumlah penduduk yang rendah cenderung berasosiasi dengan penurunan jumlah penduduk miskin. Kondisi ini kemungkinan menggambarkan secara tidak langsung bagaimana wilayah urban berasosiasi dengan jumlah penduduk miskin yang lebih tinggi dibandingkan wilayah non-urban.

Estimasi dalam tabel 2 juga menunjukkan bagaimana pengaruh dari PDRB di suatu wilayah dengan penurunan jumlah penduduk miskin. Kabupaten dan kota dengan PDRB yang lebih tinggi berasosiasi dengan penurunan jumlah penduduk miskin yang lebih besar. Peningkatan PDRB cenderung akan menurunkan jumlah penduduk miskin, namun nilai koefisien yang relatif kecil mengindikasikan kemungkinan pembentukan PDRB yang belum banyak terkait langsung dengan penurunan jumlah penduduk miskin.

Sementara itu, terkait dengan bagaimana komposisi belanja pemerintah daerah akan mempengaruhi pencapaian indikator penurunan jumlah penduduk miskin di tingkat kabupaten dan kota dapat dilihat pada tabel 4. Hasil estimasi tabel 4 menunjukkan pengeluaran di bidang pendidikan cenderung untuk menurunkan jumlah penduduk miskin, sementara konteks yang sama tidak terjadi untuk pengeluaran pemerintah daerah di sektor pertanian. Pengaruh belanja di sektor pertanian terhadap penurunan jumlah penduduk miskin sensitif terhadap spesifikasi model. Dalam model 1 tabel 4 dapat dilihat bahwa belanja sektor pertanian yang terkait dengan DAK dalam tingkat tertentu dapat menurunkan jumlah penduduk miskin.

Selanjutnya adalah hasil estimasi pengaruh transfer terhadap kemiskinan di tingkat provinsi. Hasil estimasi dalam tabel 3 menunjukkan bahwa per kapita belanja pemerintah tahun sebelumnya berpengaruh positif terhadap penurunan jumlah penduduk miskin di tingkat provinsi, namun demikian hasilnya tidak signifikan secara statistik. Hal yang menarik adalah bahwa di tingkat provinsi, belanja modal cenderung tidak menurunkan jumlah penduduk miskin. Sebaliknya terjadi pada belanja pegawai dimana belanja pegawai cenderung mempengaruhi penurunan penduduk miskin, namun demikian pengaruhnya tidak signifikan secara statistik.

### Dana Transfer dan Pengangguran

Di tingkat kabupaten dan kota, hasil estimasi dalam tabel 2 menunjukkan tidak ada bukti bahwa pengeluaran pemerintah daerah yang berasal dari transfer pemerintah pusat terutama dalam bentuk DAK menyebabkan penurunan jumlah pengangguran. Namun demikian, jika dilihat lebih jauh dari sisi jenis belanja, dapat dilihat bahwa belanja modal mempengaruhi secara signifikan terhadap penurunan jumlah pengangguran. Sebaliknya terjadi pada belanja pegawai. Hasil estimasi menunjukkan bahwa belanja pegawai untuk tingkat pemerintah kabupaten dan kota justru cenderung berasosiasi dengan peningkatan jumlah pengangguran.

Estimasi juga menunjukkan bagaimana pengaruh PDRB terhadap jumlah pengangguran sensitif terhadap spesifikasi model. Dalam model 1 dan 2 pada tabel 2 dapat dilihat bahwa PDRB justru mempunyai kecenderungan meningkatkan jumlah pengangguran. Sementara itu dengan model estimasi level (model 3), terlihat bahwa PDRB cenderung menurunkan jumlah pengangguran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa jumlah pengangguran cenderung responsif terhadap PDRB di wilayah terkait. Kondisi ini berbeda dengan periode sebelum desentralisasi tahun 2001, dimana PDRB di suatu wilayah secara signifikan berpengaruh terhadap penurunan jumlah pengangguran.

Sementara itu, terkait dengan bagaimana komposisi belanja pemerintah daerah akan mempengaruhi pencapaian indikator penurunan jumlah pengangguran di tingkat Kabupaten dan Kota dapat dilihat pada tabel 4 kolom 3 dan 4. Hasil estimasi tabel 4 menunjukkan pengeluaran di bidang pertanian terhadap penurunan jumlah pengangguran cenderung sensitif terhadap model. Berdasarkan model estimasi level (model 1), terlihat pengeluaran di bidang pertanian berpengaruh dalam menurunkan jumlah pengangguran. Namun berdasarkan model estimasi logistik, pengeluaran pertanian tidak berpengaruh terhadap jumlah pengangguran.

Selanjutnya adalah hasil estimasi pengaruh transfer terhadap pengangguran di tingkat provinsi. Hasil estimasi pada tabel 3 menunjukkan bahwa untuk tingkat provinsi, belanja pemerintah cenderung tidak signifikan mempengaruhi jumlah pengangguran. Demikian pula apabila diklasifikasikan berdasarkan jenis belanja yaitu pegawai dan belanja modal, dapat dilihat bahwa relatif tidak ditemukan keterkaitan antara belanja modal maupun belanja pegawai terhadap jumlah pengangguran. Tidak terkaitnya pengeluaran pemerintah daerah terhadap jumlah pengangguran kemungkinan juga tidak diakibatkan dari spesifikasi model, misalnya karena tidak dimasukkan upah regional provinsi. Untuk kondisi setelah tahun 2001, terdapat kondisi penetapan upah minimum yang tidak hanya berdasarkan standar nasional tetapi juga spesifik wilayah yaitu mengacu pada upah minimum tingkat provinsi. Namun demikian, kondisi perbedaan antar wilayah tersebut juga telah dikontrol dengan penggunaan *fixed effect* dari regresi panel *instrument variabel*.

**Tabel 2: Estimasi Kemiskinan dan Pengangguran Sesudah Desentralisasi (Kabupaten dan Kota)**

Dependen/Independen (satuan)	Kemiskinan (orang) (Model 1)	Kemiskinan (orang) (Model 2)	Kemiskinan (orang) (Model 3)	Pengangguran (orang) (Model 1)	Pengangguran (orang) (Model 2)	Pengangguran (orang) (Model 3)
Lag Belanja Pemerintah (000) (Inst)						
Lag Per Kapita Belanja Pemerintah (000)(Inst)	-13.064,28***			+(NS)		
Lag Belanja Modal (000) (Inst)		-0,11***	-0,24**		-0,94***	-0,00**
Lag Belanja Pegawai (000)		-0,06***	+(NS)		0,46***	0,00***
PDRB per kapita (miliar)						

PDRB (miliar)	-3,05***	+3,67***	0,33***	6,98***	33,49***	-0,00***
Penduduk (orang)	0,13 ***	0,13***	0,48***			
Penduduk (Square)	-(NS)					
Kepadatan Penduduk(orang/km2)					-(NS)	0,00***
Luas wilayah (km2)	+(NS)	-(NS)	-(NS)			
Lag Tingkat Pengangguran (orang)				0,14***	0,33**	+***

Catatan: Model 1 dan 2: estimasi level; Model 3: estimasi ln; \*\*\* signifikan 1%; \*\* signifikan 5%; \*signifikan 10%; (NS) tidak signifikan; inst: dana perimbangan (dau, dak, dan dbh) tahun sebelumnya

**Tabel 3 : Estimasi Kemiskinan dan Pengangguran Sesudah Desentralisasi (Provinsi)**

Dependen/ Independen (satuan)	Kemiskinan (Model 1)	Kemiskinan (Model 2)	Kemiskinan (Model 3)	Pengangguran (Model 1)	Pengangguran (Model 2)	Pengangguran Model 3)
Lag Belanja Pemerintah (Inst)						
Lag Per Kapita Belanja Pemerintah (Inst)	-(NS)			+(NS)		
Lag Belanja Modal (Inst)		+(NS)	+(NS)		-(NS)	+(NS)
Lag Belanja Pegawai		-(NS)	-(NS)		+(NS)	-(NS)
PDRB per kapita						
PDRB	-23,5***	-11,18***	-0,34***	-(NS)	+(NS)	-(NS)
Penduduk	+0,25***	0,26***	0,91***			
Penduduk (Square)	+NS					
Kepadatan Penduduk					+NS	+NS
Luas wilayah	-(NS)	-(NS)	-(NS)			
Lag Tingkat Pengangguran				1,1***	-(NS)	1,1***
PNPM						

Catatan: Model 1 dan 2: estimasi level; Model 3: estimasi ln; \*\*\* signifikan 1%; \*\* signifikan 5%; \*signifikan 10%; (NS) tidak signifikan; inst: dana perimbangan (dau, dak, dan dbh) tahun sebelumnya

**Tabel 4: Estimasi Kemiskinan dan Pengangguran Sesudah Desentralisasi Berdasarkan Komposisi Belanja (Kabupaten dan Kota)**

Dependen/Independen (satuan)	Kemiskinan (Model 1)	Kemiskinan (Model 2)	Pengangguran (Model 1)	Pengangguran (Model 2)
Lag Belanja Pendidikan (Inst)				
Lag Belanja Sektor Pertanian (Inst)	-0,13 ***	0,114***		
Lag Belanja Pendidikan	-0,218***	-0,085***		+(NS)
Lag Belanja Sektor Pertanian			-0,47***	+(NS)
PDRB per kapita			-(NS)	-(NS)
PDRB	2,77***	0,440***		
Penduduk	0,093***	0,345***		
Penduduk (Square)	0,000***			

Kepadatan Penduduk			+ (NS)	-0,07**
Luas wilayah	- (NS)			
Lag Pengangguran			1,59***	+NS

Catatan: estimasi level; Model 2: estimasi ln; \*\*\* signifikan 1%; \*\* signifikan 5%; \*signifikan 10%; (NS) tidak signifikan; inst: DAK tahun sebelumnya

## Hasil Survey

### Pola Perencanaan untuk Upaya Penurunan Kemiskinan dan Pengangguran

Perencanaan pemerintah daerah, dari wilayah yang menjadi sampel survey, telah mengacu pada perencanaan di tingkat pusat. Koordinasi perencanaan di tingkat provinsi dan kabupaten kota relatif cukup tinggi untuk wilayah DI Yogyakarta dan di Provinsi Bali. Untuk Provinsi DIY Yogyakarta, perencanaan untuk penanggulangan kemiskinan juga didasarkan pada data yang tersedia di tingkat nasional yaitu data PPLS berupa basis data dari 40 persen populasi berdasarkan tingkat pendapatan. Program spesifik ditargetkan untuk wilayah-wilayah yang memang sudah diidentifikasi memiliki konsentrasi penduduk miskin yang relatif tinggi. Koordinasi telah dilakukan dengan tingkat pemerintah kabupaten dan kota, dimana pemerintah provinsi memberikan bantuan dana untuk program yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten dan kota.

Namun demikian, Provinsi DI Yogyakarta juga menyadari bahwa masih ada program yang dilakukan memang belum sepenuhnya efektif dalam upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran. Hal yang diakui masih menjadi hambatan adalah target program yang belum sepenuhnya pada penduduk miskin, serta juga konteks sektor pendorong pembangunan yang tidak berasal dari sektor yang menyerap banyak tenaga kerja.

Selanjutnya, di Provinsi Bengkulu, penganggulan kemiskinan dan ketenagakerjaan juga telah dikaitkan dengan upaya pencapaian MDGs. Perencanaan yang dilakukan juga sesuai dengan amanat dari UKP4. Program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan dan penurunan angka pengangguran lebih bersifat lintas sektor. Untuk sektor pendidikan, penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui beasiswa untuk siswa dari keluarga miskin.

### Peran Sumber Pendanaan dari Transfer Pemerintah Pusat

Mengenai aspek apakah pendanaan dana transfer selama ini juga menunjang penanggulangan kemiskinan ataupun penurunan angka pengangguran, setidaknya untuk daerah yang menjadi sampel, terdapat pandangan yang cukup beragam mengenai jenis transfer yang dianggap berpengaruh dan memang digunakan untuk penanggulangan kemiskinan dan penurunan tingkat pengangguran. Misalnya untuk provinsi dan kabupaten kota di Bengkulu, setidaknya dari diskusi FGD yang dilakukan, terdapat pandangan bahwa petunjuk teknis yang ada dalam DAK tidak langsung terkait dengan tujuan penanggulangan kemiskinan, dan jikapun ada, mungkin hanya untuk jenis DAK yang disalurkan untuk daerah tertinggal. Sementara itu, dana transfer seperti DAU lebih dominan dan prioritas untuk belanja pegawai. Dalam hal ini, permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah, relatif tidak pada tujuan dari transfer itu sendiri tetapi pada administrasi penyaluran dana transfer terkait. Sementara itu, terdapat juga pandangan bahwa petunjuk teknis DAK walaupun tidak eksplisit mencantumkan tujuan untuk penanggulangan kemiskinan, namun dari identifikasi penerima manfaat dari program atau kegiatan DAK yang dilakukan, setidaknya beberapa program terkait dengan upaya penurunan kemiskinan dan tingkat pengangguran. Selain dalam bentuk DAK, juga terdapat program pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan secara tidak langsung juga terkait dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan penurunan tingkat pengangguran.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

### 5.1. Kesimpulan

Dari hasil dua pendekatan yang dipergunakan dalam studi ini, yaitu estimasi model empirik dan hasil survey dalam format diskusi kelompok terarah di daerah:

Pertama, efektivitas lebih ditunjukkan oleh jenis transfer spesifik untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Pada periode sebelum desentralisasi, jenis transfer yang paling efektif adalah INPRES (bantuan) dan untuk periode setelah desentralisasi adalah DAK (Dana Alokasi Khusus). Hasil empirik mengindikasikan transfer berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan dan pengangguran walaupun nilai pengaruhnya tidak besar, khususnya pengangguran. Untuk kemiskinan didapatkan rentang elastisitas sebesar -0,24 untuk tiap belanja modal, sedangkan untuk pengangguran -0,000 atau tergolong *inelastis*.

Kedua, dari sisi jenis belanja, pada periode setelah desentralisasi, untuk tingkat kabupaten dan kota, jenis transfer yang lebih efektif ditunjukkan oleh jenis belanja modal relatif terhadap belanja pegawai. Sedangkan untuk tingkat provinsi hasil ini tidak *conclusive*.

Ketiga, relatif terhadap periode sebelum desentralisasi, meskipun dengan struktur model yang berbeda, nilai elastisitas dan koefisien regresi sebagai ukuran efektivitas menunjukkan nilai yang cenderung lebih besar untuk periode setelah desentralisasi. Bantuan perkapita (sebelum desentralisasi) menurunkan kemiskinan 12 orang untuk setiap juta alokasi transfer, sedangkan belanja modal (setelah desentralisasi) mampu menurunkan 110 orang miskin untuk nilai yang sama.

Lebih lanjut, dari sisi sektoral, ditemukan adanya keterkaitan yang erat antara pengeluaran di bidang pendidikan dengan pengurangan kemiskinan, sementara untuk indikator pengangguran lebih dijelaskan melalui belanja sektor pertanian. Variasi alokasi sektoral ini sangat tergantung karakteristik daerah sebagaimana hasil FGD di 3 wilayah sampel.

## 5.2. Rekomendasi Kebijakan

Dari hasil studi ini didapat beberapa rekomendasi kebijakan. Pertama, skema transfer yang menunjukkan adanya akuntabilitas untuk jenis transfer spesifik yang cenderung signifikan mempengaruhi belanja pemerintah daerah perlu untuk terus dikembangkan. Konteks alokasi dana transfer DAK, kemungkinan memang lebih terkait dengan pola belanja modal dari pemerintah daerah. Dalam hal ini, walaupun terdapat kekhawatiran mengenai kualitas dari belanja modal yang dilakukan oleh pemerintah daerah, program pemerintah terutama yang terkait dengan pelayanan dasar termasuk program yang diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan dan pengangguran, umumnya lebih merupakan bentuk dari belanja modal. Evaluasi dari belanja modal pemerintah termasuk program pelayanan dasar yang dilakukan oleh pemerintah daerah merupakan tahap lebih lanjut, yang dapat didorong oleh Kementerian Teknis di tingkat pemerintah pusat, terutama mengingat program yang dilakukan oleh pemerintah daerah umumnya juga merupakan *scaling-up* dari program serupa untuk konteks penanggulangan kemiskinan dan pengangguran dari pemerintah pusat.

Kedua, pentingnya mekanisme dan koordinasi program, termasuk juga dengan penyusunan skema dana transfer yang efektif. Dari hasil perbandingan efektivitas dana transfer, sebelum dan sesudah desentralisasi, studi empirik memperlihatkan bahwa keterkaitan efektivitas dana transfer, terutama untuk jenis bantuan (Dana Inpres) terlihat lebih *kuat*, dibandingkan dengan hasil empirik pengaruh transfer melalui belanja pemerintah daerah tingkat provinsi, untuk periode setelah desentralisasi. Dalam hal ini, perlunya *lesson learned* yang perlu diadopsi dan diperkuat, utamanya untuk pemerintah provinsi.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Bahl, R., 2000. *"Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice"*. Urban and Local Government Background Series No. 2, Washington, DC: World Bank
- BPS, 2000. Statistik Indonesia, 1993-1999. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS, 2010. Realisasi APBD, 1993-1999. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS, 2011. Data dan Informasi Kemiskinan 2002-2010. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS, 2011. Provinsi dalam Angka Kabupaten/Kota di Indonesia, 2001-2010. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS, 2000. Statistik Keuangan Pemerintah Propinsi, 1993-1999. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS, 2011. Kabupaten/Kota di Indonesia, 2001-2010. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- BPS, 2011. Kabupaten/Kota di Indonesia, 2001-2010. Jakarta: Biro Pusat Statistik.
- Brodjonegoro, B. dan J. Martinez-vazquez, 2002, *"An Analysis of Inonesia's Transfer System: Recent Performance and Future Prospects"*, ISP Working paper 02-13, Georgia State University.
- Buettner, T., 2006. *"The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy,"* Journal of Public Economics, 90(3), 477-497.
- Fan, S., Hazell, P., dan S. Thorat, 2000. *"Government Spending, Growth and Poverty in Rural India"*, American Journal of Agricultural Economics, 82 (4), 1038-1051.
- Fauziah, 2008. *"Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Indonesia"*, Journal of Economics and Finance in Indonesia, February 2008.
- Hanushek, EA, 2002. *"Publicly Provided Education"*. Chapter 30. Handbook of Public Economics. Volume 4. Elsevier
- Hirawan, S., 1993. *"Pengembangan Pola Bantuan Daerah dalam Repelita VI (Pembangunan Jangka Panjang Tahap II)"*, Ekonomi dan Keuangan Indonesia, XI:3.
- Jung, H., dan E. Thoebeck, 2003. *"The impact of public education expenditure on human capital, growth, and poverty in Tanzania and Zambia: a general equilibrium approach"*. Journal of Policy Modeling. 25 (8), 701-725.
- Kementerian Keuangan, 2012. Realisasi APBD 2001-2010.
- Kessler, A., dan C. Lessmann, 2008, *"Interregional Redistribution and Regional Disparities: How Equalization Does (Not) Work"*. CEPR Discussion Paper No. DP8133.
- Lessman, C., 2012, *"Regional inequality and decentralization: an empirical analysis"*, Environment and Planning A, 44(6), 1363-1388.

# PENYUSUNAN INDIKATOR DAYA SAING UMKM

DIREKTORAT PEMBERDAYAAN KOPERASI DAN USAHA KECIL MENENGAH  
email: [adhi@bappenas.go.id](mailto:adhi@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Penggunaan konsep daya saing saat ini mulai banyak diterapkan dalam konteks untuk mengukur peran dan kinerja usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Di Indonesia, UMKM memiliki peran yang cukup besar dalam pertumbuhan ekonomi, selain peningkatan kesempatan kerja dan penurunan kemiskinan. Namun peran UMKM tersebut belum cukup memadai untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan masyarakat yang lebih tinggi. Hal ini mengingat UMKM masih didominasi oleh usaha mikro yang beroperasi secara informal dengan produktivitas usaha yang rendah. Partisipasi dan kontribusi UMKM pada pasar yang lebih luas, seperti ekspor, juga masih rendah. Kondisi ini menimbulkan kebutuhan untuk memetakan faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan produktivitas UMKM dan kontribusinya pada pasar yang mungkin merupakan refleksi dari rendahnya tingkat daya saing UMKM di Indonesia.

Kajian ini bertujuan untuk menyusun satu perangkat indikator daya saing UMKM, serta rekomendasi penggunaannya untuk kebijakan pengembangan UMKM ke depan. Metodologi yang digunakan mencakup (1) studi literatur mengenai faktor-faktor daya saing UMKM dan pilihan metode pengukurannya; (2) penyusunan indikator daya saing UMKM berdasarkan literatur dan *expert judgment*; (3) pengumpulan data-data sekunder; (4) diskusi dengan pemangku kepentingan dalam penentuan dan verifikasi indikator-indikator daya saing UMKM; dan (4) perhitungan daya saing UMKM yang menjadi dasar bagi penyusunan rekomendasi penggunaan indikator daya saing UMKM. Perhitungan indikator daya saing UMKM difokuskan pada kinerja UMKM di sektor industri pengolahan di tingkat provinsi.

Hasil utama dari kajian yaitu indikator daya saing UMKM dapat diwakili oleh suatu Indeks Daya Saing (IDS) UMKM yang menggabungkan tiga indikator daya saing utama UMKM yaitu produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar. Hasil perhitungan IDS UMKM industri pengolahan per provinsi secara umum menunjukkan kelayakan penggunaan IDS UMKM untuk mengidentifikasi perkembangan UMKM terkait kapasitas internalnya dan hubungannya dengan pasar. IDS UMKM per provinsi juga mengkonfirmasi peran UMKM yang besar dalam perekonomian di sebagian besar provinsi di Indonesia. Hasil analisis juga menunjukkan bahwa IDS UMKM dapat digunakan untuk mengidentifikasi aspek-aspek daya saing UMKM yang perlu diperbaiki dalam bentuk kebijakan dan program, terutama di tingkat provinsi. Perbaikan kebijakan dan program tersebut dapat difokuskan pada (1) penguatan kualitas produk UMKM yang disertai dengan perbaikan orientasi UMKM kepada konsumen dan peningkatan akses pasar yang luas; (2) peningkatan akses ke sumber daya produktif untuk meningkatkan kesinambungan produksi dan pertumbuhan *output*; dan (3) pengembangan daya saing UMKM dalam kesatuan dengan pengembangan pariwisata mengingat dampak positif dari kemajuan pariwisata terhadap peningkatan permintaan pasar. Kebijakan peningkatan daya saing UMKM juga perlu memperhatikan karakteristik, kebutuhan dan tingkat perkembangan UMKM yang beragam.

Kata kunci: UMKM, daya saing, indeks, produktivitas, pertumbuhan *output*, pangsa pasar, industri pengolahan

## 1. LATAR BELAKANG

Dalam dua dekade terakhir, penggunaan konsep daya saing oleh akademisi dan pemerintah di berbagai negara untuk mengukur kinerja suatu perekonomian, wilayah, industri dan perusahaan semakin meningkat. Konsep daya saing juga semakin sering digunakan untuk mengukur peran dan kinerja usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM). Kondisi ini menunjukkan pergeseran sudut pandang bahwa peran UMKM semula lebih banyak dilihat dari kontribusinya dalam peningkatan kesempatan kerja dan penurunan kemiskinan, ke persepsi bahwa UMKM juga memiliki kontribusi yang penting sebagai salah satu sumber pertumbuhan ekspor, khususnya barang-barang manufaktur, dan pertumbuhan produk domestik bruto (PDB). Pada periode dimana suatu negara sedang mengalami krisis ekonomi dan usaha-usaha besarnya mengalami kontraksi, peran UMKM memang tampak lebih jelas sebagai penyangga ekonomi melalui penyediaan produk barang dan jasa yang bervariasi dan terjangkau sehingga permintaan pasar tetap terjaga. Di sisi lain, hal ini juga menunjukkan daya saing UMKM dalam kondisi pasar yang berubah.

Di Indonesia, UMKM memiliki peran yang cukup besar dalam peningkatan penyerapan tenaga kerja, pembentukan produk domestik bruto (PDB), dan penyediaan jaring pengaman khususnya bagi masyarakat yang terimbas krisis keuangan dan ekonomi. Kontribusi UMKM dalam penciptaan (PDB) pada tahun 2011 mencapai sebesar 57,60 persen dari total PDB nasional (BPS dan Kementerian Koperasi dan UKM, 2012). Sementara itu jumlah UMKM pada tahun 2011 mencapai hampir 55,21 juta unit, dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 101,72 juta orang. Jumlah unit UMKM dan serapan tenaga kerja tersebut meningkat masing-masing 2,57 persen dan 2,33 persen dibandingkan posisi di tahun 2010.

Namun peran UMKM tersebut belum cukup memadai untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan masyarakat yang lebih tinggi. UMKM masih mengalami banyak kendala yang berkaitan dengan rendahnya kapasitas dan kualitas sumber daya manusia yang rendah, keterbatasan akses kepada sumber daya produktif (modal, bahan baku, informasi, pengetahuan, keterampilan dan teknologi), serta tingginya biaya transaksi. Kendala-kendala tersebut menyebabkan UMKM yang masih didominasi oleh usaha mikro sulit untuk tumbuh menjadi usaha yang lebih besar ("naik kelas"), atau bertahan dengan usaha produktif yang berkelanjutan. Hal ini dapat diamati dari kesenjangan produktivitas yang melebar antara usaha besar dan UMKM, serta tren penurunan kontribusi nilai ekspor non migas UMKM. Produktivitas<sup>1</sup> per unit UMKM pada tahun 2011 adalah sebesar Rp 24,80 juta, sedangkan produktivitas per tenaga kerja UMKM pada tahun yang sama mencapai Rp 13,46 juta. Sebagai perbandingan, produktivitas per unit dan per tenaga kerja usaha besar pada tahun 2011 masing-masing adalah sebesar Rp 203,51 miliar dan Rp 348,57 juta. Sementara itu kontribusi UMKM pada nilai ekspor non migas pada tahun 2011 (16,44 persen) masih lebih rendah dari rata-rata kontribusi nilai ekspor non migas UMKM pada periode 2005-2007 (20,0 persen).

Kondisi tersebut di atas menimbulkan pertanyaan apakah hambatan yang dihadapi usaha mikro untuk berkembang, kesenjangan produktivitas, dan penurunan kontribusi ekspor merupakan refleksi dari rendahnya tingkat daya saing UMKM di Indonesia? Jawaban untuk pertanyaan tersebut membutuhkan suatu penelaahan tentang tingkat daya saing UMKM yang didasarkan pada pemetaan indikator-indikator kinerja usahanya. Pemetaan tersebut perlu mengenali indikator daya saing yang mampu merepresentasikan keragaman kondisi UMKM, serta dinamika perkembangan lingkungan UMKM baik yang terkait dengan faktor-faktor internal, lingkungan eksternal, dan karakteristik dari pengusaha/pemilik usaha.

## 2. TUJUAN

Kajian ini memiliki tujuan untuk menyusun satu perangkat indikator daya saing UMKM, serta rekomendasi penggunaannya untuk kebijakan pengembangan UMKM ke depan. Hasilnya diharapkan dapat digunakan sebagai rujukan untuk mengukur tingkat daya saing UMKM, yang menjadi dasar bagi upaya-upaya penguatan peran UMKM dalam pembangunan ekonomi dan di pasar domestik, regional, dan internasional, baik dalam bentuk kebijakan maupun program pemberdayaan UMKM.

## 3. KELUARAN

*Output* atau keluaran dari kajian ini yaitu satu dokumen laporan yang memuat (1) satu perangkat indikator daya saing UMKM di Indonesia; dan (2) rekomendasi penggunaannya dalam perencanaan kebijakan terkait.

## 4. RUANG LINGKUP

Kajian ini bersifat eksploratif yang didasarkan pada evaluasi terhadap kajian-kajian terdahulu tanpa dibatasi dengan pendekatan tertentu atau kerangka hipotesis tertentu. Proses penyusunan satu perangkat indikator daya saing UMKM ditentukan berdasarkan hasil analisis yang difokuskan identifikasi kesamaan pola diantara konsep dan temuan terkait daya saing suatu perusahaan. Secara terinci, ruang lingkup dari kegiatan kajian ini meliputi:

1. Identifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi daya saing UMKM, khususnya yang terkait dengan potensi, proses, dan kinerja dalam lingkup internal dan eksternal;
2. Identifikasi sektor UMKM dengan kelengkapan data yang memadai untuk digunakan sebagai lokus bagi penyusunan indikator daya saing UMKM;
3. Penyusunan dan pengukuran indikator daya saing UMKM;
4. Analisis kecukupan/kelayakan indikator daya saing UMKM untuk digunakan sebagai indikator standar pengukuran daya saing UMKM di Indonesia; dan
5. Penyusunan rekomendasi.

## 5. KERANGKA TEORITIS

Kajian berpijak pada beberapa definisi/konsep daya saing yang digunakan dalam konteks posisi atau keunggulan suatu wilayah, negara, lembaga, perusahaan, sektor/bidang usaha, individu, dan komoditas dibandingkan subyek yang serupa. Beberapa konsep daya saing yang dapat menjadi rujukan yaitu bahwa daya saing merupakan:

1. komitmen perusahaan terhadap persaingan pasar dan keberhasilan dalam persaingan pasar itu sendiri (Markovics, 2005);
2. satu rangkaian kelembagaan, kebijakan dan faktor-faktor yang menentukan tingkat produktivitas (WEF, 2012);
3. keunggulan perusahaan dalam memproduksi barang atau jasa melalui pemanfaatan dan pengelolaan berbagai sumberdaya, serta dukungan berbagai kebijakan dan program, seperti pengurangan biaya transaksi, peningkatan inovasi, peningkatan ketersediaan tenaga kerja yang terampil, penyediaan bahan baku yang murah dan berkualitas, serta penyediaan infrastruktur yang memadai (Kovačič, 2011);
4. kemampuan yang berkelanjutan dari suatu perusahaan untuk menawarkan produk dan jasa yang sesuai dengan standar dan lebih dipilih oleh konsumen dibandingkan dengan produk dan jasa yang dihasilkan perusahaan lain (*Research Centre for Competitiveness* yang dikutip oleh Gál (2010) dari Czakó-Chik'an (2007, hal. 3);
5. kemampuan untuk menghasilkan produk dan jasa yang dipengaruhi (1) faktor sumber daya; (2) kondisi permintaan; (3) keberadaan industri pendukung; dan (4) strategi, struktur dan persaingan dunia usaha (Porter, 1990);

<sup>1</sup> Produktivitas dihitung berdasarkan nilai PDB (harga konstan tahun 2000) dibagi jumlah unit usaha (produktivitas per unit) atau jumlah tenaga kerja (produktivitas per tenaga kerja).

6. kemampuan untuk (1) meningkatkan pangsa pasar, keuntungan dan pertumbuhan nilai tambah secara berkelanjutan (*sustainability*); (2) mengakses dan mengelola berbagai sumber daya dan kemampuannya (*controllability*); (3) menilai tingkat daya saingnya dibandingkan dengan perusahaan lain (*relativity*); dan (4) menciptakan keunggulan kompetitif secara berkelanjutan (*dynamism*) (Man, Lau, & Chan, 2002); dan
7. kemampuan untuk menghasilkan produk dan jasa yang dipengaruhi oleh aspek-aspek internal (keahlian atau tingkat pendidikan pekerja/pengusaha, ketersediaan atau akses ke modal, sistem organisasi dan manajemen, akses teknologi, akses informasi, dan ketersediaan atau akses/penguasaan kepada *input-input* lainnya seperti energi, bahan baku, dll.) dan eksternal (kebijakan pemerintah, perubahan selera pasar, dan perubahan sosial budaya) (Man, Lau, & Chan, 2002; Tambunan, 2008).

Terlepas dari berbagai definisi daya saing tersebut di atas, Gál (2010) menyatakan ada dua konsensus yang menjadi rujukan dalam penelaahan daya saing suatu perusahaan, yaitu (1) daya saing perusahaan tidak dapat dipisahkan dengan daya saing produk yang dihasilkannya, karena keduanya dipengaruhi oleh faktor harga dan non harga; dan (2) daya saing perusahaan merupakan gabungan dari faktor-faktor pembentuk daya saing yang perlu dievaluasi dari waktu ke waktu berdasarkan perubahan yang dinamis. Indikator-indikator yang umum digunakan untuk mengukur daya saing sebuah produk di antaranya pangsa dan jangkauan pasar, pertumbuhan volume produksi dan pemasaran, nilai produk, dan respon konsumen. Hal ini juga sejalan dengan sejumlah rasio yang umum digunakan dalam penelitian-penelitian empiris mengenai daya saing di dalam perdagangan internasional, seperti misalnya *revealed comparative advantage* (RCA), *constant market share*, *similarity index*, *complementarity index*, *export product dynamics*, dan banyak lagi.

Berdasarkan berbagai rujukan tentang konsep daya saing tersebut di atas, daya saing UMKM dapat mencakup (1) keunggulan untuk memanfaatkan sumber daya secara optimal untuk menghasilkan produk yang diterima pasar serta pendapatan yang tinggi; (2) kemampuan untuk tumbuh secara berkelanjutan; dan (3) kemampuan merespon perubahan pasar. Kajian-kajian lainnya (Chong, 2008; Gál, 2010; Kadocsa, 2008; Man, Lau & Chan, 1998; Szerb, 2009; Tenai et al., 2009; dan Wiyadi, 2009) juga menunjukkan bahwa daya saing UMKM dapat dipengaruhi baik oleh kapasitas internalnya, akses kepada sumber daya produktif, kondisi pasar/permintaan, pangsa pasar, dan kesinambungan pertumbuhan *output*. Daya saing UMKM juga tidak terlepas dari pengaruh kelembagaan dan kebijakan yang terkait dengan bidang usahanya. Model Porter dan model daya saing lainnya juga menjadi rujukan Gál (2010) dan Szerb (2009) dalam mengembangkan model konseptual tentang daya saing UKM, dimana daya saing UMKM digambarkan sebagai resultan dari hubungan yang kompleks dari berbagai faktor internal dan eksternal, baik pada tataran *input* maupun *output*, yang terlibat dalam proses produksi dan pasca produksi.

Keragaman faktor penyusun daya saing UMKM menimbulkan tantangan dalam pengukuran tingkat daya saing UMKM. Hal ini mendorong diperlukannya satu perangkat indikator yang secara bersama dapat mewakili kondisi daya saing UMKM secara memadai. Satu perangkat indikator daya saing tersebut, salah satunya, dapat disusun dalam bentuk indeks komposit (gabungan). Keuntungan dari penggunaan indeks komposit daya saing yaitu dapat mengatasi masalah satuan pengukuran yang berbeda-beda dari faktor-faktor penyusun daya saing. Indeks komposit daya saing UMKM juga mempermudah penggambaran tingkat daya saing UMKM, serta perbandingan UMKM antar sektor dan antar wilayah.

Pembuatan sebuah indeks komposit dapat menggunakan metode: (1) regresi; (2) prosedur normalisasi; dan (3) pemetaan terhadap sebuah skala kategori. Penggunaan metode regresi dapat merujuk pada kajian Wells (1997) dan Atkins et al. (1998) tentang indeks kerentanan ekonomi. Contoh penggunaan model regresi untuk mengukur indeks daya saing suatu perusahaan dapat merujuk pada kajian Markus dan Pòtò (2007) dan Schmuck (2008). Indeks daya saing dalam model tersebut ditentukan oleh faktor-faktor yang berkaitan dengan kegiatan inovasi, sikap positif terhadap perubahan, karakter dari target pasar, rasio anggaran-pemasaran, aliansi strategis, dan kesempatan kerja di dalam perusahaan. Model tersebut merupakan pengembangan lebih lanjut dari indeks daya saing yang disusun oleh Chikán (2006, di dalam Markus dan Pòtò, 2007), dan telah disandingkan dengan berbagai indeks daya saing seperti *Business Competitiveness Index* yang dikembangkan oleh Porter, *Global Competitiveness Index* yang digunakan oleh *World Economic Forum*, dan *World Competitiveness Index* yang disusun oleh *Institute for Management Development*. Contoh lainnya yaitu model regresi indeks daya saing yang dikembangkan Gál (2010) berdasarkan *resource-based company theory* dan *dual theory of value*.

Kelebihan dari metode regresi yaitu bahwa metode ini tidak mengharuskan variabel dinormalisasi karena indeks dari regresi tidak memiliki masalah ketidakpastian dan penyimpangan-penyimpangan ekstrim dari tren dalam menimbang atau menetapkan skor untuk komponen-komponen dari indeks. Namun metode ini memiliki kelemahan dari aspek kepraktisan karena penggunaan berbagai asumsi dapat mempengaruhi kemampuan untuk memprediksi suatu kondisi atau ukuran pada konteks, periode atau lokasi yang berbeda.

Metode penyusunan indeks komposit yang kedua yaitu normalisasi<sup>2</sup>, dimana penjumlahan dan perbandingan data yang berasal dari sumber-sumber berbeda dimungkinkan melalui prosedur yang meminimalisasi pengaruh-pengaruh yang tak semestinya dari sebuah komponen dari indeks komposit karena nilainya (WFP, 2005). UNDP menggunakan metode ini untuk menyusun Indeks Pengembangan Manusia (HDI).<sup>3</sup> Beberapa contoh penggunaan metode normalisasi untuk penyusunan indeks daya saing misalnya United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) yang mengembangkan *Competitive Industrial Performance (CIP) Index* untuk mengukur peringkat daya saing sektor industri manufaktur di 93 negara dalam periode 1980 – 2000 (UNIDO, 2004). Contoh lainnya yaitu, perhitungan daya saing 400 industri kecil menengah (IKM) di Jawa Tengah

2 Lihat indeks komposit dari berbagai studi mengenai kerentanan ekonomi, diantaranya: Briguglio (1992, 1997, 2003), Briguglio & Galea (2003), Briguglio et al. (2008), Crowards & Coulter (1998), Crowards (1999), UNCTAD (1997), Wells (1996, 1997), dan WFP (2005).

3 Lihat <http://hdr.undp.org/en/statistics/data/calculator/>

yang dilakukan oleh Wiyadi (2009), dengan menggunakan perhitungan HDI yang digabungkan dengan metode faktor analisis, *Analytic Hierarchy Process* (AHP), dan analisis statistik. Modifikasi dari metode perhitungan indeks daya saing juga dilakukan oleh *Institute for Management Development* (IMD)<sup>4</sup> untuk menghitung *World Competitiveness Index* (WCI).

Berbagai ahli menyatakan bahwa metode normalisasi merupakan metode penentuan indeks yang lebih unggul. Namun bobot yang digunakan dalam penghitungan nilai rata-rata dari komponen-komponen indeks merupakan pilihan-pilihan yang tidak tetap atau berubah-ubah (subyektif). Selain itu, distribusi dari variabel-variabel yang telah dinormalisasikan sangat dipengaruhi oleh observasi-observasi yang terletak di luar atau jauh menyimpang dari tren-nya (*skewed*). Hal ini menyebabkan peringkat dari obyek pengukuran yang diamati menjadi terlalu berdekatan sehingga pada saat dibandingkan, perbedaan-perbedaan diantara sebagian besar obyek kurang terlihat. Dua masalah ini dapat diatasi melalui penetapan batas maksimum dan minimum indeks untuk memungkinkan perbandingan yang lebih baik. Selain itu, untuk mengurangi subyektivitas dari pembobotan masing-masing komponen indeks, maka bobot dapat ditentukan melalui survei persepsi dari kelompok sasaran dari pengukuran indeks dan *stakeholders* yang terkait, termasuk ahli. Metode yang dapat digunakan di antaranya AHP atau dengan menggunakan kuesioner sederhana.

Pilihan metode ketiga untuk menyusun indeks komposit yaitu pemetaan terhadap sebuah skala kategori. Metode ini lebih cocok untuk analisis kualitatif, dengan melibatkan pemetaan skor pada suatu skala kategori yang berkisar dari kemungkinan terendah (misalnya skala Likert). skor-skor untuk setiap komponen dapat dirata-ratakan untuk menghasilkan sebuah indeks komposit. Kelemahan dari metode ini yaitu adanya derajat ketidakpastian dan subyektivitas dalam penetapan skor dan bobot komponen-komponen dari indeks tersebut.

Berdasarkan penjelasan di atas, pengukuran tingkat daya saing UMKM dapat disusun dengan menggunakan indeks komposit mengingat keragaman dari indikator daya saing UMKM. Penentuan metode yang akan digunakan didasari pertimbangan jenis indikator-indikator daya saing UMKM, serta ketersediaan dan jenis datanya.

## 6. METODOLOGI

Secara umum, kajian ini dilaksanakan dengan tahapan-tahapan sebagaimana terdapat pada Gambar 1. Bagian yang terpenting dari tahapan tersebut yaitu penentuan indikator dan indeks daya saing UMKM, yang didukung analisis dari hasil diskusi dan survei persepsi yang melibatkan *stakeholders*. Penentuan indikator daya saing UMKM dilakukan melalui evaluasi terhadap berbagai faktor daya saing dari kajian-kajian terdahulu melalui persandingan (Tabel 1). Pengelompokan faktor-faktor dalam persandingan tersebut didasarkan pada kesamaan atau kesetaraan aspek yang diukur, serta *expert judgment*. Hasil dari persandingan yaitu 24 variabel yang mencakup faktor-faktor internal (sumber daya, kapasitas SDM, kapasitas perusahaan, produktivitas, dll.) dan eksternal (permintaan, persaingan pasar, pasar tenaga kerja, kebijakan, peraturan, kondisi makro ekonomi, dll.) yang mempengaruhi daya saing suatu perusahaan atau UMKM.

Variabel-variabel dalam Tabel 1 juga dikaji ulang terkait kesamaan aspek yang diukur, dan hasilnya yaitu (1) variabel penggunaan teknologi modern dapat digabungkan dengan variabel penerapan metode baru produksi/pemasaran; dan (2) variabel kualitas SDM/ pendidikan dan pengalaman dapat digabung dengan variabel kualitas pemilik/manajer. Sementara itu berdasarkan *expert judgment*, variabel organisasi perlu dipisahkan dengan nilai perusahaan (*corporate values*). Satu tambahan variabel juga diadopsi dari Rice, Herustiati and Junaidi (2002) yang menyatakan bahwa ketersediaan *input*/sumber *input* dapat menjadi salah satu penentu daya saing UMKM. Oleh karena itu, secara total, hasil dari identifikasi variabel penentu daya saing UMKM yaitu sebanyak 28 variabel.

4 [http://www.imd.org/research/centers/wcc/research\\_methodology.cfm](http://www.imd.org/research/centers/wcc/research_methodology.cfm)



Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

**Gambar 1. Tahapan Pelaksanaan Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM**

Apabila ke-28 variabel tersebut akan digunakan sebagai indikator daya saing UMKM, maka data dan informasi yang harus dikumpulkan sangat beragam. Kondisi ini kurang ideal dalam konteks kebutuhan pengukuran daya saing UMKM dalam rangka membantu proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Keragaman data juga memberi tantangan yang besar dalam penyusunan indeks daya saing. Oleh karena itu, berdasarkan masukan dari pakar daya saing UMKM, beberapa indikator kunci perlu dipilih dari ke-28 variabel yang tersedia. Indikator-indikator kunci ini diharapkan dapat mewakili variabel-variabel lainnya.

Penentuan indikator-indikator kunci daya saing UMKM dilakukan melalui analisis keterkaitan antar variabel berdasarkan *expert judgment*. Hasil analisis menunjukkan tiga variabel kunci (Gambar 2) yaitu produktivitas (no. 11), pertumbuhan *output* (no. 22) dan pangsa pasar (no. 18). Sebagian besar dari variabel-variabel lainnya secara bersamaan, langsung dan tidak langsung, menentukan atau mempengaruhi ke tiga variabel kunci tersebut. Konsep produktivitas yang diformulasikan pada Gambar 2 merupakan perluasan dari teori, klasik mengenai fungsi produksi, dimana produksi atau produktivitas ditentukan oleh tenaga kerja dan modal.

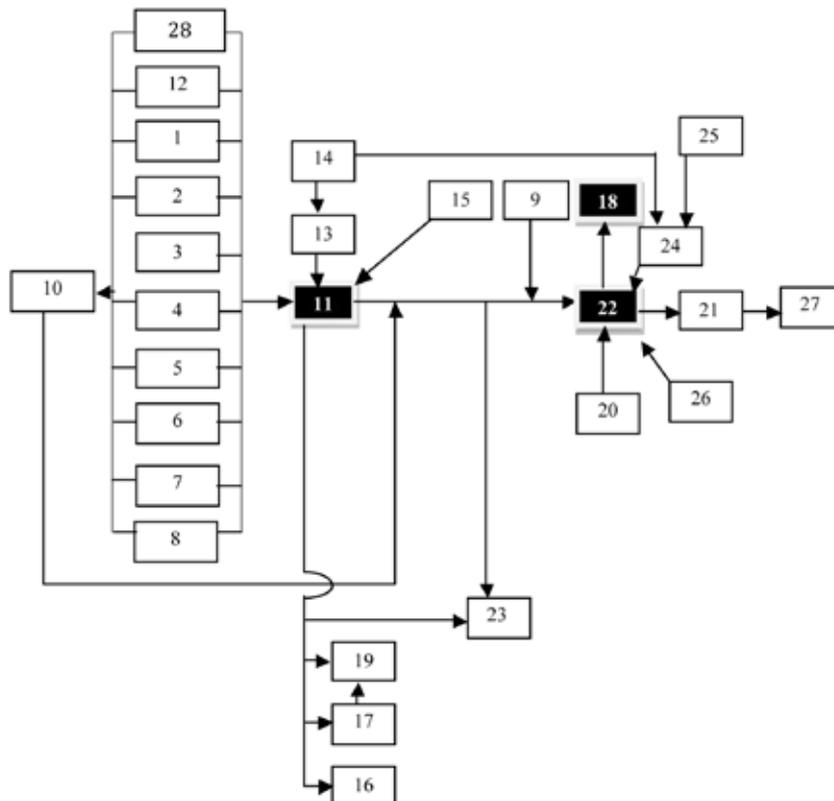
**Tabel 1. Indikator-indikator Daya Saing dari Literatur**

No.	Variabel	Man, dkk. (1998)	UNIDO (2004)	APEC <sup>1)</sup> (2006)	Chikán Attila (2006) <sup>2)</sup>	Markus dan Pòtò (2007), dan Schmuck (2008)	Chong (2008) <sup>2)</sup>	Kadocska (2008)	Szerb (2009)	Tenai, dkk. (2009)	UN-ESCAP (2009)	Wiyadi (2009)	Gál (2010) <sup>3)</sup>	WEF (2011)
1	Meluncurkan produk baru			X				X		X	X			
2	Menerapkan metode baru dalam produksi/ pemasaran			X				X		X		X	X	
3	Penggunaan teknologi modern							X			X	X	X	
4	Pangsa R&D			X		X		X			X	X	X	
5	Orientasi pasar <i>output</i>			X		X					X			
6	Kualitas produk yang dihasilkan	X		X	X			X		X			X	
7	Pangsa pasar <i>output</i>	X	X		X		X	X	X	X	X			
8	Karakter pasar <i>output</i>					X					X			
9	Biaya pemasaran					X		X						
10	Keuntungan/ profit	X			X		X	X	X	X			X	
11	Pertumbuhan <i>output</i> /nilai tambah	X					X	X	X	X				
12	Kesinambungan jangka panjang/ kemampuan untuk beradaptasi terhadap perubahan	X			X	X		X					X	
13	Akses ke modal	X						X			X			
14	Kualitas SDM/ pendidikan & pengalaman	X			X			X			X	X	X	
15	Kualitas pemilik/ manajer	X									X			
16	Biaya <i>overhead</i>	X						X	X		X	X		
17	Efisiensi/produktivitas (nilai tambah/ <i>input</i> )	X	X		X			X	X	X	X		X	
18	Ekspor		X					X		X				
19	Kepuasan konsumen						X	X		X				
20	Kepuasan pekerja					X	X							
21	Jasa-jasa terkait produk				X								X	
22	Waktu				X								X	
23	Kerjasama					X		X			X			
24	Organisasi				X	X		X						

Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

**Keterangan:**

<sup>1)</sup> APEC fokus pada kemampuan inovasi perusahaan; <sup>2)</sup> dalam Markus dan Pòtò (2007), dan Chong tidak menyebut indikator-indikator daya saing secara eksplisit, tetapi indikator-indikator untuk mengukur kinerja; dan <sup>3)</sup> Gál (2010) merumuskan indeks dari daya-saing perusahaan (C) sebagai berikut:  $C = (M + V)T$ , di mana M = fungsionalitas, V = kemampuan untuk berubah, dan, T = kinerja.



Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

**Gambar 2. Alur Pikir Penentuan Indeks Daya Saing<sup>5</sup>**

Hal ini terlihat dari hubungan antara produktivitas dan variabel-variabel penentu daya saing yang beragam, seperti ketersediaan modal untuk pembelian bahan baku dan alat-alat produksi, serta untuk biaya pekerja, kualitas pekerja/SDM, waktu produksi, kemampuan inovasi (dipengaruhi oleh pengeluaran litbang), dan variabel-variabel lainnya seperti kepuasan pekerja, akses ke layanan usaha, akses ke bimbingan usaha, kerjasama dan penerapan metode baru/standarisasi. Stabilitas produksi atau kemampuan UMKM untuk meningkatkan produktivitas juga dipengaruhi permasalahan yang dihadapi oleh UMKM (tingkat keseriusan dan/atau kualitas/jenis). Hal lain yang dapat mempengaruhi produktivitas UMKM adalah faktor organisasi yang mencakup kendali dan pola pengelolaan usaha yang modern. Perubahan produktivitas, baik secara langsung maupun secara bersamaan dengan faktor biaya produksi dan pemasaran, selanjutnya akan mempengaruhi pertumbuhan *output*. Kondisi permintaan di pasar, kepuasan konsumen dan kondisi perusahaan pada periode sebelumnya juga mempengaruhi kesinambungan produksi. Pertumbuhan *output* selanjutnya dapat mempengaruhi pangsa pasar, keuntungan dan prospek usaha jangka panjang.

Seluruh variabel kemudian diverifikasi berdasarkan ketersediaan data. Berdasarkan pertimbangan mengenai kelengkapan data UMKM yang tersedia, maka data-data yang digunakan dalam kajian ini difokuskan pada data-data UMKM di sektor industri pengolahan, khususnya dari Survei Industri Mikro dan Kecil (IMK), dan Statistik Industri Besar dan Sedang (IBS) yang dikeluarkan oleh BPS tahun 2009, 2010 dan 2011. Berdasarkan data-data tersebut, produktivitas dihitung dari rasio antara rasio nilai *output* (nilai tambah) terhadap *input* (misalnya tenaga kerja), atau rasio nilai *output* terhadap unit usaha. Pertumbuhan *output* dapat diwakili pertumbuhan dari nilai *output* antar tahun, sedangkan pangsa pasar dapat diukur dari proporsi nilai *output* yang dihasilkan suatu perusahaan terhadap total nilai *output* dari seluruh perusahaan dalam klasifikasi yang sama (*output*, sektor, wilayah, dll).

Langkah selanjutnya yaitu menyusun satu indeks daya saing (IDS) UMKM dengan menggunakan tiga indikator kunci daya saing UMKM yang telah ditetapkan. Penyusunan indeks menggunakan metode normalisasi untuk mengatasi perbedaan satuan ukuran antar indikator dalam penyusunan indeks komposit. Secara khusus, kajian ini merujuk pada metode normalisasi yang digunakan untuk mengukur *World Competitiveness Index* (WCI) yang dikembangkan oleh *Institute for Management Development* (IMD).

Mengingat kajian ini masih pada tataran eksplorasi dan data-data yang tersedia masih terbatas, maka beberapa penyesuaian perlu dilakukan. Salah satu contohnya yaitu titik-titik ekstrim indeks untuk mengatasi permasalahan sebaran data yang menyimpang jauh dari tren-nya (*skewed*) ditentukan maksimum 100 dan minimum 0. Hal ini berbeda dengan, misalnya, nilai maksimum dan minimum indikator angka harapan hidup dalam Indeks Pembangunan Manusia, yang ditentukan berdasarkan

5. Keterangan variabel: 1. Akses ke modal; 2. Kualitas SDM (pekerja/ manajer/ pemilik); 3. Kepuasan pekerja; 4. Akses ke layanan usaha; 5. Jenis bimbingan yang diterima; 6. Kerjasama; 7. Menerapkan metode baru/ menggunakan teknologi modern/ teknik yang standar; 8. Pangsa R&D; 9. Biaya pemasaran; 10. Biaya *overhead*; 11. Efisiensi/produktivitas; 12. Waktu; 13. Organisasi; 14. Nilai perusahaan; 15. Jenis permasalahan; 16. Produk baru; 17. Kualitas produk; 18. Pangsa pasar *output*; 19. Orientasi pasar; 20. Karakter pasar *output*; 21. Keuntungan/profit; 22. Pertumbuhan *output*/nilai tambah; 23. Ekspor; 24. Kepuasan konsumen; 25. Jasa-jasa terkait produk; 26. Keadaan usaha 3 bulan lalu; 27. Kesinambungan jangka panjang; dan 28. Sumber *input*

kajian dan observasi yang lengkap dan kesepakatan bersama. Saat ini kesepakatan untuk standar minimum dan maksimum untuk tiga indikator kunci daya saing UMKM belum tersedia, sehingga penggunaan angka maksimum 100 dan minimum 0 cukup relevan. Modifikasi lainnya yaitu penggunaan *proxy* untuk mengukur ketiga indikator kunci, karena data langsung belum tersedia. Penyesuaian lainnya yaitu, prosedur normalisasi yang digunakan merujuk pada prosedur Han, Kamber & Pei (2006).

Selengkapnya, langkah-langkah yang dilakukan untuk menyusun indeks daya saing (IDS) UMKM dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

Data-data industri skala mikro, kecil dan menengah dari Survei IMK dan Statistik IBS pada tahun 2009-2011 diklasifikasi ulang berdasarkan definisi UMKM di dalam Undang-undang No. 20 tahun 2008 tentang UMKM, yaitu volume omzet per tahun: usaha mikro < Rp 300 juta, usaha kecil >Rp 300 juta s/d Rp 2,5 miliar, usaha menengah lebih dari Rp 2,5 miliar s/d Rp 50 miliar, dan usaha besar >Rp 50 miliar. Perhitungan didasarkan pada kinerja UMKM sektor industri pengolahan per provinsi;

Hasil pengelompokkan menjadi dasar bagi perhitungan indikator kunci daya saing, yaitu produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar. Data-data nominal terlebih dahulu diubah menjadi data-data riil untuk memungkinkan perbandingan dan perhitungannya antar tahun (misalnya terkait pertumbuhan *output*). Perhitungan data riil menggunakan rumus (misalnya untuk nilai *output*) sebagai berikut:

$$Pr_t = \frac{Pn_t}{\left(1 + \left(i_t/100\right)\right)}$$

Dimana Pr merupakan nilai riil pada tahun t yang diperoleh dari pembagian nilai nominal Pn pada tahun t dengan tingkat inflasi pada tahun t. Produktivitas UMKM di sektor industri pengolahan dihitung dengan menghitung nilai *output* riil per unit UMKM. Pertumbuhan *output* dihitung dari pertumbuhan/perubahan nilai *output* riil UMKM antar tahun. Pangsa pasar dihitung dari proporsi nilai *output* riil UMKM terhadap total nilai *output* riil (UMKM dan usaha besar). Perhitungan masing-masing indikator dilakukan pada tingkat provinsi dan nasional;

Hasil perhitungan kemudian distandardisasi dan dinormalisasi dengan menghitung nilai standar deviasi dari setiap indikator dan menggunakan rumus normalisasi dari Han, Kamber & Pei (2006) sebagai berikut:

1.  $Pr_{norm,t} = (S_t - S_{min,t}) \times (\text{Indeks}_{max,t} - \text{Indeks}_{min,t}) / (S_{max,t} - S_{min,t}) + \text{Indeks}_{min,t}$
2. Dimana  $Pr_{norm,t}$  merupakan nilai riil indikator pada tahun t yang sudah dinormalisasi. S merupakan nilai standar deviasi. Nilai Indeks<sub>max,t</sub> dan Indeks<sub>min,t</sub> disepakati sama setiap tahunnya yaitu 100 (maksimum) dan 0 (minimum);
3. Nilai indikator hasil normalisasi kemudian dikalikan dengan bobot untuk masing-masing indikator. Bobot ditentukan berdasarkan hasil penilaian mengenai tingkat kepentingan dari masing-masing indikator, yang diperoleh dari pengisian kuesioner oleh *stakeholders* di daerah; dan
4. Hasil dari pembobotan dari ketiga indikator tersebut kemudian dijumlahkan secara sederhana (*simply added*) dengan hasil Indeks Daya Saing (IDS) UMKM di sektor industri pengolahan. Hasil IDS UMKM per provinsi kemudian diurutkan dari yang tertinggi sampai dengan yang terendah untuk menjadi bahan pembahasan.
5. Kajian ini juga melibatkan beberapa diskusi yang digunakan sebagai wahana untuk mengkonfirmasi hasil dari setiap tahapan pelaksanaan kajian, baik yang terkait dengan identifikasi dan pemilihan indikator daya saing UMKM, klarifikasi data, rancangan metode perhitungan indikator, dan penentuan bobot dari setiap indikator daya saing. Hasil diskusi dengan *stakeholders* di daerah juga digunakan untuk melengkapi pembahasan dari hasil perhitungan IDS UMKM.

## 7. PEMBAHASAN

Secara umum, hasil perhitungan IDS UMKM menunjukkan kelayakan yang memadai dari aspek penentuan indikator kunci dan metode perhitungan indeks komposit. Hasil IDS UMKM per provinsi juga menunjukkan kondisi perekonomian di Indonesia yang mengkonfirmasi bahwa UMKM memiliki kontribusi yang cukup besar bagi perkembangan perekonomian di sebagian besar provinsi di Indonesia. Pembahasan secara terinci dibagi berdasarkan hasil perhitungan nilai indeks dari tiga indikator kunci daya saing UMKM, serta indeks kompositnya sebagai berikut.

**Tabel 2. Peringkat Indeks Produktivitas UMKM per Provinsi**

No.	Provinsi	Indeks Produktivitas 2010	No.	Provinsi	Indeks Produktivitas 2011
1	DKI Jakarta	100,00	1	DKI Jakarta	100,00
2	Kepulauan Riau	56,09	2	Kepulauan Riau	30,51
3	Banten	52,43	3	Papua Barat	30,40
4	Papua Barat	45,95	4	Jawa Barat	27,09
5	Jawa Barat	32,07	5	Sumatera Utara	25,85
6	Kalimantan Timur	31,81	6	Papua	25,52
7	Bangka Belitung	25,36	7	Bangka Belitung	24,63
8	Sumatera Utara	25,04	8	Banten	24,56
9	Riau	21,70	9	Kalimantan Timur	21,46
10	Jawa Timur	19,56	10	Sumatera Selatan	16,54
11	Sumatera Selatan	15,93	11	Riau	15,42

12	Sulawesi Utara	13,27	12	Kalimantan Barat	15,38
13	Jawa Tengah	12,58	13	Jawa Timur	14,71
14	Papua	12,15	14	Bengkulu	13,52
15	DI Yogyakarta	11,95	15	Bali	13,39
16	Bali	11,56	16	Jawa Tengah	13,32
17	Jambi	10,69	17	Jambi	12,21
18	Sulawesi Selatan	10,10	18	DI Yogyakarta	12,12
19	Maluku Utara	10,01	19	Sumatera Barat	11,41
20	Bengkulu	9,94	20	Sulawesi Selatan	10,11
21	Sumatera Barat	9,49	21	Kalimantan Tengah	10,08
22	Kalimantan Tengah	8,97	22	Nusa Tenggara Barat	9,79
23	Lampung	8,83	23	Sulawesi Tengah	9,73
24	Nusa Tenggara Barat	8,59	24	Kalimantan Selatan	9,51
25	Kalimantan Barat	8,47	25	Sulawesi Utara	8,99
26	NAD	5,86	26	Sulawesi Barat	8,12
27	Kalimantan Selatan	4,97	27	NAD	7,38
28	Sulawesi Tengah	4,90	28	Lampung	7,19
29	Sulawesi Tenggara	3,87	29	Maluku Utara	6,59
30	Gorontalo	3,21	30	Sulawesi Tenggara	3,84
31	Maluku	2,62	31	Gorontalo	2,53
32	Sulawesi Barat	2,42	32	Maluku	2,02
33	Nusa Tenggara Timur	0,00	33	Nusa Tenggara Timur	0,00

Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

### 7.1. Produktivitas

Penggunaan produktivitas sebagai indikator daya saing merupakan konfirmasi dari penggunaannya di berbagai kajian sebagai indikator untuk mengukur baik-buruknya kinerja sebuah perusahaan. Hasil perhitungan indeks produktivitas UMKM per provinsi dapat dilihat pada Tabel 2. Secara umum, hasil perhitungan indeks produktivitas menunjukkan bahwa:

Terjadi kesenjangan produktivitas antara UMKM industri pengolahan di DKI Jakarta dan UMKM industri pengolahan di provinsi lain;

Perubahan indeks produktivitas UMKM di satu provinsi menjadi indikasi dari intensitas dan ragam masalah yang dihadapi oleh UMKM di provinsi tersebut; dan

Tingkat produktivitas tidak selalu berkaitan dengan populasi UMKM yang besar.

UMKM industri pengolahan di Provinsi DKI Jakarta memiliki indeks produktivitas tertinggi pada tahun 2010 dan 2011 (nilai indeks = 100). Namun terdapat *gap* yang besar antara produktivitas UMKM di DKI Jakarta dan produktivitas UMKM di provinsi lain. Sebagai contoh, nilai indeks produktivitas tertinggi kedua (UMKM di Provinsi Kepulauan Riau) hanya mencapai 56,09 pada tahun 2010 dan 30,51 pada tahun 2011. Penjelasan dari kondisi ini yaitu bahwa secara umum kondisi UMKM di DKI Jakarta relatif lebih baik dibandingkan dengan UMKM di provinsi lain terutama dari sisi akses kepada (1) bahan baku, (2) pembiayaan, (3) tenaga kerja terampil, dan (4) teknologi. Hasil perhitungan juga menunjukkan penurunan indeks produktivitas UMKM di 14 provinsi. Adanya *gap* indeks produktivitas UMKM antar provinsi dan tren penurunan indeks produktivitas dapat menunjukkan beberapa masalah yang dihadapi oleh UMKM, di antaranya:

1. Meningkatnya persaingan dalam mengakses sumber daya produktif di provinsi-provinsi dimana UMKM-nya mengalami penurunan produktivitas;
2. Meningkatnya hambatan bagi UMKM untuk mengakses sumber daya produktif dan menjalankan usaha. Hambatan ini dapat berkaitan dengan faktor eksternal (perubahan kebijakan pemerintah; gangguan *supply* dan distribusi, dll.), maupun faktor internal (kapasitas pengelolaan usaha masih kurang baik, penurunan etos kerja, dll.); dan/atau
3. UMKM industri pengolahan di provinsi-provinsi yang mengalami penurunan produktivitas belum memiliki kapasitas yang memadai dalam berinovasi dan dalam menerapkan teknologi sehingga kurang cepat untuk menangkap peluang pasar dibandingkan dengan UMKM di provinsi-provinsi lain.

Satu atau lebih masalah di atas, serta intensitasnya, dapat menyebabkan penurunan produktivitas UMKM. Penurunan produktivitas UMKM industri pengolahan di Banten, Jawa Barat dan Jawa Timur (Tabel 2), misalnya, mungkin lebih berkaitan dengan persaingan yang tinggi dalam mengakses sumber daya produktif, terutama bahan baku yang tidak saja berasal dari daerah yang sama, namun juga berasal dari daerah lain dan impor. Namun masalah yang dihadapi UMKM di Provinsi Banten mungkin lebih beragam sehingga penurunan indeks produktivitas UMKM di Banten lebih besar dibandingkan penurunan indeks produktivitas UMKM di Jawa Barat dan Jawa Timur. Timbulnya/peningkatan intensitas atau penyelesaian masalah-masalah tersebut di atas juga mempengaruhi pergeseran indeks daya saing UMKM di setiap provinsi. Pada sisi dimana masalah baru timbul atau masalah menjadi lebih serius, indeks produktivitas UMKM dapat menurun jauh. Pada sisi dimana penanganan masalah cukup berhasil, indeks produktivitas UMKM juga dapat meningkat tajam, seperti pada UMKM di Provinsi Papua, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Barat.

Hal menarik yang perlu menjadi perhatian yaitu populasi UMKM industri pengolahan yang besar tidak menjadi jaminan bagi tingkat produktivitas yang tinggi. Hal ini tampak dari indeks produktivitas UMKM yang rendah di Provinsi Sulawesi Selatan, NTB, NTT, dan Lampung. Bahkan NTT memiliki indeks produktivitas terendah pada tahun 2010 dan 2011. Indeks produktivitas

UMKM di NTT menunjukkan bahwa penanganan dari masalah-masalah yang dihadapi UMKM setempat dalam menjalankan usaha belum mencapai kemajuan yang berarti. Kondisi ini juga menunjukkan bahwa perkembangan UMKM di satu provinsi tidak cukup hanya diukur dengan peningkatan jumlah unit UMKM.

**Tabel 3. Peringkat Indeks Pertumbuhan *Output* UMKM per Provinsi**

No	Provinsi	Indeks Pertumbuhan <i>Output</i> 2010	No	Provinsi	Indeks Pertumbuhan <i>Output</i> 2011
1	Sulawesi Barat	100,00	1	Sulawesi Barat	100,00
2	Bengkulu	76,58	2	Sulawesi Tengah	85,37
3	Sumatera Selatan	72,62	3	Papua	72,35
4	Gorontalo	58,31	4	Kalimantan Selatan	63,31
5	Banten	57,19	5	Nusa Tenggara Timur	62,79
6	Jambi	56,29	6	Kalimantan Barat	61,50
7	Sulawesi Utara	54,62	7	Maluku	47,21
8	Sumatera Utara	53,90	8	NAD	42,34
9	Bali	52,11	9	Bengkulu	38,20
10	Bangka Belitung	51,34	10	Kalimantan Tengah	33,70
11	DKI Jakarta	49,60	11	Sumatera Barat	32,99
12	Jawa Tengah	48,58	12	DKI Jakarta	31,93
13	Riau	47,30	13	Sulawesi Tenggara	30,25
14	Kepulauan Riau	47,16	14	Nusa Tenggara Barat	30,23
15	Papua	46,87	15	Jambi	29,57
16	Jawa Timur	45,18	16	Sumatera Selatan	28,23
17	Kalimantan Barat	44,72	17	Bali	28,08
18	DI Yogyakarta	44,62	18	Gorontalo	27,48
19	Kalimantan Selatan	44,31	19	Sumatera Utara	27,44
20	Kalimantan Timur	42,81	20	DI Yogyakarta	25,15
21	Jawa Barat	42,57	21	Sulawesi Selatan	22,63
22	Papua Barat	40,13	22	Lampung	21,89
23	Nusa Tenggara Barat	37,11	23	Maluku Utara	20,55
24	Sulawesi Selatan	35,69	24	Bangka Belitung	20,06
25	Lampung	35,01	25	Jawa Tengah	18,32
26	NAD	28,02	26	Jawa Timur	14,14
27	Sulawesi Tengah	26,11	27	Jawa Barat	10,44
28	Sumatera Barat	24,24	28	Sulawesi Utara	8,42
29	Sulawesi Tenggara	20,89	29	Papua Barat	4,86
30	Maluku Utara	19,13	30	Kalimantan Timur	3,44
31	Maluku	14,76	31	Riau	3,00
32	Nusa Tenggara Timur	13,06	32	Banten	1,47
33	Kalimantan Tengah	0,00	33	Kepulauan Riau	0,00

Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

## 7.2. Pertumbuhan *Output*

Dalam kajian ini, pertumbuhan *output* UMKM diwakili oleh indikator pertumbuhan nilai *output* UMKM. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa:

1. Indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM di sektor industri pengolahan di sebagian besar provinsi mengalami penurunan antara tahun 2010 dan 2011;
2. Indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM di sektor industri pengolahan di luar pulau Jawa pada tahun 2011 secara umum lebih baik dibandingkan dengan indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM industri pengolahan di pulau Jawa; dan
3. Perubahan indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM dapat menjadi indikasi dampak dari perubahan pasar (kondisi permintaan, persaingan dengan produk impor, dll.) terhadap daya saing UMKM.

Penurunan indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM industri pengolahan di 21 provinsi dapat menyebabkan rata-rata indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM pada tahun 2011 (31,7) lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM pada tahun 2010 (43,46). Tren penurunan ini dapat berkaitan dengan penurunan produktivitas UMKM industri pengolahan di 14 provinsi pada periode yang sama (Tabel 3). Penyebab lainnya yaitu adanya perubahan kondisi pasar seperti peningkatan persaingan dengan produk-produk yang berharga lebih murah (misalnya produk impor dari Cina), dan/ atau penurunan permintaan. Indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM yang berfluktuasi antar tahun dengan tren menurun juga menunjukkan bahwa kinerja UMKM pada tahun sebelumnya tidak dapat menjadi indikator prospek/perkembangan usaha di tahun berikutnya.

Hasil perhitungan juga menunjukkan bahwa indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM di luar pulau Jawa pada tahun 2011 secara umum lebih baik dibandingkan dengan indeks yang sama di Jawa. Hal ini tampak dari penurunan nilai dan peringkat indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM di Jawa, dengan penurunan terbesar terjadi di Banten dan Jawa Barat. Tingginya persaingan di pasar mungkin menjadi penyebab utama terutama mengingat produk-produk yang dihasilkan oleh UMKM di satu provinsi di Jawa tidak saja bersaing dengan produk dari UMKM dari wilayah lain di Jawa, namun juga produk dari UMKM dari luar Jawa, produk usaha besar, dan produk impor. Untuk wilayah luar pulau Jawa, UMKM industri pengolahan di Sulawesi Barat memiliki indeks pertumbuhan *output* yang tertinggi

Hal ini mungkin merupakan respon dari peningkatan permintaan lokal dan tumbuhnya UMKM pasca terbentuknya Provinsi Sulawesi Barat. Provinsi-provinsi dengan populasi industri pengolahan yang terbatas juga memiliki indeks pertumbuhan nilai *output* yang tinggi pada tahun 2010 (Bengkulu dan Gorontalo) dan bahkan meningkat pada tahun 2011 (Sulawesi Tengah, Papua, Maluku, dan Nanggroe Aceh Darussalam/NAD). Indeks pertumbuhan nilai *output* yang tinggi di provinsi-provinsi tersebut kemungkinan juga didorong oleh peningkatan permintaan di pasar lokal, serta membaiknya iklim usaha yang memberikan kesempatan yang lebih besar bagi perkembangan UMKM.

Hal yang menarik yaitu indeks pertumbuhan nilai *output* UMKM industri pengolahan di Provinsi NTT meningkat 19 peringkat pada tahun 2011. Peningkatan tersebut merupakan yang kedua terbesar setelah Sulawesi Tengah (25 peringkat), meskipun kondisi di NTT berbeda dengan Sulawesi Tengah. Apabila UMKM di NTT memiliki indeks produktivitas yang terendah pada tahun 2010 dan 2011 (Tabel 2), indeks produktivitas UMKM di Sulawesi Tengah meningkat 5 peringkat. Kondisi ini menunjukkan bahwa pertumbuhan nilai *output* UMKM di NTT tidak berkaitan dengan peningkatan produktivitas, melainkan dengan faktor biaya; misalnya pertumbuhan industri pengolahan skala mikro berbasis sumber daya lokal yang belum memiliki produktivitas yang tinggi pada tahun 2010 dan 2011 (Tabel 3).

**Tabel 4. Peringkat Indeks Pangsa Pasar UMKM per Provinsi**

No	Provinsi	Pangsa Output 2010	No	Provinsi	Pangsa Output 2011
1	Nusa Tenggara Barat	100.00	1	Maluku Utara	100.00
2	Maluku Utara	100.00	2	Nusa Tenggara Barat	99.47
3	Nusa Tenggara Timur	91.22	3	Nusa Tenggara Timur	96.55
4	Bali	82.63	4	Bali	87.87
5	Maluku	74.93	5	Maluku	85.45
6	DI Yogyakarta	48.98	6	DI Yogyakarta	65.07
7	Papua Barat	39.40	7	Sulawesi Tengah	59.09
8	Sulawesi Tenggara	37.32	8	Sulawesi Tenggara	52.40
9	Sulawesi Tengah	29.17	9	Papua Barat	51.47
10	Jawa Tengah	24.30	10	Sulawesi Barat	45.42
11	NAD	23.60	11	NAD	42.44
12	Sulawesi Utara	23.26	12	Sulawesi Selatan	34.84
13	Sulawesi Selatan	22.83	13	Gorontalo	32.85
14	Gorontalo	20.35	14	Sumatera Barat	32.77
15	Sumatera Barat	17.69	15	Papua	30.60
16	Sulawesi Barat	16.59	16	Bengkulu	28.96
17	Bengkulu	15.43	17	Jawa Tengah	27.10
18	Lampung	11.81	18	Sulawesi Utara	25.08
19	Jawa Timur	11.13	19	Kalimantan Barat	23.43
20	Papua	10.98	20	Lampung	18.83
21	Jawa Barat	9.62	21	Kalimantan Selatan	16.92
22	Kalimantan Barat	8.50	22	Jawa Timur	16.28
23	Sumatera Selatan	6.98	23	Jawa Barat	14.37
24	Sumatera Utara	6.49	24	Sumatera Selatan	12.58
25	Kalimantan Selatan	5.96	25	Sumatera Utara	12.12
26	Kalimantan Timur	5.39	26	DKI Jakarta	11.56
27	DKI Jakarta	5.39	27	Kalimantan Tengah	7.29
28	Banten	4.27	28	Kalimantan Timur	6.41
29	Kepulauan Riau	4.26	29	Banten	5.63
30	Jambi	2.55	30	Kepulauan Riau	5.60
31	Kalimantan Tengah	2.13	31	Bangka Belitung	5.50
32	Bangka Belitung	1.41	32	Jambi	5.45
33	Riau	0.00	33	Riau	0.00

Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

### 7.3. Pangsa Pasar

Hasil perhitungan indeks pangsa pasar (pangsa *output*) UMKM industri pengolahan per provinsi tahun 2010 dan 2011 ditampilkan pada Tabel 4, dengan temuan utama:

1. Indeks pangsa pasar UMKM industri pengolahan pada periode 2010-2011 menunjukkan peningkatan;
2. UMKM industri pengolahan memiliki pangsa pasar yang cukup besar di sebagian besar provinsi, khususnya di provinsi kecil dan kepulauan;
3. Pangsa pasar UMKM di suatu provinsi dapat dipengaruhi oleh persaingan dari produk UMKM dari provinsi lain, produk usaha besar dan produk impor; dan
4. Perkembangan pariwisata dapat memberi dampak yang positif terhadap peningkatan pangsa pasar dari produk UMKM di suatu wilayah.

Pada periode 2010-2011, rata-rata indeks pangsa pasar UMKM industri pengolahan di Indonesia mengalami peningkatan dari 26,2 menjadi 35,1. Hal ini menjadi indikasi dari perbaikan kinerja (daya saing) UMKM, yang disertai dengan peningkatan permintaan terhadap produk-produk yang dihasilkannya. Hanya UMKM di Sulawesi Tenggara, Sumatera Utara, Sumatera Barat dan NTB yang mengalami penurunan indeks pangsa pasar.

Namun nilai indeks pangsa pasar UMKM di sebagian besar provinsi (28 provinsi pada tahun 2010 dan 24 provinsi pada tahun 2011) masih di bawah 50. Hal ini menunjukkan bahwa produk-produk UMKM industri pengolahan di provinsi-provinsi tersebut masih menghadapi persaingan yang tinggi dengan produk-produk yang dihasilkan oleh UMKM dari wilayah lain, produk usaha besar dan produk impor. Provinsi yang memiliki indeks pangsa pasar UMKM industri pengolahan yang tinggi (di atas 50,0) pada umumnya merupakan provinsi kecil. Lima di antaranya merupakan provinsi kepulauan yaitu NTB, NTT, Maluku Utara, Bali dan Maluku, dengan indeks pangsa pasar UMKM di atas 74,0 (Tabel 4). Keterbatasan sarana perhubungan dan distribusi menjadikan provinsi kepulauan cenderung mengandalkan produk-produk lokal, yang umumnya dihasilkan oleh UMKM, untuk memenuhi permintaan di wilayahnya. Pengecualiannya yaitu Bali yang memiliki akses yang lebih baik kepada produk dari Jawa dan impor. Namun kecintaan penduduk lokal terhadap produk-produk yang dihasilkan di wilayah Bali mungkin menjadi faktor pendukung adanya pangsa pasar UMKM yang dominan. Perkembangan pariwisata di Bali juga mendorong peningkatan permintaan terhadap produk-produk lokal.

Persaingan juga mungkin menjadi penyebab dari rendahnya indeks pangsa pasar UMKM di Jawa (Tabel 4). UMKM di Banten memiliki indeks pangsa pasar yang terendah di antara UMKM di Jawa. UMKM di Banten juga mengalami penurunan indeks pertumbuhan *output* yang signifikan pada periode yang sama. UMKM di DKI Jakarta juga memiliki indeks pangsa pasar juga rendah (5,4 pada tahun 2010 dan 11,56 pada tahun 2011), meskipun mereka memiliki produktivitas, serta pertumbuhan nilai *output* yang tertinggi di Jawa. Pengecualiannya yaitu UMKM di Provinsi DI Yogyakarta (DIY) yang memiliki indeks pangsa pasar yang tinggi (peringkat ke-6) dan nilainya meningkat tajam (16,1 poin). Hal ini mungkin erat kaitannya dengan (1) peningkatan pariwisata di DIY yang berdampak pada peningkatan permintaan terhadap produk-produk kerajinan, tekstil, furnitur, alas kaki, makanan, minuman, dll., serta (2) peningkatan jasa pendidikan yang mendorong peningkatan permintaan kepada produk pangan olahan.

Satu catatan terakhir dari pembahasan indeks pangsa pasar ini yaitu bahwa indeks pangsa pasar yang digunakan dalam kajian ini sebenarnya juga menggambarkan nilai produk UMKM yang diekspor. Hal ini mengingat indeks tersebut dihitung berdasarkan proporsi dari nilai *output* tahunan UMKM dibagi dengan nilai total *output* di pasar, dengan asumsi bahwa semua produk yang dibuat terserap pasar (dalam dan luar negeri). Banyak literatur menunjukkan bahwa suatu perusahaan, termasuk UMKM, dapat memiliki daya saing yang tinggi jika memiliki pangsa pasar (dalam negeri maupun/atau luar negeri) yang terus meningkat. Catatan ini penting untuk menjadi perhatian, meskipun pangsa ekspor UMKM belum dapat dihitung secara terpisah, mengingat keterbatasan data.

### 7.4. Konfirmasi *Stakeholders* terhadap Indikator Daya Saing UMKM

Kuesioner digunakan untuk mendapatkan konfirmasi mengenai tiga indikator kunci daya saing UMKM industri pengolahan di dalam kajian ini, serta penentuan bobot dari masing-masing indikator untuk tujuan perhitungan indeks daya saing UMKM. Hasilnya menunjukkan bahwa tingkat persetujuan *stakeholders* terhadap penggunaan produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar sebagai indikator daya saing UMKM masing-masing adalah sebesar 73,7 persen, 68,5 persen dan 61,5 persen. Namun konfirmasi terbesar untuk produktivitas sebagai indikator daya saing UMKM ternyata tidak disertai dengan penentuan bobot yang tinggi. *Stakeholders* menetapkan bahwa bobot dari ketiga indikator daya saing UMKM yaitu 0,12 untuk produktivitas; 0,34 untuk pertumbuhan *output*; dan 0,54 untuk pangsa pasar.<sup>6</sup> Hasil pembobotan mengkonfirmasi pemikiran awal dari pentingnya kajian ini, yaitu daya saing UMKM tidak cukup hanya diukur dari produktivitasnya. Berbagai masukan dari *stakeholders* yang dikemukakan dalam acara diskusi dan pengisian kuesioner juga mendukung argumentasi di atas, sebagai berikut:

1. Produktivitas merupakan indikator penting untuk kinerja UMKM. Tingkat produktivitas dipengaruhi oleh akses ke sumber daya produktif (modal, bahan baku, tenaga kerja terampil, dan teknologi), akses ke pendampingan usaha, kreativitas dan inovasi, kapasitas untuk menerapkan standarisasi dan meningkatkan kualitas produk, serta berbagai permasalahan, termasuk masalah yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang kurang efektif dalam mendukung perkembangan UMKM;

6 Pengolahan hasil kuesioner untuk menentukan bobot dari masing-masing indikator daya saing dilakukan melalui metode perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*), normalisasi, dan pengujian konsistensinya berdasarkan *consistency ratio*.

- Namun produk yang dihasilkan oleh UMKM tidak akan berdaya guna apabila tidak ada permintaan yang berkesinambungan. Berapapun jumlah produk yang dihasilkan (produktivitas meningkat), namun pasar tidak bisa menyerap, maka UMKM akan sulit berkembang. Kualitas produk dan tingkat harga di pasar juga menjadi penentu bagi kesinambungan permintaan pasar yang selanjutnya dapat mendorong pertumbuhan *output* dari UMKM; dan
- Pangsa pasar dianggap sebagai indikator yang paling penting karena intisari dari daya saing adalah penguasaan pasar. Namun UMKM masih menghadapi kesulitan dalam mempertahankan pangsa pasar karena adanya persaingan dengan produk-produk dari negara lain yang didukung promosi yang lebih luas, serta menerapkan standardisasi produk. Masalah daya beli masyarakat juga mempengaruhi produk yang dapat diserap pasar. Masyarakat dapat secara mudah beralih ke produk-produk impor yang berharga murah, sedangkan produk-produk UMKM lokal yang bernilai tambah tinggi tidak mendapat penghargaan sehingga pangsa pasar yang diraih sangat terbatas.

**Tabel 5. Peringkat Indeks Daya Saing UMKM per Provinsi**

No	Provinsi	IDS Tahun 2010	No	Provinsi	IDS Tahun 2011
1	Nusa Tenggara Barat	67.65	1	Nusa Tenggara Timur	73.49
2	Bali	63.73	2	Nusa Tenggara Barat	65.17
3	Maluku Utara	61.71	3	Maluku	62.44
4	Nusa Tenggara Timur	53.70	4	Sulawesi Tengah	62.10
5	Maluku	45.80	5	Maluku Utara	61.78
6	Sulawesi Barat	43.25	6	Sulawesi Barat	59.50
7	DI Yogyakarta	43.06	7	Bali	58.60
8	Papua Barat	40.44	8	DI Yogyakarta	45.14
9	Bengkulu	35.56	9	Papua	44.19
10	Sulawesi Utara	32.72	10	Sulawesi Tenggara	39.04
11	DKI Jakarta	31.77	11	NAD	38.20
12	Gorontalo	31.20	12	Kalimantan Barat	35.41
13	Jawa Tengah	31.15	13	Papua Barat	33.09
14	Sumatera Selatan	30.37	14	Kalimantan Selatan	31.80
15	Banten	28.04	15	Sumatera Barat	30.28
16	Sulawesi Tenggara	27.72	16	Bengkulu	30.25
17	Sulawesi Selatan	25.68	17	DKI Jakarta	29.10
18	Sulawesi Tengah	25.22	18	Sulawesi Selatan	27.72
19	Kepulauan Riau	25.06	19	Gorontalo	27.38
20	Sumatera Utara	24.84	20	Jawa Tengah	22.46
21	Jawa Timur	23.72	21	Sumatera Utara	18.97
22	Jawa Barat	23.51	22	Lampung	18.48
23	Papua	23.33	23	Sumatera Selatan	18.37
24	NAD	22.97	24	Sulawesi Utara	17.48
25	Jambi	21.80	25	Kalimantan Tengah	16.60
26	Kalimantan Timur	21.28	26	Jawa Timur	15.36
27	Bangka Belitung	21.26	27	Jawa Barat	14.56
28	Kalimantan Barat	20.81	28	Jambi	14.46
29	Lampung	19.34	29	Bangka Belitung	12.75
30	Sumatera Barat	18.93	30	Kalimantan Timur	7.21
31	Kalimantan Selatan	18.88	31	Kepulauan Riau	6.68
32	Riau	18.69	32	Banten	6.49
33	Kalimantan Tengah	2.23	33	Riau	2.87

Sumber: Kajian Penyusunan Indikator Daya Saing UMKM, 2012

### 7.5. Indeks Komposit Daya Saing UMKM

Masing-masing dari indikator daya saing (produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar) dapat berdiri sendiri untuk menjelaskan tingkat daya saing UMKM. Namun ketiganya memiliki keterkaitan satu dengan yang lain, sehingga integrasi di antara ketiganya dalam bentuk indeks komposit diharapkan dapat menghasilkan penilaian yang lebih komprehensif terhadap tingkat daya saing UMKM. Hasil perhitungan indeks komposit tidak memiliki nilai maksimum 100 dan minimum 0 seperti halnya dengan indeks masing-masing indikator, karena indeks komposit diperoleh dengan mengalikan nilai indeks dari masing-masing indikator dengan bobot yang ditetapkan oleh *stakeholders*.

Tabel 5 menampilkan hasil perhitungan indeks daya saing (IDS) UMKM industri pengolahan per provinsi. Secara umum hasil perhitungan IDS menunjukkan bahwa:

- Tingkat daya saing UMKM pada periode 2010-2011 tidak mengalami perubahan yang signifikan;
- Provinsi kepulauan di Indonesia bagian tengah dan timur memiliki tingkat daya saing UMKM yang tinggi;
- Tingkat daya saing UMKM tidak berkaitan dengan populasi UMKM; dan
- Tingkat daya saing UMKM menunjukkan kerentanan dari peran UMKM di pasar.

Secara umum, daya saing UMKM industri pengolahan tidak mengalami perubahan yang signifikan pada periode 2010-2011. Rata-rata IDS UMKM pada tahun 2010 dan 2011 masing-masing adalah sebesar 31,1 dan 31,7. Kondisi ini disebabkan adanya variasi yang cukup besar dari perkembangan produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar UMKM di setiap provinsi selama dua tahun terakhir (lihat Tabel 2, 3, dan 4).

IDS UMKM tertinggi pada tahun 2010 terdapat di Provinsi NTB, sedangkan pada tahun 2011 terdapat di Provinsi NTT. Sama halnya dengan UMKM di kedua provinsi tersebut, UMKM di Provinsi Bali, Maluku dan Maluku Utara juga memiliki IDS yang relatif tinggi. Kondisi ini didorong oleh indeks pangsa pasar yang tinggi di kelima provinsi tersebut, meskipun tidak selalu meningkat. Kondisi mengkonfirmasi pentingnya peran UMKM di provinsi-provinsi kepulauan, terutama dalam memenuhi permintaan pasar setempat. Hal ini juga tampak dari pertumbuhan *output* UMKM di NTT, Maluku dan Maluku. Khusus untuk Bali, kecintaan terhadap produk lokal dan perkembangan pariwisata menjadi faktor pendorong tingginya daya saing UMKM setempat. Sementara itu, produktivitas UMKM di kelima provinsi tersebut sebenarnya tidak terlalu tinggi, bahkan cenderung rendah, seperti UMKM di NTT yang memiliki produktivitas terendah pada tahun 2010-2011.

Perubahan IDS UMKM di provinsi-provinsi lainnya cukup beragam. IDS UMKM di Provinsi Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Papua dan NAD, misalnya, mengalami kenaikan yang sangat signifikan (lebih dari 15 poin) pada periode 2010-2011. Kondisi ini didorong oleh peningkatan kinerja dari ketiga indikator daya saing di keempat provinsi tersebut. Sementara itu UMKM di Kalimantan secara rata-rata memiliki IDS yang lebih rendah dibandingkan UMKM di provinsi lain. Nilai IDS UMKM di Kalimantan sebenarnya terus mengalami peningkatan, yang mungkin didorong oleh peningkatan pangsa pasar (seluruh provinsi di Kalimantan), serta didukung pertumbuhan *output* (Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Barat), dan peningkatan produktivitas (Kalimantan Barat dan Kalimantan Selatan). Pengecualiannya yaitu IDS UMKM di Kalimantan Timur yang mengalami penurunan karena rendahnya pertumbuhan *output* dan produktivitas. Kondisi ini mungkin berkaitan dengan perubahan tingkat permintaan serta kesulitan untuk mengakses bahan baku dan tenaga terampil.

Untuk wilayah Sumatera, peningkatan pangsa pasar UMKM pada periode 2010-2011 tidak bisa mendorong peningkatan IDS, karena tidak didukung pertumbuhan *output* yang tinggi, sementara peningkatan produktivitasnya tidak signifikan. IDS UMKM di Provinsi Sumatera Selatan tercatat sebagai yang tertinggi pada tahun 2010, meskipun pada tahun 2011, posisinya menurun dan digantikan oleh UMKM dari Sumatera Barat. Sementara itu Riau tercatat memiliki IDS yang terendah dibandingkan provinsi lainnya di Sumatera, bahkan IDS UMKM Riau merupakan yang terendah pada tahun 2011. Rendahnya IDS UMKM di Riau disebabkan oleh pangsa pasar yang sangat rendah, sementara produktivitas dan pertumbuhan *output*nya menunjukkan tren penurunan. Kondisi ini menjadi indikasi bahwa daya saing UMKM industri pengolahan di Riau melemah, dengan penyebab yang berkaitan dengan aspek-aspek internal UMKM, selain perubahan pasar dan faktor eksternal lainnya.

Khusus untuk kondisi di Jawa, IDS UMKM industri pengolahan di semua provinsi di Jawa mengalami penurunan pada tahun 2011, kecuali UMKM di DI Yogyakarta. Hal ini mengkonfirmasi bahwa populasi UMKM yang tinggi di Jawa tidak menjadi jaminan bagi tingkat daya saing yang tinggi. Meskipun secara rata-rata UMKM industri pengolahan di Jawa memiliki produktivitas yang tinggi (lihat Tabel 2), namun tingginya persaingan untuk mengakses bahan baku dan memasarkan produk menimbulkan hambatan yang besar bagi pertumbuhan *output* dan pangsa pasar UMKM di Jawa. Dampak dari kondisi ini yaitu rata-rata IDS UMKM industri pengolahan di Jawa lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata IDS secara nasional. Rata-rata IDS UMKM di Jawa pada tahun 2010 dan 2011 masing-masing sebesar 30,2 dan 22,2.

Apabila IDS UMKM dibedakan antara IDS usaha mikro dan kecil (UMK), serta IDS usaha menengah, maka dapat diamati bahwa terdapat perbedaan karakteristik perekonomian di berbagai provinsi di Indonesia. Perekonomian di beberapa provinsi ada yang digerakkan oleh UMKM dari kelompok usaha mikro dan kecil yang memiliki daya saing yang tinggi, sementara di provinsi lain, usaha menengah lebih berperan atau memiliki peran yang setara dengan usaha mikro dan kecil. Contohnya yaitu Provinsi Sumatera Barat, Kalimantan Barat, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, NTB, Maluku Utara, dan Papua memiliki IDS UMK yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan IDS usaha menengah. Pada kelompok lain, Provinsi Riau, Kepulauan Riau, Lampung, seluruh Provinsi di Jawa (kecuali DKI Jakarta), Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, dan Papua barat memiliki IDS usaha menengah yang lebih tinggi dibandingkan dengan IDS UMK. Sementara itu, peran usaha mikro-kecil dan menengah yang relatif setara ditemukan di Provinsi Sumatera Utara, Bali, NTT dan Maluku. Hal yang menarik yaitu UMK di Provinsi DKI Jakarta memiliki daya saing yang lebih tinggi dibandingkan usaha menengah. Penelaahan lebih lanjut dari data-data UMKM di DKI Jakarta menunjukkan bahwa tingkat produktivitas UMK di DKI Jakarta menjadi faktor pendorong utama dari daya saing yang tinggi. Sementara itu, produktivitas usaha menengah di DKI Jakarta hampir tidak berbeda dibandingkan dengan produktivitas usaha menengah di provinsi lain.

Namun apabila melihat nilai indeks dari masing-masing kelompok UMKM di seluruh provinsi, tampak bahwa secara rata-rata usaha menengah memiliki tingkat kesiapan dan kapasitas yang lebih tinggi untuk menghadapi persaingan dibandingkan dengan usaha mikro dan kecil. Hal ini didukung dengan data rata-rata IDS usaha menengah secara nasional pada tahun 2010 dan 2011 lebih tinggi (masing-masing 38,7 dan 41,6) dibandingkan dengan rata-rata IDS UMK secara nasional (masing-masing 24,0 dan 28,3).

## 8. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kajian ini memiliki tujuan untuk menyusun satu perangkat indikator daya saing UMKM, serta rekomendasi penggunaannya untuk kebijakan pengembangan UMKM ke depan. Tujuan ini dicapai melalui serangkaian proses identifikasi terhadap indikator-indikator kunci yang dapat digunakan untuk mengukur daya saing (produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar), serta satu perangkat indikator daya saing itu diwakili oleh satu indeks. Data-data yang digunakan bersumber dari Survei Industri Mikro dan Kecil (IMK) dan Statistik Industri Besar dan Sedang (IBS) pada tahun 2009-2011.

Hasil perhitungan IDS UMKM industri pengolahan per provinsi secara umum menunjukkan kelayakan penggunaan IDS tersebut untuk mengidentifikasi perkembangan UMKM baik terkait kapasitas internalnya, maupun hubungannya dengan pasar. IDS UMKM per provinsi juga mengkonfirmasi peran UMKM yang besar dalam perekonomian di sebagian besar provinsi di Indonesia. Beberapa kesimpulan utama dari kajian ini di antaranya:

1. Masing-masing indikator daya saing (produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar) dapat digunakan secara terpisah atau disatukan dalam satu indeks komposit. Namun integrasi ketiga indikator daya saing tersebut lebih memiliki keunggulan karena hasilnya memberi gambaran yang lebih komprehensif mengenai daya saing UMKM;
2. Penggunaan produktivitas sebagai indikator kunci daya saing UMKM merupakan konfirmasi dari berbagai kajian yang menggunakan produktivitas sebagai indikator kinerja UMKM. Perubahan produktivitas UMKM dapat dipengaruhi oleh akses/ ketersediaan sumber daya, serta intensitas dan jenis masalah yang dihadapi oleh UMKM;
3. Pertumbuhan *output* UMKM dapat menjadi indikasi mengenai dampak perubahan pasar (kondisi permintaan, persaingan dengan produk impor, dll.) terhadap daya saing UMKM. Pertumbuhan *output* dapat dipengaruhi oleh produktivitas, serta faktor biaya dan permintaan pasar yang bersinambungan;
4. Pangsa pasar UMKM menunjukkan kekuatan dari produk-produk yang dihasilkan oleh UMKM di pasar, dan dapat dipengaruhi oleh persaingan dari produk-produk serupa (produk UMKM dari wilayah lain, produk usaha besar, dan produk impor) yang memiliki kualitas yang lebih baik, dan harga yang lebih kompetitif;
5. Pembobotan yang dilakukan *stakeholders* yang menekannya pentingnya pangsa pasar mengkonfirmasi landasan pemikiran awal dari kajian ini, yaitu bahwa daya saing UMKM tidak cukup hanya diukur dari produktivitas; dan
6. Hasil perhitungan IDS UMKM industri pengolahan tahun 2010-2011 menunjukkan:  
Daya saing UMKM per provinsi tidak mengalami perubahan yang signifikan;  
Provinsi kepulauan di Indonesia bagian tengah dan timur memiliki tingkat daya saing UMKM yang tinggi. Hal ini utamanya didorong oleh peran (pangsa pasar) UMKM yang cukup besar untuk memenuhi permintaan di wilayahnya;
  1. Daya saing UMKM di provinsi yang padat UMKM cenderung mengalami penurunan;
  2. IDS UMKM menunjukkan kerentanan dari peran UMKM di pasar, yang ditunjukkan:
    - a. Kesenjangan produktivitas antara UMKM di DKI Jakarta dan UMKM di provinsi lain, yang dapat disebabkan oleh (1) peningkatan persaingan dalam mengakses sumber daya produktif; (2) hambatan terkait faktor-faktor eksternal (perubahan kebijakan pemerintah; gangguan distribusi, dll.), dan faktor-faktor internal (rendahnya kapasitas manajemen, penurunan etos kerja, dll.); dan/atau rendahnya kapasitas dalam inovasi dan penerapan teknologi.
    - b. Tren penurunan nilai *output* UMKM di sektor industri pengolahan yang terkait dengan dapat berkaitan dengan peningkatan biaya produksi, penurunan produktivitas, dan/atau perubahan permintaan pasar akibat intensitas persaingan yang semakin tinggi.
7. Pangsa pasar UMKM industri pengolahan di seluruh provinsi (kecuali Provinsi Riau) mengalami peningkatan. Perkembangan pariwisata dapat memberi dampak yang positif terhadap peningkatan pangsa pasar dari produk UMKM di suatu provinsi; dan
8. Usaha menengah secara rata-rata memiliki kesiapan dan kapasitas yang lebih tinggi untuk menghadapi persaingan dibandingkan dengan usaha mikro dan kecil (UMK), meskipun UMK masih menjadi penggerak utama perekonomian di beberapa provinsi.

Berdasarkan pembahasan indeks dari tiga indikator daya saing UMKM, serta indeks kompositnya, kajian ini menyampaikan rekomendasi sebagai berikut:

1. IDS UMKM yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengidentifikasi aspek-aspek daya saing UMKM yang perlu diperbaiki dalam bentuk kebijakan dan program, utamanya di tingkat provinsi;
2. Kebijakan dan program peningkatan daya saing UMKM yang disusun berdasarkan IDS UMKM perlu difokuskan pada penguatan kualitas produk UMKM yang disertai dengan akses pasar yang luas karena kedua faktor ini sangat menentukan pangsa pasar UMKM, yang merupakan faktor daya saing UMKM terpenting. Kebijakan penguatan kualitas produk UMKM juga perlu dilengkapi perbaikan orientasi UMKM kepada konsumen dan akses ke sumber daya produktif dalam rangka meningkatkan kesinambungan produksi dan pertumbuhan *output*;
3. Kebijakan peningkatan daya saing UMKM perlu memperhatikan karakteristik, kebutuhan dan tingkat perkembangan UMKM yang beragam, khususnya di provinsi-provinsi di luar Jawa. Perhatian juga tidak hanya difokuskan pada penguatan dan pemberian kesempatan berkembang bagi usaha mikro dan kecil yang saat ini berperan besar dalam memenuhi permintaan masyarakat, namun juga bagi usaha menengah untuk dapat memenangkan persaingan, terutama dengan meningkatnya arus masuk produk-produk impor; dan
4. Kebijakan pengembangan daya saing UMKM juga dapat dikaitkan dengan pengembangan pariwisata mengingat dampak positif dari kemajuan pariwisata terhadap peningkatan permintaan pasar.

Beberapa catatan penting untuk menjadi perhatian dalam penggunaan dan penelaahan lanjutan IDS UMKM ke depan, yaitu:

1. Kapasitas IDS UMKM untuk mengukur tingkat daya saing UMKM per sektor, atau per sektor dan per provinsi, masih membutuhkan kajian lebih lanjut. Selain itu, perbedaan kinerja dari ketiga indikator daya saing UMKM (produktivitas, pertumbuhan *output* dan pangsa pasar) dapat disebabkan oleh masalah yang jenis dan intensitasnya berbeda. Oleh karena itu, perlu dilakukan suatu kajian lanjutan tentang faktor-faktor yang menyusun struktur dari setiap indikator daya saing secara lebih mendalam. Hasilnya diharapkan dapat memberi gambaran tentang kondisi daya saing UMKM secara lebih akurat; dan
2. IDS UMKM yang dihasilkan secara umum dapat memberi indikasi kebutuhan penguatan daya saing UMKM pada aspek-aspek pemberdayaan UMKM pada tataran meso (sistem pendukung untuk akses ke sumber daya produktif) dan mikro (penguatan kapasitas dan kualitas SDM). Namun indeks tersebut belum dapat memberi gambaran yang lebih lengkap mengenai kebutuhan terkait aspek-aspek pemberdayaan UMKM pada tataran makro (kebijakan dan peraturan). Beberapa kajian sebelumnya menunjukkan bahwa lingkungan usaha (termasuk kebijakan dan peraturan) juga mempengaruhi daya saing suatu perusahaan. Hal ini menjadi catatan untuk kajian berikutnya.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- APEC. 2006. *Research on Innovation Promoting Policy for SMEs in APEC: Survey and Case Studies*. APEC Small and Medium Enterprises Working Group, December, APEC SME Innovation Center, Korea Technology and Information Promotion Agency for SMEs, Singapore: APEC Secretariat.
- Atkins, J., Mazzi, S. and Ramlogan, C. 1998. *A Study on the Vulnerability of Developing and Island States: A Composite Index*. August, the Commonwealth Secretariat, London.
- BPS dan Kementerian Koperasi dan UKM. 2012. *Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah, dan Usaha Besar*. Jakarta: BPS.
- Briguglio, L. 1992. *Preliminary Study on the Construction of an Index for Ranking Countries According to their Economic Vulnerability*. Geneva: UNCTAD/LDC/Misc.
- Briguglio, L. 1997. *Alternative Economic Vulnerability Indices for Developing Countries*. Report Prepared for the Expert Group on Vulnerability Index, 17-19 December 1997. New York: UN(DES).
- Briguglio, L. 2003. *The Vulnerability Index and Small Island Developing States: A Review of Conceptual and Methodological Issues*. Paper Prepared for the AIMS Regional Preparatory Meeting on the Ten Year Review of the Barbados Programme of Action, September. Cape Verde: Praia.
- Briguglio, L. and Galea, W. 2003. *Updating the Economic Vulnerability Index*. Occasional Chapters on Islands and Small States, 2003-2004, April, Malta: Islands and Small States Institute, University of Malta.
- Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N., and Vella, S. 2008. *Economic Vulnerability and Resilience Concept and Measurements*. Research Paper No.2008/55, May, Helsinki: UNU-WIDER.
- Chong H. G. 2008. Measuring Performance of small-and-medium sized enterprises: the grounded theory approach. *Journal of Business and Public Affairs*, 2 (1).
- Crowards, T and Coulter, W. 1998. *Economic Vulnerability in the Developing World with Special Reference to the Caribbean*. St. Michael, Barbados, W.I: Caribbean Development Bank.
- Crowards, T. 1999. *An Economic Vulnerability Index for Developing Countries, with Special Reference to the Caribbean: Alternative Methodologies and Provisional Results*. March. St. Michael, Barbados, W.I.: Caribbean Development Bank.
- Gál, A. N. 2010. *Competitiveness of small and medium sized enterprises – a possible analytical framework*. Diunduh tanggal 12 April 2012 dari <http://heja.szif.hu/ECO/ECO-100115-A/eco100115a.pdf>.
- Han, J., Kamber, M., and Pei, J. 2006. *Data Mining: Concepts and Techniques 3rd Edition*. Waltham, MA: Morgan Kaufmann Publishers.
- Institute for Management Development. 2012. *Research Methodology*. Diunduh tanggal 10 Oktober 2012 dari [http://www.imd.org/research/centers/wcc/research\\_methodology.cfm](http://www.imd.org/research/centers/wcc/research_methodology.cfm)

- Kadocsa, G. 2008. Research on the Competitiveness Factors of SME. *Acta Polytechnica Hungaria*, 3 (4): 71-84.
- Kovačič, A. 2011. Industrial Enlargement and Competitiveness Index. *Zagreb International Review of Economic & Business*, 14 (2): 15-50.
- Man, T. W. Y., Lau, T., and Chan, K. F. 1998. *Conceptualization of SMEs' Competitiveness: A Focus on Entrepreneurial Competencies*. Department of Management, The Hong Kong Polytechnic University. Diunduh 1 Maret 2012 dari <http://www.sbaer.uca.edu/research/1998/ICSB/y004.htm>.
- Man T. W. Y; Lau, T., and Chan, K. F. 2002. The competitiveness of small and medium enterprises – A conceptualization with focus on entrepreneurial competencies. *Journal of Business Venturing*, 17 (2): 123-142.
- Markovics, K. 2005. Competitiveness of Domestic Small and Medium Enterprises in the European Union. *European Integration Studies, Miskolc*, 4 (1): 13-24.
- Markus, G., and Pòtò, Z. 2007. *Measuring Micro-level Competitiveness in the South Transdanubian Region of Hungary*. Paper Presented at the 2nd Central European Conference in Regional Science, CERS, 2007, Technical University of Košice, Faculty of Economics, University of Pécs, Budapest.
- Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press. 855 hal.
- Rice, R. C., Herustiati, and Junaidi, A. 2002. *Factors Affecting the Competitiveness of, and Impact of the 1997-99 Monetary Crisis on, Selected Small and Medium Manufacturing Industries in Central and West Java*. Report of A Survey. PEG Project. USAID.
- Schmuck, R. 2008. *Measuring Company Competitiveness*. University of Pécs, Faculty of Business and Economics, Budapest. Diunduh tanggal 12 April 2012 dari <http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/SchmuckR.pdf>.
- Szerb, L. 2009. *The Competitiveness of the Hungarian SMEs after the EU Accession*. Paper Presented at the MEB 2009 – 7th International Conference on Management, Enterprise and Benchmarking, June 5-6 2009.
- Tambunan, T. T. H. 2008. *Ukuran Daya Saing Koperasi dan UKM*. Makalah dalam Lokakarya Background Study RPJMN 2010-2014 Bidang Koperasi dan UMKM, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Oktober 2008.
- Tenai, J. K., Bitok, J. K., Cheruiyot, T. K., and Maru, L. C. 2009. Moderating *Variabels* on SME's Strategies And Competitiveness For International Trade: A Survey Of Horticultural Traders In Urban And Peri-Urban Areas In Kenya. *International Business & Economics Research Journal*, 8 (12): 105-114.
- UN-ESCAP. 2009. *Globalization of Production and the Competitiveness of Small and Medium-sized Enterprises in Asia and the Pacific: Trends and Prospects*. Studies in Trade and Investment 65, New York: United Nations.
- UNCTAD. 1997. *The Vulnerability of Small Island Developing States in the Context of Globalisation: Common Issues and Remedies*, Report prepared for the Expert Group on Vulnerability Index, UN(DESA), 17-19 December 1997.
- UNIDO. 2004. *Industrial Development Report 2004. Industrialization, Environment and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa*, Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- WEF. 2011. *The Global Competitiveness Index 2011-2012*, Geneva: World Economic Forum.
- Wells, J. 1996. *Composite Vulnerability Index: A Preliminary Report*. London: Commonwealth Secretariat.
- Wells, J. 1997. *Composite Vulnerability Index: A Revised Report*. London: Commonwealth Secretariat.
- WFP. 2005. *Food Insecurity and Vulnerability Analysis Timor Leste*. April, VAM Tim, The United Nations World Food Program, Dili.
- Wiyadi. 2009. *Pengukuran Indeks Daya Saing Industri Kecil Menengah (IKM) di Jawa Tengah*. *Jurnal Siasat Bisnis*, 13(1): 77-92.

# ANALISIS EFEK PENGELOLAAN IMPOR TERHADAP PERLINDUNGAN KONSUMEN DAN PENGUATAN EKONOMI DOMESTIK

DIREKTORAT PERDAGANGAN, INVESTASI, DAN  
KERJASAMA EKONOMI INTERNASIONAL  
email: winny@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Kajian ini menilai efektivitas kebijakan pengelolaan impor yang ditetapkan melalui Permendag 44/2008 yang kemudian mengalami perubahan beberapa kali hingga menjadi Permendag 57/2010 tentang ketentuan impor produk tertentu. Dalam dugaan awal, kebijakan ini ditujukan sebagai instrumen untuk membatasi impor barang tertentu sehingga dapat memberikan insentif bagi produsen lokal yang berimplikasi pada penguatan ekonomi domestik, serta upaya meningkatkan perlindungan konsumen dari masuknya barang impor ilegal dan tidak sesuai dengan standar serta upaya memperkuat perekonomian domestik.

Dari hasil analisis deskriptif dan ekonometrika diketahui bahwa penerapan kebijakan pengelolaan impor ternyata meningkatkan permintaan impor yang salah satunya diduga disebabkan oleh pergeseran dari impor ilegal menjadi legal. Hasil analisis *input-output* juga menunjukkan hal senada bahwa permintaan akhir sebagian produk yang diatur dalam kebijakan tersebut mengalami peningkatan, tidak terpengaruh oleh kebijakan yang diterapkan, walaupun dalam analisa penggunaan *input* antaranya produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 memiliki kandungan *input* antara domestik yang tinggi, sehingga kenaikan permintaan akhir turut meningkatkan produksi di sektor hulu produk tersebut. Selanjutnya, hasil wawancara mendalam mengungkapkan bahwa meskipun masih terdapat celah impor ilegal namun dalam kuantitas yang tidak signifikan, serta proses pengelolaan impor yang ada memang tidak dilengkapi dengan sarana untuk menghambat impor. Temuan tersebut ternyata sejalan dengan studi lain dalam skala global yang menyimpulkan bahwa Technical Barrier to Trade (TBT) terbukti tidak efektif dalam mengurangi impor.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan pengelolaan impor melalui Permendag 57/2010 dan aturan pendahulunya tidak efektif sebagai instrumen untuk membatasi impor, namun lebih tepat untuk ditujukan sebagai upaya pemerintah dalam menertibkan administrasi impor, upaya untuk perlindungan konsumen, serta upaya menjaga serbuan yang terlalu deras dari barang impor yang tidak sesuai standar dan ilegal (dilarang, tidak membayar bea masuk) sehingga mengancam keselamatan konsumen dan produsen barang domestik sejenis.

Oleh karena itu, dalam setiap penerapan kebijakan perdagangan diusulkan agar dapat disosialisasikan secara jelas mengenai tujuan penerapannya agar tidak menimbulkan perbedaan pemahaman antara maksud penerapan dengan respon yang diterima dari masyarakat khususnya pengusaha. Lebih lanjut, dalam rangka peningkatan perlindungan konsumen dan penguatan ekonomi domestik, Pemerintah perlu menempuh upaya-upaya, seperti penerapan SNI, identifikasi terhadap sektor yang perlu diterapkan SNI, pembinaan terhadap pelaku usaha sebelum SNI diberlakukan, pengembangan cakupan verifikasi, serta lebih konsisten terhadap UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Kata kunci: perdagangan, pengelolaan impor, perlindungan konsumen

## 1. LATAR BELAKANG

Pada saat beberapa negara maju mengalami krisis baik di tahun 2008 maupun tahun 2012, pertumbuhan ekonomi Indonesia dapat dikatakan cukup tinggi. Pertumbuhan ekonomi tersebut ternyata didorong oleh tingkat konsumsi masyarakat yang cukup tinggi. Tingginya konsumsi ini salah satunya diakibatkan oleh besarnya jumlah penduduk dan meningkatnya daya beli masyarakat terutama pada kelompok usia produktif yang kemudian mendorong naiknya permintaan (*demand*) akan barang kebutuhan masyarakat.

Pada kenyataannya Indonesia masih menghadapi masalah ketidakmerataan ekonomi di seluruh wilayah. Hal ini menyebabkan terjadinya disparitas tingkat kesejahteraan masyarakat yang berimplikasi pada ketimpangan daya beli masyarakat. Kondisi tersebut mempengaruhi ketersediaan barang berkualitas. Masyarakat dengan daya beli yang rendah memiliki pilihan yang terbatas pada jenis dan kualitas barang yang beredar, serta sangat rentan terhadap fluktuasi harga.

Mencermati pertumbuhan ekonomi Indonesia saat ini yang sebagian besar ditopang oleh investasi dan konsumsi masyarakat, maka upaya penguatan ekonomi domestik akan menjadi hal yang sangat penting untuk tetap dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional ditengah kondisi ekonomi global yang penuh dengan resiko. Oleh karena itu, salah satu upaya dalam menjaga pertumbuhan konsumsi masyarakat dilakukan dengan cara meningkatkan ketersediaan barang kebutuhan masyarakat, mencegah fluktuasi harga yang terlalu tajam terutama untuk barang kebutuhan pokok masyarakat, serta mempertahankan dan meningkatkan daya beli masyarakat. Keseluruhan upaya tersebut diupayakan dengan mengutamakan barang-barang produksi dalam negeri dan juga barang impor yang sesuai dengan standar yang ditetapkan oleh pemerintah.

Tingginya pertumbuhan ekonomi yang salah satunya didukung oleh tingkat konsumsi masyarakat pada saat ini menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara dengan pertumbuhan perdagangan yang cukup pesat, baik ekspor maupun impornya, dimana pada tahun 2008-2009 pada saat terjadi krisis ekonomi global nilai impor Indonesia turun dari USD 129,2 miliar menjadi USD 96,8 miliar menjadi melonjak pada tahun 2010 sebesar USD 135,6 miliar. Dilain pihak adanya krisis keuangan di negara maju (Uni Eropa dan Amerika) yang mengakibatkan pertumbuhan ekonomi mereka menurun pada tahun 2008-2009, dan juga Efektifnya perjanjian kerjasama perdagangan bebas China dan ASEAN pada Januari 2010, menimbulkan ancaman China dan beberapa negara eksportir di luar kawasan Amerika dan Eropa mencari pasar untuk mengalihkan tujuan ekspor mereka, yang pada akhirnya akan menyebabkan impor Indonesia semakin besar. Hal tersebut menyebabkan pemerintah Indonesia berkepentingan dalam upaya peningkatan pengelolaan impor, dengan memperhatikan ketentuan perdagangan bebas. Barang impor yang masuk ke dalam pasar dalam negeri diwajibkan mengikuti aturan dan kebijakan perdagangan Indonesia yang antara lain bertujuan untuk menjaga perdagangan yang sehat dan iklim usaha domestik yang kondusif. Kebijakan pengelolaan impor juga mempunyai arah untuk penguatan ekonomi domestik dan perlindungan konsumen.

Penguatan ekonomi domestik dalam upaya meningkatkan daya saing perekonomian nasional, salah satunya berupa penguatan produsen lokal dalam penyediaan barang kebutuhan masyarakat dengan jumlah yang mencukupi, kualitas yang memadai dan dengan pemanfaatan kandungan lokal yang tinggi. Peningkatan daya saing ini tentunya perlu didukung oleh tersedianya sarana logistik yang efisien dan regulasi yang mampu melindungi produsen lokal dari ancaman persaingan yang tidak sehat baik dari pelaku usaha domestik maupun asing.

Selanjutnya, dalam rangka perlindungan konsumen, untuk beberapa produk telah ditetapkan Standar Nasional Indonesia (SNI) yang menjadi patokan baku mutu dan keamanan produk. Dengan adanya standar ini maka konsumen dapat terlindungi dari barang-barang produksi lokal dan impor dengan kualitas yang tidak memadai dan bahkan membahayakan.

Terkait dengan impor, dalam rangka peningkatan tertib administrasi impor telah ditetapkan kebijakan yang mengupayakan pengelolaan impor produk tertentu. Tertib administrasi impor ini diharapkan akan berdampak bagi perdagangan yang sehat dan iklim usaha yang kondusif dalam rangka memenuhi kebutuhan barang-barang konsumsi masyarakat, melindungi konsumen, dan mendorong berkembangnya produk lokal yang berdaya saing.

Kebijakan ketentuan impor produk tertentu, yang mengatur ketentuan prosedur impor beberapa jenis barang impor, dan pembatasan pintu masuknya di wilayah Indonesia tersebut dituangkan dalam Permendag 44/2008 yang kemudian pada tahun yang sama telah beberapa kali dievaluasi dan diubah menjadi Permendag nomor 52/2008, Permendag nomor 56/2008, dan Permendag nomor 60/2008. Pada tahun 2010, peraturan tersebut mengalami revisi kembali menjadi Permendag 23/2010 dan Permendag 57/2010. Perubahan pada beberapa bagian hanya menyangkut penambahan daftar produk yang diatur, penambahan dua pelabuhan impor dengan dibukanya Dumai dan Jayapura, dan sedikit perubahan yang tidak terlalu mempengaruhi importir dan masyarakat.

Kajian ini akan menilai sejauh mana Permendag 57/2010 terkait ketentuan impor produk tertentu dan peraturan pendahulunya tersebut berdampak kepada masyarakat dan mencapai sasaran yang diharapkan baik dalam kaitannya dengan upaya meredam tingginya impor baik legal maupun ilegal untuk komoditas tertentu, perlindungan konsumen dan penguatan ekonomi domestik.

## 2. TUJUAN

Secara umum, kajian ini bertujuan untuk melakukan evaluasi atas instrumen pengelolaan impor nasional khususnya terkait ketentuan impor produk tertentu yang dituangkan dalam Permendag 57/2010 dan peraturan pendahulunya, dimana pada saat dikeluarkan Peraturan Menteri ini didasari pertimbangan bahwa peningkatan impor Indonesia menciptakan kondisi perdagangan dan iklim usaha yang tidak kondusif karena adanya ancaman barang-barang impor yang ilegal dan tidak sesuai dengan standar. Hasil kajian ini tentunya dapat digunakan sebagai dasar perumusan rekomendasi kebijakan di bidang perdagangan luar negeri, khususnya impor dan dalam rangka perbaikan implementasi maupun penyempurnaan kebijakan itu sendiri.

Selanjutnya, untuk mencapai tujuan umum tersebut, kajian ini diarahkan untuk:

1. Melakukan analisis dampak kebijakan pengelolaan impor terhadap perlindungan konsumen dan penguatan ekonomi domestik untuk kelompok produk tertentu.
2. Melakukan analisis keterkaitan guna mendapatkan gambaran rantai produksi dalam negeri untuk kelompok produk tertentu.

### 3. METODOLOGI

#### 3.1. Kerangka Analisis

##### **Perbedaan Pandangan Mengenai Pengendalian Impor**

Perbedaan pandangan mengenai manfaat dan kerugian dari pengendalian perdagangan (ekspor dan impor) yang terjadi sejak awal munculnya perdagangan lintas negara tidak menyurut hingga saat ini. Pandangan ekonomi klasik memahami perdagangan sebagai suatu kegiatan ekonomi yang saling menguntungkan atau sekurang-kurangnya tidak merugikan pihak-pihak yang terlibat (*positive-sum game*) yang memungkinkan umat manusia menikmati barang dan jasa yang tidak mampu diproduksinya dan meningkatkan efisiensi melalui spesialisasi.

Keuntungan dari perdagangan tersebut diyakini menjadi sebagai salah satu penggerak dan motor pertumbuhan perekonomian. Kuznets (1959) dan Findlay (1984) menunjukkan secara konseptual bahwa dengan perdagangan suatu masyarakat dapat memfokuskan diri pada kegiatan yang dapat dilakukan dengan efisien dan menukarkan hasilnya dengan produk yang tidak dapat diproduksinya dengan efisien. Adapun secara empiris Feder (1982), Chenery and Syrquin (1989) dan Ram (1987) menunjukkan bahwa dengan perdagangan industri domestik dapat memiliki pangsa pasar internasional yang lebih luas sehingga mampu mencapai skala ekonomis sekaligus memperoleh bahan baku dengan murah dan mudah.

Pandangan klasik atas perdagangan ini cukup populer di kalangan pengambil kebijakan di dunia. Tidak mengherankan jika dalam beberapa dasawarsa terakhir terjadi peningkatan semangat untuk mengurangi hambatan perdagangan, yang diaplikasikan baik dalam bentuk kerjasama bilateral, regional maupun internasional.

Meskipun demikian, pandangan klasik ini mendapat tanggapan kritis baik pada tataran konseptual, aplikasi maupun produk individual terutama terkait dengan tidak meratanya distribusi keuntungan serta potensi ketidakadilan praktek perdagangan oleh negara maju. Oleh karena itu, dewasa ini muncul kembali semangat proteksionisme meskipun dalam kadar dan dengan tujuan yang berbeda-beda. Pada tingkat minimum hambatan perdagangan dapat diarahkan untuk mengurangi kecurangan dalam ekspor-impor, tetapi pada tingkat ekstrem hambatan perdagangan sering ditujukan untuk melindungi sektor-sektor domestik tertentu.

##### **Pengendalian Impor Dengan Menggunakan Instrumen Tarif**

Salah satu cara pengendalian impor yang telah digunakan sejak awal terjadinya perdagangan adalah pengenaan tarif atas produk impor. Tarif awalnya digunakan bukan hanya untuk mengendalikan impor, tetapi juga untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Dalam hal ini perdebatan mengenai perlu atau tidaknya pengenaan tarif juga perlu memperhitungkan dampaknya pada pos penerimaan pemerintah. Kowalski (2005) secara komprehensif menyajikan secara empiris dampak perubahan tarif terhadap penerimaan pemerintah di negara berkembang.

Penelitian tentang dampak pengenaan tarif bermuara pada dua hal, yaitu dampak kepada arus impor dan dampak pada kelompok masyarakat di suatu negara. Beberapa contoh kasus analisis tarif untuk negara berkembang adalah Vietnam (Nguyen, 2012), Malawi dan Tanzania (Zgovu dan Kweka, 2008), India (Nambiar dan Mehta, 1987) dan Malaysia (Mohamad, 2012).

Adapun untuk kasus Indonesia, studi LPEM (2012) menunjukkan bahwa tarif tidak efektif dalam mengendalikan impor. Salah satu penyebabnya adalah karena impor Indonesia lebih banyak ditentukan oleh perkembangan dari pendapatan konsumen Indonesia.

Selain itu, dalam skema *World Trade Organization* (WTO) pembahasan tarif tidak dapat terlepas dari berbagai persyaratan pengenaan tarif yang dimungkinkan seperti *safeguard measure* dan *anti dumping*.

##### **Pengendalian Impor Dengan Menggunakan Instrumen Non-Tarif**

Cara lain yang dapat digunakan dalam pengendalian impor adalah dengan menerapkan instrumen non-tarif. Instrumen ini dapat membantu meminimalisir kecurangan impor, mengendalikan arus perdagangan sekaligus mendukung perkembangan kegiatan produksi nasional.

Verifikasi dan Penelusuran Teknis Impor (VPTI) dan *Pre-Shipment Inspection* (PSI) merupakan dua instrumen non-tarif yang cukup lazim digunakan. PSI yang telah lebih dulu dikenal di dunia juga pernah digunakan Indonesia. Keduanya memiliki persamaan dalam tujuan meminimalisir kecurangan impor, tetapi memiliki perbedaan dimana VPTI tidak mencakup penilaian harga barang impor.

Saat ini, di Indonesia menerapkan VPTI yaitu untuk memastikan bahwa barang yang diimpor memenuhi persyaratan kontrak, melakukan verifikasi harga dan memastikan bahwa barang diklasifikasikan oleh eksportir sesuai dengan klasifikasi tarif negara pengimpor. Permendag No. 57/2010 merupakan salah bentuk kebijakan yang menerapkan VPTI tersebut.

Secara teknis VPTI dilaksanakan dengan memeriksa detail pengiriman, meliputi harga, kuantitas dan kualitas atas barang yang akan diekspor. Dengan cara ini maka VPTI dapat mengawal fungsi penerimaan negara, seperti mencegah *capital flight*, mengawasi kecurangan bisnis atau penghindaran kewajiban kepabeanan. Oleh karena itu, VPTI dapat mengkompensasi kelemahan infrastruktur administrasi birokrasi, yaitu untuk meminimalisir kehilangan penerimaan potensial akibat lemahnya aparat kepabeanan. Fisman dan Wei (2001) menemukan bahwa penghindaran kewajiban tarif memang telah menjadi praktek kecurangan impor yang banyak terjadi.

Bagi pelaku usaha, VPTI juga dapat mengurangi resiko kemungkinan perselisihan (*dispute*) setelah barang sampai di tempat tujuan yang mungkin muncul karena ketidaksepakatan tentang *under-invoicing* dan *over-invoicing*. Dengan demikian, VPTI dapat memberikan kepastian bagi produsen dan distributor bahwa barang yang dikirim memenuhi standar negara pembeli sebelum meninggalkan pelabuhan.

Secara umum VPTI memiliki dua tujuan besar: (1) untuk memenuhi kontrak mata uang asing, yaitu untuk mencegah *capital flight* akibat *over-invoicing* (jika arus devisa dibatasi); (2) untuk memenuhi kontrak kepabeanaan terhadap pemerintah, memaksimalkan penerimaan pemerintah dan mencegah *undervaluation* atau kesengajaan misklasifikasi barang ke tarif yang lebih rendah, serta meningkatkan perlindungan konsumen dengan dipastikannya barang yang dikirim memenuhi standar negara pembeli.

### **Regulasi Pengelolaan Impor dan Perlindungan Konsumen Di Indonesia**

Salah satu dasar pengendalian impor atau juga dikenal dengan pengelolaan impor di Indonesia adalah Permendag No. 54/M-DAG/PER/ 10/2009, tanggal 9 Oktober 2009 tentang Ketentuan Umum di Bidang Impor. Peraturan tersebut dilatarbelakangi oleh setidaknya dua hal, yaitu (i) persaingan pasar yang ketat sebagai salah satu akibat liberalisasi perdagangan dapat menyebabkan membanjirnya produk impor, dan (ii) perlunya perlindungan ekonomi. Lebih jauh, dalam peraturan tersebut dijelaskan beberapa ketentuan umum antara lain: (i) impor hanya dapat dilakukan oleh importir yang terdaftar, (ii) impor hanya dapat dilakukan untuk barang baru kecuali ditentukan lain, dan (iii) adanya beberapa produk yang dikategorikan sebagai produk tertentu dan akan diatur secara tertentu pula.

Khusus mengenai impor untuk produk tertentu tersebut kemudian diatur lebih spesifik dalam Permendag No. 57/M-DAG/PER/12/2010 tentang Ketentuan Impor Produk Tertentu. Peraturan ini disusun atas dasar pertimbangan masih perlu ditingkatkannya lagi tertib administrasi impor terutama atas produk tertentu yang meliputi produk makanan dan minuman, pakaian jadi, alas kaki, elektronika, mainan anak-anak, obat tradisional dan herbal, serta kosmetik.

### **Penelitian Sebelumnya Terhadap Pengelolaan Impor**

Hasil studi sebelumnya menunjukkan bahwa penerapan kebijakan pengelolaan impor bisa saja berdampak pada kenaikan total impor. Peningkatan impor akibat adanya kebijakan pengelolaan impor (Technical Barrier to Trade / TBT) ditemukan oleh studi yang dilakukan oleh Bao and Qiu (2012). Mereka menggunakan data 9913 notifikasi TBT oleh 105 negara anggota WTO dalam kurun waktu 1995-2008. Analisis tersebut telah mencakup Indonesia karena dalam kurun waktu tersebut Indonesia memberlakukan 35 standar makanan, keamanan, perlindungan konsumen dan perlindungan lingkungan.

Studi Bao and Qiu (2012) menemukan bahwa ketika suatu negara berkembang memberlakukan TBT, maka instrumen tersebut tidak akan berpengaruh terhadap impor dari negara maju, baik dalam hal jumlah negara maju asal impor maupun nilai impor. Namun, bila diberlakukan terhadap impor dari negara berkembang lainnya TBT tersebut memiliki dampak yang berbeda. TBT tetap meningkatkan total nilai impor dari negara berkembang tetapi mengakibatkan turunnya jumlah negara asal impor karena tidak semua negara berkembang mampu menyesuaikan TBT tersebut, baik dalam aspek pemenuhan kualitas maupun kenaikan biaya produksi. TBT meningkatkan kepercayaan konsumen lokal akan kualitas produk negara berkembang lainnya.

### **Hipotesis**

Berdasarkan uraian singkat di atas dapat dirumuskan hipotesis bahwa:

1. kebijakan pengelolaan impor produk tertentu akan mengurangi kuantitas impor produk tertentu yang pada akhirnya akan meningkatkan insentif produsen lokal dalam memenuhi permintaan domestik akan produk tertentu tersebut dan pada akhirnya dapat meningkatkan daya saing ekonomi domestik,
2. kebijakan pengelolaan impor produk tertentu akan meningkatkan perlindungan konsumen karena dengan tertib administrasi impor konsumen menjadi lebih yakin dengan kualitas dan sumber barang impor yang masuk.

### **3.2. Metode Pelaksanaan Kajian**

Dalam rangka menilai efek pengelolaan impor terhadap perlindungan konsumen dan penguatan ekonomi domestik maka digunakan metode analisis sebagai berikut:

1. Analisis kuantitatif dengan menggunakan pendekatan ekonometrika dan model *Input-Output* (I-O). Pendekatan ekonometrika digunakan untuk mengestimasi pengaruh kebijakan pengendalian impor terhadap permintaan impor produk tertentu. Sementara model I-O digunakan untuk melihat dampak lintas sektoral dari penerapan suatu kebijakan. Analisis kuantitatif ini memungkinkan untuk dilakukan generalisasi mengenai efektifitas suatu kebijakan dari hasil perhitungan yang didasarkan atas data statistik nasional.
2. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pihak Bea Cukai selaku aparat pemerintah yang bertanggung jawab atas kepabeanaan dan dengan pihak Sucofindo selaku surveyor di lapangan terkait dampak kebijakan pengelolaan impor. Pendekatan kualitatif ini juga diperlukan karena terdapat beberapa informasi yang tidak tercermin dalam data kuantitatif.
3. Kedua jenis analisis ini saling melengkapi dalam menghasilkan suatu kesimpulan studi yang kemudian dimanfaatkan dalam merumuskan rekomendasi.

### **3.3. Data**

Data yang digunakan dalam analisis ekonometrik bersumber dari UNCTAD untuk data perdagangan dan dari IMF *data set* untuk data makro seperti pertumbuhan ekonomi dan nilai tukar. Data yang diambil dari UNCTAD mencakup impor seluruh barang dari tahun 1988 sampai 2010. Untuk tahun 2008, data tidak tersedia sehingga tidak dimasukkan ke dalam perhitungan.

Selanjutnya, karena Permendag 57/2010 ditetapkan pada tahun 2010 dan data yang tersedia juga hanya sampai tahun 2010 maka kebijakan pengelolaan impor yang dapat dianalisis sebenarnya adalah implementasi atas Permendag 44/2008 dan revisinya. Namun demikian, mengingat tidak terdapat perubahan yang mendasar dalam kebijakan pengelolaan impor sejak diterbitkannya Permendag 44/2008 sampai Permendag 57/2010 maka kesimpulan yang diperoleh tidak akan berbeda secara signifikan baik dengan dasar kebijakannya adalah Permendag 57/2010 ataupun peraturan pendahulunya.

Sedangkan untuk analisis I-O digunakan data dari Tabel *Input-Output* tahun 2000, 2005 dan 2010 versi sementara yang dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS).

#### 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

##### Analisis Ekonometrik

Pendekatan ekonometrika digunakan untuk merumuskan fungsi permintaan impor produk tertentu dan mengestimasi pengaruh kebijakan pengendalian impor. Studi ini mempertimbangkan seluruh faktor yang mempengaruhi permintaan impor secara kuantitatif. Untuk mempertimbangkan efek harga sendiri (*own-price effect*), studi ini menggunakan variabel *tariff* dan *exchange rate* sebagai *proxy*. Karena data untuk harga per produk tidak tersedia, maka variabel harga tidak dimasukkan dalam model.

Selanjutnya, untuk memperhitungkan dampak kebijakan pengelolaan impor melalui Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya, studi ini menggunakan *dummy variabel* untuk: (i) melihat apakah kelompok produk terpilih memiliki fungsi permintaan yang berbeda dengan kelompok produk lainnya, (ii) melihat apakah ada dampak penerapan kebijakan pengelolaan impor terhadap nilai impor kelompok produk yang diatur.

Spesifikasi dasar yang digunakan dalam mengestimasi fungsi permintaan impor adalah: dimana:

$$\log(Import_{it}) = \beta_0 + \beta_1 Tariff_{it} + \beta_2 \log(ExchangeRate_t) + \beta_3 \log(GDPPerCapita_t) + \beta_4 Permendag_i + \beta_5 Permendag_i * Tariff_{it} + \beta_6 Permendag_i * Implement_t + YearDummy\delta_t + c_i + u_{it}$$

1.  $\log(Import_{it})$  adalah nilai logaritma natural impor produk dengan *HS-code*  $i$ , pada tahun  $t$ .
2.  $Tariff_{it}$  adalah tarif bea masuk produk impor dengan *HS-code*  $i$ , pada tahun  $t$ . Dua alternatif yang digunakan untuk *tariff* adalah *Simple Average Tariff* dan *Weighted Average Tariff*.
3.  $\log(ExchangeRate_t)$  adalah nilai logaritma natural nilai tukar Rupiah per dollar AS pada tahun  $t$ .
4.  $\log(GDPPerCapita_t)$  adalah nilai logaritma natural PDB per-kapita Indonesia pada tahun  $t$ .
5.  $Permendag_i$  adalah *dummy variabel* yang bernilai 1 untuk produk tertentu yang diatur melalui Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya, dan bernilai 0 jika tidak diatur.
6.  $Implement_t$  adalah *dummy variabel* yang bernilai 1 untuk tahun implementasi kebijakan (2009-2010), dan bernilai 0 jika sebelum tahun 2009.
7.  $YearDummy$  adalah vektor untuk *dummy* tahun untuk periode 2002-2010, yang didefinisikan sebagai berikut: variabel *Dummy2002* bernilai 1 untuk tahun 2002 dan 0 untuk tahun lainnya, variabel *Dummy2003* bernilai 1 untuk tahun 2003 dan 0 untuk tahun lainnya, dan seterusnya sampai tahun 2010.

Dalam model tersebut terdapat dua *variabel* interaksi. Variabel interaksi  $Permendag * Tariff$  digunakan untuk melihat apakah produk yang diatur memiliki respon yang berbeda terhadap kenaikan tarif dibandingkan dengan produk lainnya. Jika memang memiliki respon yang berbeda dan lebih besar (lebih negatif), maka ini bisa menjadi indikasi peran industri substitusi impor yang lebih besar.

Selanjutnya, variabel interaksi  $Permendag * Implement$  digunakan untuk melihat apakah kebijakan pengelolaan impor untuk produk terpilih memiliki dampak terhadap perubahan nilai impor. Jika bernilai negatif dan signifikan, maka kebijakan tersebut secara statistik terbukti efektif dalam mengurangi nilai impor. Namun jika positif, maka berarti terjadi peningkatan nilai impor akibat penerapan kebijakan tersebut.

Karena struktur data adalah longitudinal, maka estimasi empiris dilakukan dengan teknik panel data *random effect* dan *fixed effect*. Namun perlu diingat bahwa karena ada kemungkinan korelasi antara error di satu tahun dengan tahun yang lain atau dengan kata lain, *shock* yang terjadi di satu tahun tertentu sangat mungkin masih memiliki dampak pada tahun berikutnya maka studi ini menggunakan *random effect* dan *fixed effect* yang telah mengkomodir adanya korelasi error antar waktu.

Hasil regresi dari 8 spesifikasi yang berbeda tersaji dalam Tabel-1. Hasil uji Hausman menunjukkan spesifikasi *Fixed Effect* lebih baik dibandingkan dengan *Random Effect*. Hasil uji antara *Fixed Effect* tanpa korelasi antar *error* (spesifikasi 4) dan *Fixed Effect* yang memperhitungkan korelasi antar *error* (spesifikasi 8) menunjukkan bahwa spesifikasi 8 adalah yang terbaik dengan kesimpulan:

1. Tarif secara statistik berdampak negatif terhadap permintaan impor. Satu persen kenaikan tarif bea masuk impor akan menurunkan permintaan impor sebesar 0,01% *ceteris paribus*. Namun penurunan permintaan impor lebih besar (yaitu 0,02% untuk produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya sebagaimana ditunjukkan

oleh koefisien *variabel* interaksi Permendag\*Tariff. Sehingga, secara total, satu persen kenaikan tarif untuk produk yang diatur tersebut akan mengakibatkan penurunan permintaan impor sebesar 0.03%, *ceteris paribus*.<sup>1</sup>

2. Terjadi peningkatan impor untuk produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya untuk tahun 2009 dan 2010 sebagaimana ditunjukkan oleh nilai positif dan signifikan dari koefisien variabel interaksi Permendag\*Implement dan variabel Dummy2009 dan Dummy2010.
3. Depresiasi Rupiah terbukti secara statistik berdampak negatif terhadap permintaan impor. Satu persen depresiasi rupiah akan menurunkan permintaan impor sebesar 0.25%, *ceteris paribus*.
4. Pendapatan per kapita terbukti secara statistik berdampak positif terhadap permintaan impor. Satu persen kenaikan pendapatan per kapita akan berakibat pada peningkatan nilai impor sebesar 1.4%, *ceteris paribus*.

**Tabel-1. Hasil Estimasi Fungsi Permintaan Impor Indonesia (HS 4 Digit)**

	SPECIFICATION							
	NO CORRELATED DISTURBANCES				CORRELATED DISTURBANCES			
	Random Effect	Fixed Effect	Random Effect	Fixed Effect	Random Effect	Fixed Effect	Random Effect	Fixed Effect
1	2	3	4	5	6	7	8	
<b>Log Exchange Rate</b>	-0.241 (13.11)***	-0.242 (13.19)***	-0.238 (12.97)***	-0.238 (13.02)***	-0.216 (8.43)***	-0.256 (9.47)***	-0.214 (8.37)***	-0.256 (9.47)***
<b>Log GDP Per Capita</b>	2.087 (23.02)***	2.087 (23.11)***	2.093 (23.10)***	2.095 (23.21)***	2.344 (20.08)***	1.404 (35.36)***	2.351 (20.17)***	1.403 (35.46)***
<b>Permendag * Implement</b>	0.485 (4.90)***	0.450 (4.56)***	0.495 (5.02)***	0.462 (4.68)***	0.307 (2.38)**	0.273 (2.10)**	0.315 (2.44)**	0.275 (2.12)**
<b>Tariff (Simple Average)</b>	-0.024 (18.93)***	-0.024 (18.66)***			-0.013 (8.45)***	-0.010 (5.89)***		
<b>Permendag * Tariff (Simple Average)</b>	-0.033 (11.16)***	-0.036 (11.67)***			-0.025 (6.14)***	-0.022 (3.95)***		
<b>Tariff (Weighted Average)</b>			-0.024 (18.93)***	-0.024 (18.58)***			-0.012 (8.47)***	-0.010 (6.04)***
<b>Permendag * Tariff (Weighted Average)</b>			-0.033 (11.12)***	-0.035 (11.64)***			-0.025 (6.15)***	-0.023 (4.15)***
<b>Dummy 2002</b>	0.061 (1.68)*	0.058 (1.59)	0.064 (1.75)*	0.061 (1.67)*	0.079 (2.84)***	0.043 (1.46)	0.080 (2.88)***	0.044 (1.49)
<b>Dummy 2003</b>	0.601 (16.52)***	0.599 (16.53)***	0.604 (16.58)***	0.601 (16.59)***	0.618 (17.10)***	0.568 (14.88)***	0.618 (17.12)***	0.569 (14.90)***
<b>Dummy 2004</b>	0.725 (19.44)***	0.722 (19.45)***	0.728 (19.52)***	0.726 (19.54)***	0.727 (17.36)***	0.687 (15.67)***	0.729 (17.39)***	0.689 (15.70)***
<b>Dummy 2005</b>	0.734 (18.93)***	0.731 (18.95)***	0.736 (18.98)***	0.733 (19.00)***	0.727 (15.45)***	0.710 (14.89)***	0.727 (15.47)***	0.711 (14.92)***
<b>Dummy 2006</b>	0.632 (15.79)***	0.630 (15.79)***	0.634 (15.84)***	0.631 (15.83)***	0.616 (12.15)***	0.626 (12.64)***	0.616 (12.15)***	0.628 (12.67)***
<b>Dummy 2007</b>	0.558 (13.17)***	0.555 (13.16)***	0.560 (13.21)***	0.557 (13.19)***	0.531 (9.63)***	0.572 (11.26)***	0.531 (9.63)***	0.573 (11.29)***
<b>Dummy 2009</b>	0.650 (13.79)***	0.650 (13.83)***	0.651 (13.79)***	0.650 (13.82)***	0.611 (9.63)***	0.872 (18.67)***	0.610 (9.61)***	0.873 (18.70)***
<b>Dummy 2010</b>	0.532 (10.63)***	0.531 (10.65)***	0.533 (10.65)***	0.532 (10.66)***	0.485 (7.21)***	0.740 (15.50)***	0.484 (7.20)***	0.741 (15.54)***
<b>Constant</b>	-3.903 (6.96)***	-3.807 (6.85)***	-3.976 (7.10)***	-3.897 (7.03)***	-5.970 (8.01)***	0.911 (20.67)***	-6.037 (8.12)***	0.911 (20.71)***
<b>Observations</b>	19508	19508	19508	19508	19508	18253	19508	18253
<b>Number of HS4CODE</b>	1255	1255	1255	1255	1255	1255	1255	1255

Absolute value of z statistics in parentheses  
\* significant at 10%; \*\* significant at 5%; \*\*\* significant at 1%

Hal yang menarik dari hasil analisis ekonometrik tersebut adalah implementasi kebijakan pengelolaan impor justru berdampak pada kenaikan impor untuk barang-barang yang diatur. Jika kita memandang bahwa kebijakan pengaturan impor itu lebih ditujukan untuk menjaga tertib administrasi untuk mengimpor, seperti mengurangi impor ilegal, maka kenaikan impor untuk produk yang diregulasi setelah diterapkannya kebijakan pengelolaan impor tersebut bisa dimengerti. Jika memang impor ilegal berkurang akibat penerapan kebijakan ini, maka kenaikan impor untuk produk tertentu yang diregulasi tersebut bisa saja hanya merupakan perpindahan (*shifting*) dari impor ilegal menjadi legal.

1 Parameter tariff yang diperoleh dalam estimasi dengan menggunakan data longitudinal merupakan dampak rata-rata seluruh HS. Ini berarti ada sebagian produk yang memiliki elastisitas lebih tinggi dan lebih rendah dibandingkan dengan parameter yang tersaji dalam Tabel-1. Sebagai uji konsistensi, studi ini juga melakukan estimasi fungsi permintaan impor secara time series berdasarkan HS yang diatur dalam Permendag 57/2010. Hasilnya menunjukkan produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 memang memiliki elastisitas permintaan impor yang lebih tinggi dibandingkan dengan produk yang lain. Namun perubahan struktur data dari longitudinal menjadi time series berakibat pada penurunan efisiensi estimasi, sehingga hanya 10 produk yang memiliki parameter yang signifikan secara statistik.

Untuk mengujinya, studi ini melakukan estimasi dengan spesifikasi yang sama, namun nilai impor yang digunakan berasal dari nilai ekspor negara asal ke Indonesia untuk produk yang sama. Secara teoretis, jika memang terjadi kenaikan impor setelah penerapan kebijakan pembatasan impor dan kenaikan tersebut bukan berasal dari *shifting* impor ilegal, maka kita akan mendapatkan koefisien yang positif dan signifikan. Sebaliknya jika kita tidak mendapatkan koefisien yang tidak signifikan, hal tersebut merupakan indikasi pendukung terjadinya *shifting* impor ilegal menjadi legal. Hasil estimasi dengan menggunakan data ekspor negara asal menunjukkan bahwa dari 8 spesifikasi yang digunakan, parameter untuk implementasi kebijakan pembatasan impor tidak signifikan. Hal ini berarti bahwa memang ada kemungkinan terjadinya *shifting* impor dari ilegal menjadi legal dengan adanya kebijakan pengelolaan impor.

### Analisis Input-Output

Kelompok komoditas berdasar Permendag 57/2010 diklasifikasikan ke dalam 6 sub sektor yaitu: (1) barang-barang elektronika, komunikasi, dan perlengkapannya, (2) pakaian jadi, (3) alas kaki, (4) makanan dan minuman terdiri dari makanan dan minuman terbuat dari susu; roti, biskuit dan sejenisnya; mie, makaroni dan sejenisnya; minuman tak beralkohol, makanan lainnya, (5) barang-barang kosmetik, dan (6) jamu (obat) tradisional. Sementara itu klasifikasi kelompok produk "mainan anak-anak" tidak tersebut secara eksplisit dalam tabel I-O.

Nilai *output* produk dalam sub sektor yang termasuk dalam produk yang diatur Permendag 57/2010 secara umum meningkat hampir dua kalinya. Secara agregat, kontribusi kelompok produk dalam Permendag 57/2010 pada tahun 2010 meningkat dibandingkan dengan dua periode sebelumnya (2000 dan 2005), yaitu dari sekitar 5% terhadap *output* nasional di tahun 2000 menjadi 5,5% di tahun 2010. Namun demikian, distribusi kontribusi produk-produk tersebut cenderung menurun, kecuali untuk produk pakaian jadi dan perlengkapan listrik. Penurunan kontribusi ini salah satunya disebabkan peran sektor lain dalam perekonomian domestik yang makin meningkat.

**Tabel-2. Angka Pengganda Output dan Pendapatan**

Sektor Lapangan Usaha	Pengganda Output			Pengganda Pendapatan		
	IO-2000	IO-2005	IO-2010	IO-2000	IO-2005	IO-2010
1. Produk makanan dan minuman						
- makanan dan minuman terbuat dari susu	2.0686	2.2999	2.218	2.6709	2.8934	2.6451
- roti, biskuit dan sejenisnya	1.8459	2.1529	2.126	1.6644	2.2475	2.1856
- mie, makaroni dan sejenisnya	1.8713	1.9516	2.010	1.8229	1.8172	1.8588
- makanan lainnya	1.8546	2.2219	2.255	2.3772	3.4535	3.3244
- minuman tak beralkohol	1.5673	1.9734	1.944	1.4714	2.2215	2.2183
2. Obat tradisional dan herbal						
- jamu	1.6671	2.0913	2.207	1.4978	1.9113	1.8750
3. Kosmetik	1.7449	1.7013	2.095	1.5980	1.9926	2.4995
4. Pakaian jadi	1.8178	1.9353	1.872	1.5690	2.0276	2.0209
5. Alas kaki	1.7093	1.9804	1.873	1.8683	1.9208	1.8833
6. Elektronika						
- barang elektronika, komunikasi & perlengkapannya	1.7951	1.6835	1.847	2.7356	2.3336	2.5091
Alat-alat listrik untuk Rumah Tangga	1.5567	1.7790	1.767	1.5916	2.0643	1.9767
Perlengkapan Listrik lainnya	1.5959	1.7606	1.758	1.6667	2.1331	1.8000

Sumber: diolah dari Tabel I-O BPS tahun 2000, 2005, dan 2010 (versi sementara)

Di samping itu, peran atau kontribusi sektoral juga dapat dilihat dari angka pengganda output dan pendapatan. Sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel-2, secara umum angka pengganda *output* untuk semua sektor dalam Permendag 57/2010 cenderung meningkat. Hal ini membuktikan bahwa peran sektor-sektor tersebut terhadap perekonomian domestik/nasional semakin besar. Secara umum penggunaan *input* antara impor untuk produk elektronik dan sejenisnya adalah yang terbesar dibanding produk lain seperti makanan dan minuman, pakaian jadi, alas kaki, jamu/herbal dan kosmetik. Sementara itu, pemakaian *input* antara impor pada kelompok produk makanan dan minuman yang terendah sekitar 4,88% (produk mie, makaroni dan sejenisnya) hingga yang tertinggi 15,7% (minuman tak beralkohol). Khusus untuk produk elektronik dan alat-alat listrik, meskipun tren penggunaan *input* antara domestik relatif terbatas, tingginya angka pengganda ini bisa mengindikasikan bahwa kelompok produk ini menggunakan *input* domestik yang nilai tambahnya relatif besar.

Sementara itu, perkembangan angka pengganda pendapatan juga menunjukkan kecenderungan yang hampir serupa. Perkembangan angka pengganda pendapatan ini juga mengindikasikan bahwa dampak pendapatan yang tercipta akibat adanya peningkatan permintaan akhir di sektor-sektor tersebut makin besar.

Selanjutnya, analisis keterkaitan antar-industri dalam perekonomian dapat dilakukan dengan mengidentifikasi peran atau pengaruh suatu sektor terhadap sektor lain dalam perekonomian baik dari sisi hulu maupun hilir. Secara teknis, untuk menganalisis keterkaitan ke belakang (*backward linkages*) dan ke depan (*forward linkages*) suatu sektor, maka disusun suatu indeks yang disebut indeks penyebaran (*power of dispersion for backward linkages*) dan indeks kepekaan (*indices of sensitivity of dispersion for forward linkages*).

**Tabel-3. Keterkaitan Ke Belakang dan Ke Depan**

Sektor Lapangan Usaha	IO-2000		IO-2005		IO-2010	
	Indeks Pe-nyebaran	Indeks Kepe-kaan	Indeks Penyeba-ran	Indeks Kepe-kaan	Indeks Penye-baran	Indeks Kepe-kaan
1. Produk makanan dan minuman						
- makanan dan minuman terbuat dari susu	1.310	0.678	1.402	0.745	1.359	0.786
- roti, biskuit dan sejenisnya	1.169	0.652	1.312	0.632	1.303	0.692
- mie, makaroni dan sejenisnya	1.185	0.647	1.189	0.623	1.232	0.670
- makanan lainnya	1.297	0.675	1.354	0.796	1.382	0.816
- minuman tak beralkohol	0.993	0.667	1.203	0.657	1.191	0.694
2. Obat tradisional dan herbal						
- jamu	1.152	0.640	1.274	0.635	1.352	0.643
3. Kosmetik	1.105	0.637	1.037	0.626	1.284	0.639
4. Pakaian jadi	1.152	0.649	1.179	0.667	1.147	0.795
5. Alas kaki	1.083	0.651	1.207	0.629	1.148	0.641
6. Elektronika						
- barang elektronika, komunikasi & perlengkapannya	1.137	0.697	1.026	0.878	1.132	1.218
Alat-alat listrik untuk Rumah Tangga	1.779	1.076	1.084	0.656	1.083	0.635
Perlengkapan Listrik lainnya	1.761	1.294	1.073	0.788	1.078	1.180

Sumber: diolah dari Tabel I-O BPS tahun 2000, 2005, dan 2010 (versi sementara)

Tabel-3 menyajikan hasil perhitungan indeks penyebaran dan kepekaan dari I-O 2000, 2005, dan 2010 yang menunjukkan bahwa secara umum produk yang masuk dalam Permendag 57/2010 memiliki keterkaitan ke belakang yang lebih kuat dibandingkan dengan keterkaitan ke depannya. Hal ini tercermin dari nilai indeks penyebaran yang lebih tinggi dibanding nilai indeks kepekaan. Artinya, jika terjadi perubahan permintaan akan produk di sektor-sektor tersebut, maka pengaruh atau dampak terbesar terdapat pada sektor-sektor di sisi hulu. Hal ini terkait dengan penggunaan *input* antara (domestik) sektor-sektor hulu oleh sektor-sektor yang produknya diatur dalam Permendag 57/2010.

Selain itu juga diketahui bahwa angka indeks penyebaran dan kepekaan tidak mengalami perubahan yang berarti kecuali untuk indeks kepekaan produk barang elektronika, komunikasi & perlengkapannya. Secara umum, hal ini bermakna bahwa keterkaitan sektoral tetap memiliki pola yang sama antar periode dan merupakan indikasi bahwa sektor-sektor dalam Permendag 57/2010 memiliki karakteristik sebagai produk akhir sehingga pemanfaatan *output* dari sektor tersebut untuk proses produksi lebih lanjut relatif terbatas.

Untuk mengetahui ketergantungan pasar domestik dengan produk impor dapat dilihat dengan menganalisis pangsa produk jadi impor untuk setiap produk yang diatur Permendag 57/2010 terhadap total permintaan akhir (*final demand*).

**Tabel-4. Persentase Impor Terhadap Permintaan Akhir**

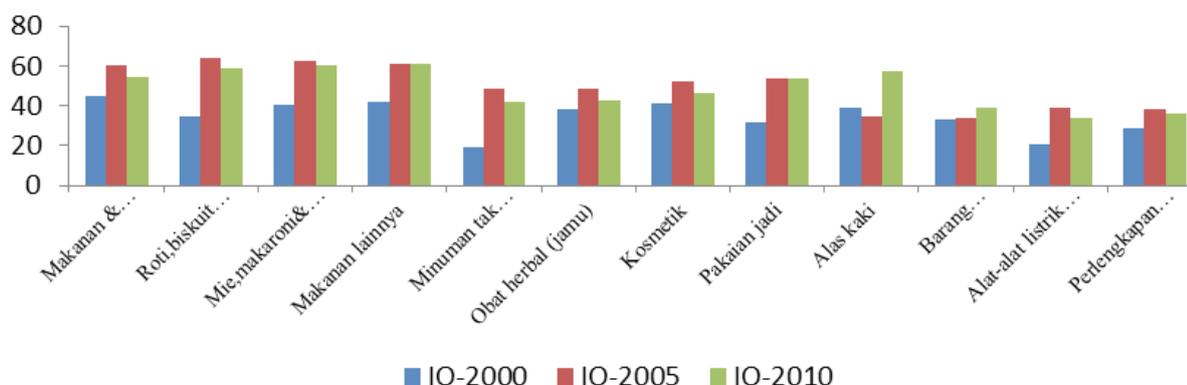
Kode	Lapangan usaha/sector	% impor terhadap permintaan akhir		
		2000	2005	2010
51	Makanan dan minuman terbuat dari susu	20.6	31.2	18.1
60	Roti, biskuit dan sejenisnya	0.74	1.71	1.08
61	Mie, makaroni dan sejenisnya	0.37	0.39	0.33
68	Makanan lainnya	4.94	15.64	10.17
71	Minuman tak beralkohol	4.75	0.45	1.20
79	Pakaian jadi	0.71	1.42	1.09
83	Alas kaki	2.94	3.94	5.00
100	Jamu (termasuk herbal)	0	8.96	26.5
102	Barang-barang kosmetik	6.5	15.9	14.5
127	Barang-barang elektronika, komunikasi dan perlengkapannya	13.8	15.8	17.4
128	Alat-alat listrik untuk rumah tangga	31.5	26.3	22.9
129	Perlengkapan listrik lainnya	15.6	27.7	31.8

Sumber: diolah dari Tabel I-O BPS tahun 2000, 2005, dan 2010 (versi sementara)

Dengan membandingkan hasil perhitungan di tahun 2005 dan 2010 dalam Tabel-4 dapat diketahui bahwa sejak diimplementasikannya kebijakan pengelolaan impor di tahun 2008 sebagian pangsa produk jadi impor terhadap total permintaan akhir yang diatur Permendag 57/2010 mengalami peningkatan. Hal ini konsisten dengan hasil dari analisis ekonometrik yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan impor justru berdampak pada kenaikan impor untuk barang-barang yang diatur.

1. Secara umum hasil dari analisa I-O menghasilkan beberapa kesimpulan diantaranya:
2. *Output* dari sub sektor yang termasuk dalam produk yang diatur impornya dalam Permendag 57/2010 meningkat *outputnya* sepanjang tahun 2000-2010;
3. Dalam penggunaan *input* (*input* antara domestik, margin perdagangan, *input* antara impor dan *input* primer) dari produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 menunjukkan penggunaan *input* antara domestik semakin meningkat. Yang menunjukkan peran industri dalam negeri yang semakin meningkat. Dimana rata-rata *input* antara domestiknya mencapai 48 persen dari seluruh *input* produksi (tabel 5). Produk yang menggunakan *input* antara domestik terendah adalah produk alat listrik rumah tangga dimana komponen *input* antara domestiknya hanya 33,7 persen di tahun 2010 dan yang tertinggi adalah makanan lainnya sebesar 61,1 persen;

**Tabel-5 Penggunaan Input Antara Domestik**



Sumber: diolah dari Tabel I-O BPS tahun 2000, 2005, dan 2010 (versi sementara)

Secara umum produk yang diatur impornya dalam Permendag 57/2010 memiliki indeks penyebaran (*backward linkage*) yang besar sehingga merupakan indikasi bahwa produk tersebut adalah barang konsumsi dimana peningkatan permintaan akhir dari produk tersebut akan meningkatkan produksi di sektor hulu. Hal tersebut secara tidak langsung mendorong perekonomian domestik.

## Hasil Wawancara Mendalam

Dari hasil diskusi mendalam dengan pihak Pabean diperoleh informasi bahwa Kantor Bea dan Cukai di pelabuhan memiliki peran menghambat penyelundupan fisik barang dan tidak memberikan perlakuan khusus yang memungkinkan masuknya produk ilegal walaupun dengan alasan belum terdapatnya substitusi impor oleh produsen domestik di daerah tertentu. Meskipun demikian, pada pelaksanaan di lapangan, pihak bea dan cukai masih menemui beberapa kendala dalam upaya mendukung pencegahan masuknya produk impor ilegal.

Kendala tersebut terutama terkait dengan luasnya wilayah geografis Indonesia, keterbatasan sumber daya manusia, dan potensi konflik antara aparat kepabeanan dengan masyarakat di daerah tertentu yang sebagian kelompok masyarakatnya berprofesi sebagai pedagang/pengimpor.

Sedangkan khusus di daerah perbatasan, karena secara historis aktivitas jual beli barang lintas perbatasan antar masyarakat antar negara telah terjadi sejak sebelum menguatnya pemberlakuan batas negara, maka regulasi impor tidak dapat diberlakukan secara kaku bahkan lebih banyak diabaikan.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut secara tersirat dapat disimpulkan bahwa meskipun impor ilegal melalui penyelundupan fisik barang masih mungkin terjadi namun hanya terjadi di daerah tertentu dengan kuantitas yang tidak terlalu signifikan.

Selanjutnya, hasil diskusi mendalam dengan pihak Sucofindo diketahui bahwa kewenangan KSO Sucofindo-Surveyor Indonesia dalam melakukan proses VPPI terbatas pada pemeriksaan kesesuaian pos tarif dan kesesuaian fisik barang. VPPI pada dasarnya bukan bertujuan untuk menghambat perdagangan melainkan menciptakan tertib administrasi impor yang memiliki beberapa manfaat pengelolaan impor seperti: (i) menyediakan data pelaku impor, jumlah realisasi dan asal barangnya, (ii) mengurangi praktek kecurangan impor dalam bentuk misklasifikasi kode tarif HS dan ketidaksesuaian jumlah barang, dan (iii) mengurangi praktek spekulasi impor karena importir tanpa realisasi impor dalam kurun waktu tertentu dapat dikenai sanksi pembekuan sementara atau pencabutan status importir produk tertentu.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa VPPI mempunyai keterbatasan sebagai alat menghambat impor namun dapat menjadi instrumen yang efektif dalam menciptakan tertib administrasi impor.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. Kesimpulan

Kajian ini dilakukan dengan maksud untuk menganalisis dampak penerapan kebijakan pengelolaan impor melalui implementasi Permendag No. 44 tahun 2008 yang kemudian direvisi beberapa kali hingga menjadi Permendag No. 57 tahun 2010. Metode analisis yang digunakan adalah: (i) metode analisis kuantitatif, melalui analisis ekonometrika dengan data panel untuk mencari bukti empiris secara statistik dan analisis menggunakan data I-O untuk melihat dampak lintas sektoral; serta (ii) metode analisis kualitatif, melalui wawancara mendalam.

Hasil analisis menggunakan metode ekonometrika menunjukkan bahwa:

1. Tarif secara statistik berdampak negatif terhadap permintaan impor. Satu persen kenaikan tarif impor (secara keseluruhan) akan menurunkan permintaan impor sebesar 0,01% *ceteris paribus*. Namun dampak penurunan permintaan impor terlihat lebih besar pada produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya, dimana elastisitasnya adalah sebesar 0,03%, *ceteris paribus*. Oleh sebab itu, pemilihan produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya sudah tepat, karena elastisitas yang lebih tinggi menunjukkan bahwa konsumen dalam negeri memiliki pilihan antara barang impor atau barang domestik, dibandingkan dengan produk yang memiliki permintaan yang lebih inelastis.
2. Depresiasi rupiah terbukti secara statistik berdampak negatif terhadap permintaan impor, dengan elastisitas sebesar 0.25%, *ceteris paribus*.
3. Pendapatan per kapita terbukti secara statistik berdampak positif terhadap permintaan impor, dengan elastisitas sebesar 1.4%, *ceteris paribus*.
4. Penerapan kebijakan pengelolaan impor melalui implementasi Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya pada awalnya diprediksi akan mengurangi impor. Namun, dari hasil estimasi dengan model ekonometrika diperoleh bahwa dengan adanya penerapan kebijakan impor tersebut terjadi peningkatan impor untuk produk yang diatur yang diduga diakibatkan oleh pergeseran dari impor ilegal menjadi legal.

Hasil analisis menggunakan metode I-O menunjukkan bahwa:

1. Produk yang diatur melalui Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya memiliki keterkaitan ke belakang (*backward linkages*) yang lebih kuat dibandingkan dengan keterkaitan ke depannya (*forward linkages*). Hal ini karena produk yang diatur tersebut pada umumnya merupakan produk jadi, sehingga pemanfaatan *output* dari sektor tersebut untuk proses produksi lebih lanjut relatif terbatas.
2. Produk yang diatur dalam Permendag 57/2010 memiliki struktur permintaan *input* antara domestik yang besar dan juga memiliki angka pengganda terhadap *output* dan pendapatan yang cukup besar, sehingga secara relatif memiliki pengaruh yang kuat terhadap perekonomian domestik.
3. Hasil perbandingan antara data *Input-Output* menunjukkan adanya peningkatan total permintaan akhir (*final demand*) terhadap beberapa produk yang diatur. Hasil ini tentunya konsisten dengan hasil estimasi model ekonometrika, dimana terjadi peningkatan impor untuk produk yang diatur dalam Permendag 57/2010.

Selanjutnya, hasil wawancara mendalam mengungkapkan bahwa walaupun masih mungkin terjadinya impor ilegal melalui penyelundupan namun nampaknya secara jumlah tidaklah signifikan. Lebih lanjut diketahui juga bahwa VPTI terbukti mampu: (i) mengidentifikasi perbedaan tarif yang dinyatakan oleh eksportir dan klasifikasi tarif yang berlaku di Indonesia, serta (ii) menurunkan perilaku spekulasi impor melalui tertib administrasi impor. Meskipun demikian, VPTI tidak diharapkan untuk menghambat arus impor dan penyelundupan fisik.

Analisis tersebut diatas ternyata sejalan dengan hasil studi yang dilakukan oleh Bao dan Qiu (2012), dimana TBT terbukti tidak efektif dalam mengurangi impor, bahkan sebaliknya cenderung untuk menaikkan impor. Hal ini disebabkan produk impor yang telah memenuhi standar yang ditetapkan akan mendorong konsumen untuk mengkonsumsi lebih banyak, seiring dengan kesadaran untuk mengkonsumsi barang yang lebih berkualitas.

Oleh karena itu dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan pengelolaan impor melalui Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya masih belum efektif sebagai instrumen untuk membatasi impor, namun lebih tepat untuk ditujukan sebagai upaya pemerintah dalam menertibkan administrasi impor, mengurangi impor ilegal, dan upaya untuk perlindungan konsumen dimana konsumen menjadi lebih yakin dengan kualitas dan sumber barang impor yang masuk, serta upaya untuk memberi insentif bagi peningkatan produksi domestik bagi barang-barang sejenis.

Dalam kaitannya dengan WTO, penerapan standar untuk barang impor dimungkinkan untuk dilaksanakan selama tidak terjadi diskriminasi dengan produk lokal. Dengan kata lain, standar tersebut harus dikenakan secara non-diskriminatif, baik untuk produk impor maupun produk lokal.

## 5.2. Rekomendasi

Dalam rangka penerapan kebijakan perdagangan yang lebih efektif, Pemerintah Indonesia ke depan perlu untuk melakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu mendefinisikan dan mensosialisasikan secara jelas (terutama kepada pihak pengusaha) mengenai tujuan dari penerapan suatu kebijakan perdagangan, agar tidak menimbulkan perbedaan pemahaman antara maksud penerapan dengan respon yang diterima dari masyarakat khususnya pengusaha. Sebagai contoh, pada awalnya Permendag 57/2010 atau peraturan pendahulunya dipahami sebagai upaya untuk membatasi produk impor barang konsumsi, seiring dengan membanjirnya produk impor dari China.
2. Dalam rangka perlindungan konsumen dan penguatan ekonomi domestik, Pemerintah perlu menempuh upaya-upaya, seperti:
  - a. Penerapan SNI harus dipandang sebagai upaya untuk melindungi konsumen dari produk berkualitas rendah atau berbahaya bagi kesehatan dan lingkungan dan bukan untuk menghambat impor atau melindungi produsen domestik
  - b. Penerapan standar produk, sesuai dengan SNI perlu dilakukan untuk produk-produk tertentu; dimana penerapan SNI secara *mandatory* perlu direkomendasikan terhadap produk yang terkait dengan keselamatan, sedangkan untuk produk lainnya harus dikonfirmasi dengan pelaku usaha terkait. Untuk itu, Pemerintah perlu segera melakukan identifikasi terhadap sektor yang perlu diterapkan SNI dan melakukan pembinaan terhadap pelaku usaha sebelum SNI diberlakukan.
  - c. Pengembangan cakupan verifikasi yang antara lain: penambahan lingkup kerja VPTI dengan pemeriksaan standar teknis, pencabutan pengecualian verifikasi yang selama ini diberikan pada mitra prioritas, serta pengembangan cakupan jenis barang yang diverifikasi.
  - d. Ke depan kiranya Pemerintah perlu penerapan yang lebih konsisten terhadap UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Oleh sebab itu, Indonesia perlu mulai menerapkan standar dan *non tariff measures* terhadap barang-barang impor sebagai upaya Pemerintah untuk melindungi konsumen di dalam negeri. Salah satu upaya yang telah dilakukan adalah penerapan aturan penjelasan produk (*labelling*) dalam bahasa Indonesia, agar konsumen domestik dapat mengetahui dengan pasti kandungan yang terdapat dalam produk makanan tersebut sesuai dengan pertimbangan kesehatan dan keamanan konsumsi.
5. Dalam upaya peningkatan perekonomian domestik, upaya untuk mengelola (membatasi) masuknya barang-barang impor melalui penerapan kebijakan perdagangan seperti penerapan standar kualitas produk, penetapan pintu masuk barang impor, dan pengetatan prosedur pelaksanaan impor perlu untuk mendapat dukungan dari kebijakan lain selain perdagangan (kebijakan industri dll). Upaya pengelolaan impor melalui penerapan Permendag 57/2010 masih belum mampu untuk menurunkan tingkat impor, walaupun dalam produksinya barang-barang yang di impor telah banyak menggunakan *input* domestik. Hal tersebut dikarenakan masih terdapatnya *input* antara yang di impor dalam proses produksi yang belum tersedia atau di produksi di dalam negeri, sehingga tingginya permintaan karena pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan permintaan impor walaupun terdapat kebijakan pengaturan impor apabila produksi dalam negeri tidak ditingkatkan kualitasnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bao, X and Qiu, L.D., 2012. How Do Technical Barriers to Trade Influence Trade? *Review of International Economics*, Vol 20(4), pp. 691-706.
- Chenery, H. and Syrquin, M., 1989. Patterns of development 1950-1983. *World Bank Discussion Papers* no. 41, Washington.
- Dequiedt, V., Geourjon, A., dan Graziosi, G. R., 2011. Mutual Supervision in Preshipment Inspection Programs. *CERDI-CNRS, Université d'Auvergne*.
- Feder, G., 1982. On exports and economic growth *Journal of Development Economics*, Vol. 12(1), pp. 59-73.
- Findlay, R., 1984, Growth and development in trade models. In: Jones, R. W. and Kenen, P.B., *Handbook of International Economics*, Vol. 1, pp. 185-236.
- Fisman, R and Wei, S., 2001. Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from "Missing Imports" in China. *NBER Working Papers* 8551.
- Grilli and Yang, 1988. Primary Commodity Prices, Manufactured Goods Prices, and the Terms of Trade of Developing Countries: What the Long Run Shows. *World Bank Economic Review*, Vol. 2(1), pp. 1-47.
- Guo and Qian, 2008. The empirical impact analysis of Technical Barrier of Trade (TBT) to China's vegetable export to Japan Industrial Engineering and Engineering Management, International Conference.
- Hume, D., 1752. *Humes's Political Discourses*. London: Walter Scott Publishing Co., 1906.
- Isard, Walter et.al., 1998, Method of Interregional dan Regional Analysis, Ashgate Publishing
- Kementerian Perdagangan RI, 2010. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 57/M=DAG/PER/12/2010 tentang Ketentuan Impor Produk Tertentu.
- Kowalski, P., 2005. Impact of Changes in Tariffs on Developing Countries' Government Revenue. *OECD Trade Policy Working Papers*, No. 18, OECD Publishing.
- Kuznets, S., 1959. On Comparative Study of Economic Structure and Growth of Nations. In: Raymond W. Goldsmith (ed) *The Comparative Study Of Economic Growth And Structure*, NBER book, p. 162 – 176.
- LPEM, 2012. Analisis Impor Komoditas Wajib VPTI: Telepon Seluler, Mainan Anak dan Pakaian Jadi.
- Meirnyk, William H, 1965. *The Elements of Input Output Analysis*, Random House Inc, New York
- Mill, J. S., 1848. *Principles of political economy*, edited by W. J. Ashley. Londres: Longmans, Green and Co., 1929.
- Mohamad, J., 2012. The Impact of Tariff Reductions on Real Imports in Malaysia from 1980-2010. Cambridge Business & Economics Conference.
- Mukasa, J., 2010. Pre-Shipment Inspection Should be Reinstated. *East African Business Week*, 21 June 2010.
- Nambiar, R.G. and Mehta, R., (1987). Effect of Tariffs on Foreign Prices: The Case of India. *Economic and Political Weekly*, Vol. 22(24), pp. 942-944.
- Nazara, Suahasil, 1997. *Tabel Input-Output*, Lembaga Penerbit, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Nguyen, Q. K., 2012. Cambodia's Electricity Sector in the Context of Regional Electricity Market Integration. In: Wu, Y., X. Shi, and F. Kimura (eds.), *Energy Market Integration in East Asia: Theories, Electricity Sector and Subsidies*, ERIA Research Project Report 2011-17, Jakarta: ERIA, pp.253-267.
- Pemerintah Republik Indonesia, 2000. Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional.
- Pemerintah Republik Indonesia, 1999. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Ram, R., 1987. Exports and economic growth in developing countries: evidence from timeseries and cross-section data. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, no 1, pp. 51-72.
- Ricardo, D., 1817. *The Principles of Political Economy and Taxation*. Dover Publications, 2004.
- Smith, A., 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Methuen and Co., Ltd., ed. Edwin Cannan, fifth edition, 1904.
- Stolper, W. F. and Samuelson, P. A., 1941. Protection and Real Wages. *Review of Economic Studies*, Vol. 9(1), pp. 58-73.
- Zgovu, E.K. and Kweka, J.P., 2008. Empirical Analysis of Tariff Line-Level Trade, Tariff Revenue and Welfare Effects of Reciprocity under an Economic Partnership Agreement with the EU: Evidence from Malawi and Tanzania. *African Economic Research Consortium Research Paper* 184, Nairobi.

# PENDAMPINGAN DAN PEKERJA SOSIAL DALAM PROGRAM KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

DIREKTORAT PERLINDUNGAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT  
email: [vivyulaswati@bappenas.go.id](mailto:vivyulaswati@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Kajian pendampingan dan pekerja sosial dalam program kesejahteraan sosial dimaksudkan untuk menggambarkan keberadaan dan peran pendampingan dan pekerja sosial pada program-program perlindungan sosial. Fokus kajian untuk melihat hambatan dan permasalahan terutama terkait peran pendampingan sosial pada suatu program; kapasitas pekerja sosial dalam melakukan pendampingan; serta pengaruh keberadaan dan kapasitas pekerja sosial dalam keberhasilan program.

Obyek kajian adalah Satuan Bakti Pekerja Sosial (Sakti Peksos) dan Pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) yang mewakili pekerja sosial profesional; dan Tenaga Kerja Sosial Kecamatan (TKSK) serta Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) yang mewakili pekerja sosial berbasis kerelawanan. Motivasi, kapasitas dan kontribusi masing-masing terhadap pelayanan kesejahteraan sosial ditelusuri melalui: (1) wawancara mendalam melalui wawancara individu dan kelompok (FGD/*Focus Group Discussion*) terhadap pekerja sosial, Dinas Sosial maupun penerima pelayanan; (3) observasi dalam lingkup kerja pekerja sosial di lapangan; dan (4) studi dokumentasi. Kajian dilakukan di empat Provinsi yaitu: Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Kalimantan Tengah.

Hasil kajian menunjukkan peranan pendampingan dan pekerja sosial, baik yang berbasis profesional maupun kerelawanan berkontribusi dan dirasakan manfaatnya oleh Dinas Sosial, Lembaga Pelayanan Kesejahteraan Sosial, dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) sebagai penerima pelayanan. Kualitas pelayanan dipengaruhi oleh kapasitas dan motivasi pendamping dan pekerja sosial, dukungan kebijakan baik dari tingkat pusat maupun daerah, dan proporsi layanan pendamping /pekerja sosial dengan jumlah penerima pelayanan. Kajian juga menemukan berbagai istilah yang digunakan untuk tenaga kerja bidang pelayanan sosial, menimbulkan kerancuan nomenklatur. Implikasinya adalah adanya ketidakjelasan batasan dan pembagian peran antara pekerja sosial (profesional) dan tenaga kesejahteraan sosial; batasan antara relawan dan non relawan; kompetensi yang harus dimiliki oleh pekerja sosial dan tenaga kesejahteraan sosial; peningkatan kapasitas; dan sistem insentif.

Kata kunci: pendampingan, pendamping, pekerja sosial, relawan.

## 1. LATAR BELAKANG

Penyelenggaraan pembangunan kesejahteraan sosial diwujudkan dalam pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, perlindungan sosial, pemberdayaan sosial dan jaminan sosial. Pelayanan sosial selalu membutuhkan Tenaga Kerja Sosial yang bekerja langsung di lapangan baik itu berprofesi sebagai pekerja sosial maupun profesi lain yang sesuai dengan jenis pelayanan sosial. Praktek pekerjaan sosial Allen Pincus dan Anne Minahan (1973) bertujuan meningkatkan kemampuan orang dalam memecahkan masalah, mengkaitkan orang dengan sistem yang menyediakan sumber, pelayanan, dan kesempatan yang dibutuhkan, meningkatkan kemampuan pelaksanaan sistem secara efektif dan berperikemanusiaan, dan menyumbang bagi perbaikan kebijakan. Untuk itu, pekerja sosial dalam memberikan pelayanan kepada klien harus menggunakan pengetahuan ilmiah yang sudah teruji ketepatan dan validitasnya. Seorang pekerja sosial barulah bisa dikatakan profesional apabila menguasai berbagai jenis keterampilan dalam bentuk kemampuan teknis dalam mengoperasikan salah satu atau lebih metode-metode pekerjaan sosial serta paham penerapannya sesuai dengan masalah dan kebutuhan klien. Banyak hal harus dipahami dan diketahui oleh seorang pekerja sosial dalam menghadapi individu dengan karakteristik yang berbeda—anak, korban kekerasan, lanjut usia, atau penyandang disabilitas—dan dalam sistem yang berbeda pula seperti keluarga, panti atau hidup sendiri. Pekerja sosial juga harus mampu menjalankan fungsi-fungsi pekerjaan sosial baik baik dalam fungsi pencegahan (preventif), fungsi rehabilitatif, maupun fungsi pendukung dan fungsi pengembangan (developmental). Dengan demikian profesi pekerjaan sosial bukanlah pekerjaan yang sebatas dorongan kemanusiaan dan rasa iba (*charitative* atau *philantropy work*), tapi betul-betul sebuah profesi yang membutuhkan pemahaman secara konseptual, nilai serta keterampilan dalam kerja secara operasional mendampingi atau menolong klien.

Mengacu pada Undang-Undang No 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial terdapat empat sumber daya manusia yang bekerja di bidang kesejahteraan sosial, yaitu Tenaga Kesejahteraan Sosial, Pekerja Sosial Profesional, Relawan Sosial dan Penyuluh Sosial. Namun, beberapa program sama sekali tidak dilengkapi pendampingan, sehingga tidak ada aspek sosial dan perubahan budaya/kebiasaan yang diberikan kepada penerima bantuan. Sedangkan beberapa program lainnya sudah menggunakan pendampingan sosial, namun metodenya belum benar sehingga program berjalan kurang efektif. Sebagai contoh, hasil evaluasi program Kelompok Usaha Bersama (KUBe) yang dilakukan oleh Bappenas (2011) menemukan bahwa faktor utama kegagalan KUBe disebabkan oleh lemahnya kapasitas pendamping dan proses pendampingan yang tidak memadai. Situasi ini menjadi dasar diperlukannya kajian yang membahas pendampingan sosial lebih detail, khususnya mengenai perannya sebagai ujung tombak pelayanan sosial.

## 2. TUJUAN

Kegiatan kajian ini dimaksudkan untuk menggambarkan situasi mengenai keberadaan dan peranan pendampingan dan pekerja sosial pada program-program perlindungan sosial. Kajian ini juga bermaksud untuk melihat permasalahan dan hambatan, terutama terkait: (1) ada/tidaknya aspek pendampingan sosial pada suatu program; (2) kapasitas pekerja sosial dalam melakukan pendampingan; dan (3) pengaruh keberadaan dan kapasitas pekerja sosial dalam tingkat keberhasilan program. Hasil kajian diharapkan dapat digunakan untuk memformulasikan kebijakan atau strategi perbaikan program melalui perbaikan metode pendampingan sosial. Kebijakan atau strategi dalam pendampingan sosial dan perbaikan kapasitas pekerja sosial diharapkan dapat menjadi masukan konstruktif dalam pembangunan kebijakan perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan secara umum. Melalui kajian ini, diharapkan ada pengalaman positif (*good practice*) dari penerapan metode pendampingan sosial yang baik, sehingga dapat diterapkan pada program yang lain.

Kajian ini ditujukan pula untuk mendapatkan gambaran mengenai keberadaan, latar belakang, motivasi, kapasitas dan kontribusi para pendamping -baik pekerja sosial profesional maupun relawan sosial yang berasal dari masyarakat- terhadap peningkatan kualitas pelayanan kesejahteraan sosial. Selain itu, mendapatkan masukan bagi perbaikan strategi dan kebijakan peningkatan kualitas dan karir pendamping.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA ANALISIS

Kajian mengenai pendampingan dan pekerja sosial difokuskan pada analisis berbagai dokumen pelaksanaan program-program perlindungan sosial dengan pendampingan yang sudah pernah dilaksanakan oleh berbagai institusi, terutama lingkup Kementerian Sosial. Dokumen pelaksanaan yang dieksplorasi antara lain, pedoman pelaksanaan, laporan monitoring dan evaluasi, laporan akhir kegiatan, serta laporan analisa dampak. Selain itu, dilaksanakan pula observasi langsung pada pelaksanaan program dengan pendampingan sosial yang telah berjalan. Analisa-analisa tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran bagaimana pendampingan dan pekerja sosial memainkan peranan dalam pelaksanaan program, serta bagaimana seharusnya (secara ideal) pemanfaatan aspek pendampingan dan pekerja sosial dalam suatu program.

**Gambar 3.1. Model Pekerja Sosial dan Pendamping Berdasarkan Kontrak**



Sumber: Dit Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat, 2012

### 3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah pendekatan kualitatif dengan studi kasus di beberapa wilayah. Kajian dilaksanakan pada lokasi tertentu yang menjadi *good practices* dari sisi inisiatif dan inovasi pada wilayah yang sudah ditentukan, berdasarkan informasi awal dari Kementerian Sosial (Kemensos) atau Dinas Sosial setempat. Metode yang digunakan dalam studi kualitatif ini adalah:

1. Studi dokumentasi berupa gambaran PMKS serta peran, tugas, tanggung jawab dan manajemen pengelolaan Pekerja/Pendamping Sosial dalam pelayanan sosial.
2. *Focus Group Discussion* (FGD) dengan Pekerja/Pendamping Sosial, untuk mendapatkan gambaran secara mendalam motivasi, latar belakang pendidikan dan status sosial, peran dan harapan serta kapasitas mereka.
3. Wawancara semi terstruktur dengan penerima layanan baik individu maupun lembaga (Panti) untuk mengetahui tingkat kepuasan penerima layanan dan penerimaan mereka terhadap keberadaan Pekerja/Pendamping Sosial.
4. Wawancara semi terstruktur dengan Dinas Sosial dan Kementerian Sosial, untuk mendapatkan gambaran program peningkatan kapasitas, peran, tugas dan tanggungjawab pendamping.
5. Observasi berperan serta dilakukan dalam rapat koordinasi para pendamping, antar pemangku kepentingan, dan kunjungan ke lembaga pelayanan sosial, serta klien.

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode *snowball*, di mana pengumpulan data dimulai dari informan kunci dan informan selanjutnya ditentukan berdasarkan informasi yang didapat dari informan pertama (informan kunci). Analisis dilakukan terus menerus (*on-going analysis*) selama tahapan pengumpulan data dari satu wilayah ke wilayah berikutnya.

### 3.3. DATA

Sumber data yang digunakan merupakan data sekunder dan data primer. Data sekunder berasal dari Badan Pusat Statistik (BPS: Sakernas dan Susenas), laporan hasil pertemuan (diskusi, seminar), laporan daerah, dan literatur terkait lainnya. Sumber data lainnya berasal dari Dinas Sosial, Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial (BPPKS), Koperasi Jasa Keuangan Syariah Lembaga Keuangan Mikro (LKM) Kelompok Usaha Bersama (KUBe) Sejahtera, Sakti Peksos, Pendamping PKH, PSM, TKSK, Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA), KUBe, dan penerima bantuan. Kajian dilaksanakan pada empat provinsi yaitu Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Kalimantan Tengah.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. Gambaran Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) adalah seseorang, keluarga atau kelompok masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya sehingga tidak terpenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani, rohani, maupun sosial secara memadai dan wajar. Hambatan, kesulitan, atau gangguan tersebut dapat berupa kemiskinan, ketelantaran, kecacatan, ketunaan sosial, keterbelakangan, keterasingan/ketertinggalan, serta bencana alam maupun bencana sosial. Berdasarkan database Kementerian Sosial, jumlah PMKS di Indonesia pada tahun 2010 masih tinggi yaitu 63.245.599 orang.

Penduduk miskin dan keluarga fakir miskin merupakan jumlah yang paling dominan, dan dapat menjadi salah satu faktor penyebab tingkat kualitas kesejahteraan sosial keluarga yang bisa menimbulkan permasalahan sosial bagi anak maupun anggota keluarga lainnya. Hal ini dapat dilihat dalam Tabel berikut:

**Tabel 4.1. Jumlah PMKS pada Lokasi studi**

Jenis PMKS	Sulsel	Jateng	DIY	Kalimantan Tengah	Indonesia
Anak Balita Telantar	37.943	92.449	8.413	11.409	1.224.168
Anak Telantar	111.454	11.714	7.331	29.497	3.115.777
Anak Nakal	3.947	8.170	683		159.320
Anak Jalanan	2.161	6.091	710	629	94.356
Wanita Rawan Sosial Ekonomi	30.692	177.776	13.607	53	1.190.980
Korban Tindak Kekerasan	929	5.696	6.337	2.846	93.905
Lanjut Usia Telantar	87.177	394.155	48.075	1.397	2.851.606
Penyandang Cacat	82.170	354.515	49.924	19.348	2.126.785
Tuna Susila	475	4.753	223	12.945	47.803
Pengemis	488	4.353	297	1.192	175.478
Gelandangan	196	1.408	218	343	25.662
Bekas Warga Binaan Lembaga Kemasyarakatan	112.944	15.381	4.251	66	112.022

Jenis PMKS	Sulsel	Jateng	DIY	Kalimantan Tengah	Indonesia
NAFZA	913.430	465.302	73.480	490	3.610.819
Penduduk Miskin	228.357	5.369.160	577.300	26.237	31.023.390
Keluarga Fakir Miskin	203.015	1.342.290	144.325	164.220	7.755.839
Keluarga Rumah Tidak Layak Huni	2.064	584.711	31.776	41.055	5.842.878
Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	66	66.441	3433	1.112	249.226
Komunitas Adat Terpencil	5.330	1.445	-	3594	213.080
Korban Bencana Alam	1.350	33.827	44.395	500	893.768
Korban Bencana Sosial	43	5.990	26	2.676	737.547
Pekerja Migran Telantar	447	2.981	1.326	740	58.283
ODHA	39	520	930	6	14.378
Keluarga Rentan	1.610	69.380	76.823	2.772	1.628.529
Jumlah	1.676.930	9.018.508	1.093.883	323.127	63.245.599

Sumber: Database PMKS – 2010, Kementerian Sosial RI

#### 4.2. Gambaran Umum Pekerja Sosial dan Pendamping

Istilah pendamping tidak termuat dalam Undang-Undang No 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yang ada adalah Pekerja Sosial, Tenaga Kesejahteraan Sosial dan Relawan Sosial. Pengertian Pekerja Sosial dengan Tenaga Kerja Sosial dalam Undang-undang tersebut juga tidak terlihat perbedaan yang jelas, seperti dalam pasal 1 berikut:

(7) Pekerja Sosial Profesional adalah seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktik pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial

(8) Tenaga Kesejahteraan Sosial adalah seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial dan/atau seseorang yang bekerja, baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang ruang lingkup kegiatannya di bidang Kesejahteraan Sosial.

Kalimat pelatihan dan/atau pengalaman praktik dalam ayat (7) pasal 1 tersebut mengaburkan perbedaan antara Pekerja Sosial Profesional dengan Tenaga Kesejahteraan Sosial. Artinya profesi Pekerja sosial bukan hanya bisa didapat dari pendidikan formal akan tetapi bisa juga diperoleh dari pelatihan dan/atau pengalaman. Hal ini tidak konsisten dengan sertifikasi profesi yang mensyaratkan Pekerja Sosial minimal berpendidikan D4 Pekerjaan Sosial. Juga tidak sejalan dengan definisi mengenai Pekerjaan Sosial dari *International Federation of Social Workers (IFSW)*, 2000: Profesi Pekerjaan Sosial mendorong upaya pemecahan masalah, dan memperbaiki masyarakat. Menggunakan teori-teori tentang perilaku manusia dan sistem sosial, pekerjaan sosial melakukan intervensi pada pokok interaksi antara manusia dengan lingkungannya. Prinsip-prinsip hak asasi manusia dan keadilan sosial merupakan hal dasar/fundamental bagi pekerjaan sosial.

Sistem penyediaan pekerja sosial masih sentralisasi baik untuk pekerja sosial dan pendamping yang dikontrak Kemensos maupun relawan sosial. Pola ini menyebabkan kurangnya koordinasi antara Sakti Peksos dengan Dinas Sosial, karena Dinas Sosial provinsi tidak merasa memiliki dan kurang mengetahui keberadaan Sakti Peksos.

Pendamping PKH walaupun direkrut secara bertingkat tetapi keputusan akhir tetap ada pada Kemensos (pusat). Pendamping PKH bertanggungjawab terhadap UPPKH sesuai dengan karakteristik program yang menggunakan pola konsultan pada semua tingkatan sebagai pelaksana. Kondisi ini menyebabkan kurangnya pemahaman dan koordinasi dari Dinas Sosial dan berbagai pihak terkait terhadap program.

TKSK dan pendamping KUBe walaupun berbasis kerelawanan tetapi mensyaratkan adanya SK dari Kemensos untuk mengukuhkan keberadaannya. Dalam proses rekrutmen TKSK dan Pendamping KUBe Dinas Sosial mempunyai peranan walaupun pengukuhannya tetap dari Kemensos.

Dengan pola seperti di atas, realitas di lokasi kajian menunjukkan Dinas Sosial lebih intensif bekerjasama dengan TKSK dan PSM dibandingkan dengan Sakti Peksos dan pendamping PKH, mereka lebih merasa memiliki dan merasakan keberadaannya. Implikasi lain Dinas Sosial sulit untuk mendapatkan data yang pasti mengenai Pekerja Sosial dan Pendamping yang berada di wilayahnya.

Berdasarkan kepada kebijakan yang ada dan temuan di lapangan masih terdapat kerancuan dan tumpang tindih nomenklatur bagi tenaga kerja dalam bidang kesejahteraan sosial yang langsung bekerja dengan klien. Terdapat istilah Pekerja Sosial, Pendamping dan beberapa istilah lain seperti Penyuluh, Pekerja Sosial Masyarakat, Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan. Istilah Pekerja sosial sebagai profesi dan pendamping sebagai salah satu peran yang bisa dilakukan oleh Pekerja Sosial maupun Tenaga Kesejahteraan Sosial menjadi tidak jelas batasannya.

### 4.3. Model Pekerja Sosial dan Pendamping

Terdapat dua model pekerja sosial dan pendamping yaitu pekerja sosial dan pendamping yang dikontrak oleh Kemensos, mendapatkan balas karya dengan jumlah tertentu serta pekerja sosial dan pendamping yang didasarkan pada kerelawanan. Perbedaan tersebut bisa dilihat dari kriteria, pola rekrutmen, kontrak kerja, sistem balas karya, peningkatan kapasitas dan mekanisme pertanggungjawaban.

Kualitas pekerja sosial pada setiap wilayah berbeda-beda, begitu juga dengan pola koordinasi dan komunikasi dengan Dinas Sosial setempat baik di tingkat provinsi maupun kota/kabupaten. Hal tersebut dipengaruhi oleh motif, kapasitas, proporsi antara pendamping dan pekerja sosial dengan penerima layanan dan dukungan kebijakan baik dari pemerintah pusat maupun daerah.

Kedua model pekerja sosial dan pendamping dapat dilihat dalam dua bagan berikut.

**Gambar 4.2 Model Pekerja Sosial dan Pendamping Berdasarkan Kontrak**



Sumber: Kajian Pendampingan dan Pekerja Sosial, Dit Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat, 2012

Motif awal pekerja sosial profesional serta pendamping PKH dan yang berbasis kerelawanan berbeda. Sakti Peksos dan pendamping PKH pada awalnya datang sebagai pencari kerja, mengejar upah dan jenjang karir tertentu, tetapi setelah bertugas dan berinteraksi langsung dengan PMKS orientasi mereka berubah karena faktor empati yang dirasakan terhadap klien dan memahami realitas persoalan yang dihadapi mereka. Berbeda dengan TKSK dan PSM, sejak awal mempunyai motif untuk membantu masyarakat terutama para PMKS, sesuai dengan latar belakang mereka yang banyak berkecimpung dalam kegiatan kemasyarakatan.

**Gambar 4.3 Pekerja Sosial Berbasis Kerelawanan**



Sumber: Kajian Pendampingan dan Pekerja Sosial, Dit Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat, 2012

Perbedaan sistem dan besaran insentif antara Sakti Peksos, Pendamping PKH, Pendamping KUBe dan PSM menumbuhkan kecemburuan sosial. Di antara Sakti Peksos dan Pendamping PKH yang sama-sama mendapatkan remunerasi tetap masih menyisakan pertanyaan, mengapa remunerasi yang mereka dapat tidak sama. Pertanyaan-pertanyaan tersebut muncul dikarenakan dua sebab: 1) tidak ada batasan yang jelas antara peran, tugas dan fungsi dari Sakti Peksos dan Pendamping PKH dengan TKSK, PSM dan Pendamping KUBe; dan 2) TKSK dan PSM yang menjadi kepanjangan tangan dari Dinas Sosial diperlakukan lebih dari sekedar relawan, dan diminta berperan setiap saat jika Dinas Sosial membutuhkan mereka.

Insentif yang diharapkan oleh para relawan sebetulnya bukan hanya dalam bentuk uang, akan tetapi mereka berharap keberadaannya lebih diperhatikan, meskipun sistem insentif menjadi salah satu faktor yang menguatkan motif para pendamping dan pekerja sosial di lapangan. Selain itu, program peningkatan kapasitas yang ada dan insentif yang diberikan dirasakan

belum memadai oleh para pendamping dan pekerja sosial, mengingat peran dan tugas yang dijalankan pada kenyataannya tidak terbatas pada peran dan tugas yang tertuang dalam buku pedoman atau aturan yang ada.

Sakti Peksos, pendamping PKH, TKSK dan PSM bekerja masing-masing walaupun terdapat target sasaran yang sama di lokasi yang sama. Koordinasi dan kerjasama lebih banyak dilakukan di tingkatan yang lebih tinggi (kota/kabupaten) atau antar lembaga yang menyediakan pelayanan yang dibutuhkan klien. Pada tingkat pendampingan dan pendataan antar para pekerja sosial yang ada masih belum terdapat koordinasi yang bisa berbagi peran sehingga bisa meningkatkan mutu pelayanan.

#### 4.4. Peran Pekerja Sosial dan Pendamping

Istilah yang digunakan untuk pekerja/pelaku yang memberikan pelayanan terhadap PMKS terkait kepada kompetensi, peran dan tugas yang dijalankan dalam intervensi terhadap PMKS. Dalam penanganan masalah dan pelayanan kesejahteraan sosial, pekerja sosial merupakan profesi utama sedangkan tenaga kesejahteraan sosial merupakan profesi kedua (*second profession*), misalnya dalam Program Pelayanan Anak Disabilitas/Cacat, intervensi utama dilakukan oleh Pekerja Sosial tetapi bila membutuhkan intervensi khusus yang berkaitan dengan hal medis, hanya bisa diberikan oleh dokter atau paramedis. Dokter atau paramedis merupakan profesi kedua.

Kerancuan dalam nomenklatur berakibat pada ketidakjelasan batasan peran dan fungsi masing-masing di lapangan, *job description*, standar kompetensi dan pengembangan kapasitas sesuai dengan peran masing-masing. Peran dan tugas yang dijalankan oleh pekerja sosial dan pendamping di lapangan tidak jauh berbeda yaitu menjalankan peran-peran fasilitasi, enabler, dan broker yang lebih dari yang termuat dalam pedoman. Dari peran tersebut yang paling menonjol dan dilakukan oleh Sakti Peksos, pendamping PKH, TKSK, PSM dan KUBe adalah menjadi penghubung dengan berbagai sumber pelayanan yang dibutuhkan, menjembatani konflik antara klien dengan lembaga pelayanan, serta peran sebagai fasilitator.

Sakti Peksos lebih memahami metode dan teknik pendampingan disebabkan latar belakang pendidikan mereka yang berasal dari Pekerjaan Sosial atau Kesejahteraan Sosial. Kerancuan istilah juga terjadi untuk pelaku (tenaga bidang pelayanan sosial) yang berbasis kerelawanan terdapat istilah Pekerja Sosial Masyarakat (PSM), memakai istilah Pekerja Sosial tetapi kompetensi, perannya dan karakteristiknya berbeda dengan Pekerja Sosial Profesional. Pendamping KUBe kurang begitu jelas perannya dan sangat tergantung pada karakter masing-masing pendamping dan kelompok KUBe, serta kreatifitas anggota kelompok KUBe sendiri. Tabel berikut menggambarkan batasan antara Pekerja Sosial dan Tenaga Kesejahteraan Sosial.

**Tabel 4.2 Batasan Pekerja Sosial dan Tenaga Kesejahteraan Sosial**

Aspek	Pekerja Sosial	Tenaga Kesejahteraan Sosial
Pendidikan	Pekerjaan Sosial atau Kesejahteraan Sosial	Ilmu lain yang relevan dengan masalah dan pelayanan kesejahteraan sosial
Peran	Mediator, advokat, broker, enabler, fasilitator dalam pemecahan permasalahan dan pelayanan kesejahteraan sosial (profesi utama dalam kesejahteraan sosial)	Mediator, advokat, broker, enabler, fasilitator bagi permasalahan khusus yang berkaitan dengan bidang keilmuannya (profesi kedua dalam kesejahteraan sosial)
Kompetensi Dasar	Metode dan praktik pekerjaan sosial	Sesuai dengan bidang keilmuannya
Kompetensi Khusus	Pengetahuan dan keterampilan tambahan yang berkaitan dengan peran-peran yang dijalankan	Pengetahuan dan keterampilan yang berkaitan dengan peran-peran dalam pemecahan dan pelayanan kesejahteraan sosial
Sertifikasi	Diberikan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi Pekerjaan Sosial untuk kompetensi Dasar	Diberikan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi sesuai dengan bidang keilmuannya untuk kompetensi dasar Diberikan oleh Lembaga Sertifikasi Profesi Pekerjaan Sosial untuk kompetensi khusus di bidang Pelayanan Sosial
Praktik Pelayanan Sosial	Berhak untuk mendapatkan Lisensi	-
Tanggung Jawab	Berkaitan dengan tugas-tugas yang menyangkut pengembangan dan penggunaan metode dalam praktik intervensi pelayanan sosial.	Berkaitan dengan tugas-tugas yang menyangkut pengembangan dan penggunaan metode yang spesifik sesuai dengan bidang keilmuan yang dibutuhkan dalam praktik intervensi pelayanan sosial tertentu.

Sumber: Diolah dari data primer, Direktorat PKM, 2012

Relawan pada dasarnya berperan berdasarkan motif untuk menolong PMKS dan kepuasan pribadi. Sedangkan Non Relawan yang direkrut dan mempunyai ikatan kontrak dengan Kementerian/Lembaga bekerja berdasarkan tugas yang diberikan oleh pemberi pekerjaan. Tabel berikut dapat membedakan antara keduanya.

**Tabel 4.3 Batasan Pengertian Relawan dan Non Relawan**

Aspek	Relawan	Non Relawan
Pendidikan	Bebas	Ditentukan oleh Kemensos dan/atau Dinas Sosial sesuai kebutuhan program pelayanan
Profesi	Pekerja Sosial dan profesi lainnya	Pekerja Sosial dan Profesi lain sesuai kebutuhan program pelayanan
Peran	Mediator, advokat, <i>broker</i> , <i>enabler</i> , fasilitator	Mediator, advokat, <i>broker</i> , <i>enabler</i> , fasilitator
Insentif	Tidak berdasarkan insentif tertentu	Remunerasi yang ditentukan oleh pemberi kerja berdasarkan peran dan tanggungjawab
Waktu	Tidak terikat waktu yang ketat	Terikat waktu yang sudah disepakati dalam kontrak kerja
Akuntabilitas	Kepada penerima pelayanan dan masyarakat	Kepada penerima pelayanan, masyarakat dan pemberi kerja

Sumber: Diolah dari data primer, *Dit Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat*, 2012

Sakti Peksos bekerja pada Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak (LKSA). Peran yang dijalankan di lapangan adalah membantu penyelenggaraan pelayanan sosial oleh Panti/ Lembaga baik dari sisi manajerial, kelembagaan maupun dalam memberikan pelayanan kepada klien. Pelayanan kepada klien dirasakan lebih kompleks daripada peran lainnya, mengingat beragamnya permasalahan yang dihadapi oleh klien serta latar belakang keluarga klien (anak). Misalnya membantu klien mengurus pencairan bantuan sosial lewat Bank, atau pengurusan KTP keluarga klien. Sakti Peksos juga membantu keluarga klien dalam kelengkapan identitas yang dibutuhkan, misalnya akte kelahiran, buku nikah dan lain-lain.

Keberadaan Sakti Peksos dirasakan sangat membantu oleh Pengelola Panti/lembaga. Pimpinan lembaga pelayanan anak jalanan di Makassar mengatakan bahwa mereka sangat terbantu terutama untuk pendataan dan pembinaan anak jalanan. Sakti Peksos yang bertugas di lembaga ini bekerja bersama dengan para pendamping (relawan) lembaga. Secara tidak disadari terjadi pengalihan pengetahuan dan keterampilan dari Sakti Peksos kepada para relawan sosial.



**Gambar 4.3 Pendamping PKH dan Peserta PKH di Palangkaraya**

Pendamping PKH pada umumnya menjalankan peran yang sifatnya pemutakhiran data RTSM, monitoring kehadiran anak di sekolah dan ibu hamil dan anak di posyandu, pertemuan bulanan dengan kelompok, menginformasikan jadwal pembayaran dan memfasilitasi rujukan ke lembaga pelayanan kesehatan yang bersifat administratif sudah dilakukan. Kasus menarik dilakukan oleh pendamping PKH di Makassar yang menjalankan berbagai peran lebih dari sekedar pendampingan administratif, yaitu peran advokasi, koordinasi dengan para pihak, dan pendampingan untuk peningkatan ekonomi rumah tangga. Dalam kasus tertentu mereka harus berhadapan dengan berbagai pihak seperti pimpinan rumah sakit, bidan, Dinas Kependudukan dan Dinas Pendidikan.

Hambatan yang dihadapi oleh para pendamping dalam menjalankan peran tersebut yaitu kurangnya informasi dan pemahaman dari para pihak termasuk Dinas terkait terhadap program PKH, sehingga seringkali mereka harus bekerja keras untuk meyakinkan para pihak dalam membantu memberikan pelayanan kepada RTSM disamping keterampilan komunikasi dan advokasi yang dirasa kurang.

Dalam proses pendampingan, pendamping PKH membagi peserta ke dalam kelompok kecil dalam lingkup kecamatan. Masing-masing kelompok memiliki 20 sampai 25 anggota dan mempunyai pengurus. Setiap kelompok mengadakan pertemuan rutin bulanan sebagai media untuk memberikan informasi terkait PKH, pemutakhiran data RTSM, dan untuk meningkatkan kapasitas peserta PKH. Melalui kegiatan ini pengurus PKH dapat saling bertukar informasi baik dengan sesama pengurus ataupun dengan pendamping.

Pendamping juga memberikan pemahaman mengenai pentingnya sekolah untuk masa depan anak, pola asuh anak, pembentukan keluarga harmonis, bahaya perabot plastik, pentingnya kebersihan, penampilan yang menarik, pengembangan usaha dan sebagainya. Selain Sakti Peksos dan pendamping PKH yang bekerja berdasarkan kontrak dengan Kementerian Sosial, terdapat pekerja sosial yang berbasis kerelawanan seperti TKSK di tingkat kecamatan dan PSM di tingkat desa/kelurahan. TKSK dalam menjalankan perannya bekerja sama dengan Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) di tingkat desa/kelurahan, di mana TKSK berfungsi sebagai koordinator di tingkat kecamatan.

PSM berperan dalam membantu pemutakhiran data PMKS di tingkat desa/kelurahan, menghubungkan penyandang masalah dengan sumber pelayanan dan memberikan pendampingan bagi PMKS. PSM pada dasarnya mempunyai peran yang sangat strategis karena terlibat langsung dan mengetahui kondisi PMKS sebenarnya. Dalam kerjanya, TKSK dan PSM bekerjasama

dengan Dinas Sosial setempat, bisa dikatakan mereka sebagai kepanjangan tangan Dinas Sosial. Diakui oleh pihak Dinas, bahwa peran yang dijalankan oleh TKSK dan PSM sangat membantu pihak Dinas yang masih kekurangan Pekerja Sosial.

Persoalan yang dihadapi oleh para pekerja sosial, baik itu Sakti Peksos, pendamping PKH, TKSK dan PSM adalah masih kurangnya sumberdaya manusia yang ada. Satu orang Sakti Peksos menangani 15 sampai 70 anak, padahal mereka tidak hanya mendampingi anak, tetapi juga keluarga dan lingkungan. Pendamping PKH di Makassar rata-rata mendampingi 200 sampai 250 RTSM yang dirasakan cukup berat oleh mereka.

#### 4.5. Koordinasi dan Komunikasi

Sakti Peksos langsung direkrut dan ditugaskan oleh Kementerian Sosial, walaupun manfaat keberadaan mereka dirasakan oleh LKSA akan tetapi dipertanyakan oleh Dinas Sosial Provinsi. Dinas sosial tidak pernah mendapatkan laporan secara tertulis mengenai kegiatan Sakti Peksos di lapangan, karena laporan langsung ditujukan kepada Kementerian Sosial sebagai pemberi tugas.

Hal berbeda terjadi di Sulawesi Selatan, walaupun Dinas Provinsi juga mempertanyakan mekanisme hubungan Sakti Peksos dengan Dinas Sosial, akan tetapi Sakti Peksos mendapatkan ruang sekretariat di kantor Dinas Provinsi untuk pertemuan koordinasi, terutama dalam memecahkan permasalahan yang ditemui di lapangan. Forum Sakti Peksos seringkali dilaksanakan juga secara lintas sektor, misalnya dengan pihak petugas kesehatan (anak bergizi buruk, pengurus jamkesmas), di bidang pendidikan, dan kasus pengadilan (anak yang berhadapan dengan hukum).

Koordinasi para pendamping PKH dilaksanakan di kantor UPPKH DIYogyakarta melalui pertemuan seminggu satu kali, sedangkan di Makassar rapat koordinasi dilakukan satu bulan sekali. Pembahasan pada rapat koordinasi adalah kemajuan pekerjaan dan permasalahan yang mereka hadapi dan mencari jalan keluar pemecahannya.

Pendamping PKH seringkali mengalami hambatan dalam koordinasi dengan para pemangku kepentingan, karena para pemangku kepentingan belum memahami program PKH. Koordinasi dan komunikasi antar pemangku kepentingan yang baik terjadi di Kabupaten Semarang. Namun disayangkan para pendamping PKH tidak hadir dalam pertemuan tersebut, padahal seharusnya forum seperti itu menjadi kesempatan yang baik bagi para pendamping untuk menjalin hubungan dengan para pemangku kepentingan.

TKSK dan PSM mempunyai forum sebagai wadah berkomunikasi dan bertukar pengalaman. Praktek baik ditemukan di Kota Magelang, pada setiap kelurahan terdapat perkumpulan PSM di mana rata-rata anggotanya berjumlah 9 orang. Pada tingkat kecamatan dibentuk Ikatan Pekerja Sosial Masyarakat yang secara rutin melakukan pertemuan untuk berbagi pengalaman setiap satu bulan sekali.



**Gambar 1.4 Koordinasi Pendamping  
PKH DIY**



**Gambar 4.5 Koordinasi Pendamping  
PKH Makassar**

#### 4.6. Peningkatan Kapasitas

Tujuan pengembangan kapasitas bukan hanya kepada pengetahuan dan keterampilan akan tetapi juga perubahan sikap dan motivasi yang menyangkut keberpihakan terhadap PMKS dan etos kerja. Sebelum terjun ke lapangan Sakti Peksos maupun pendamping PKH mendapatkan pelatihan pra tugas selama 1-2 minggu. Pelatihan Sakti Peksos dan pendamping PKH lebih banyak berkaitan dengan hal-hal teknis dan administratif. Pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk berhubungan dengan berbagai sumber pelayanan dan para pemangku kepentingan tidak diberikan. Peningkatan kapasitas yang diberikan kepada pekerja sosial dirasakan kurang dan tidak berimbang dengan peran-peran yang dilakukan.

Sakti Peksos yang bertugas di PKSA pada umumnya mendapatkan pelatihan hanya pada awal mereka akan bertugas. Sakti Peksos mendapatkan pendidikan dan latihan selama 2 Minggu dengan materi mengenai PKSA untuk semua kluster. Selanjutnya setelah mereka bertugas, mereka mendapatkan bimbingan dan pemantapan selama 4 hari dengan materi yang berkaitan dengan assesmen, pembahasan masalah kesejahteraan anak dan hak-hak anak. Sakti Peksos mengatakan materi tersebut dirasakan masih kurang terutama yang berkaitan dengan pemecahan masalah, misalnya pengurusan akte kelahiran atau sistem pelaporan. Mereka memerlukan peningkatan kapasitas terutama yang berkaitan dengan pemecahan permasalahan di lapangan, peningkatan keterampilan untuk merubah paradigma dan memotivasi orang tua klien, serta membantu klien untuk membuka akses ekonomi.

Pendamping PKH mendapatkan pelatihan selama satu minggu sebelum mereka terjun di lapangan. Namun materi pelatihan kurang menjawab kebutuhan di lapangan, karena terlalu teoritis. Materi teknis tentang cara mengisi formulir yang dibutuhkan tidak ada, sehingga mereka cukup kebingungan dalam mengisi berbagai formulir ketika bekerja di lapangan. Mereka berharap ada pelatihan lanjutan dengan materi peningkatan dan akses terhadap sumber daya, merubah pola pikir klien, regulasi kesehatan dan pendidikan serta pendekatan kultural yang harus dilakukan dalam pendampingan.

Pekerja Sosial Masyarakat, baik itu TKSK maupun para pendamping program pelayanan sosial pada umumnya pernah mendapatkan pembekalan berupa pelatihan selama 2 atau 3 hari. Materi pelatihan orientasi mengenai permasalahan kesejahteraan sosial. Pelatihan selama 2-3 hari dirasakan kurang, mengingat peran yang diharapkan dari PSM cukup luas berkaitan dengan 22 jenis PMKS yang menjadi sasaran pelayanan Kementerian Sosial.

Kasus di Sulawesi Selatan, hingga saat ini belum ada pelatihan yang dilakukan oleh Dinas Sosial maupun organisasi lain bagi pendamping. Dinas Sosial memang pernah melakukan pelatihan di awal program sebelum menjadi pendamping, namun waktunya tidak lama. Pendamping paham bahwa Dinas Sosial tidak memiliki cukup anggaran untuk melaksanakan pelatihan bagi pendamping. Dalam menjalankan tugas pendampingan, pendamping sangat membutuhkan peningkatan kapasitas (*capacity building*) dalam beberapa hal. Pendamping KUBe di Jawa Tengah diberikan pendidikan dan latihan selama tiga hari, akan tetapi belum sepenuhnya mampu mengelola administrasi dan keuangan. Pendamping masih membutuhkan peningkatan kapasitas berkaitan dengan bidang manajemen, administrasi pelaporan, dan pemberdayaan keterampilan perorangan.

#### 4.7. Sistem Balas Karya dan Insentif

Balas karya untuk tenaga kerja pelayanan sosial yang direkrut secara formal oleh baik Pekerja Sosial, Tenaga Kerja Sosial didasarkan kepada: (1) Kompetensi yang sudah tersertifikasi; (2) Tingkat kesulitan peran yang harus dilakukan; dan (3) Tingkat kesulitan cakupan wilayah tugas berdasarkan geografis. Pemberian remunerasi didasarkan pada tingkatan kompetensi sedangkan tingkat kesulitan peran dan cakupan wilayah geografis diperhitungkan terhadap tunjangan.

Tingkat Pendidikan Sakti Peksos sesuai dengan syarat yang dikeluarkan oleh Kementerian sosial Diploma IV/sarjana dalam bidang pekerjaan sosial/kesejahteraan sosial. Sebagian besar merupakan lulusan Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial (STKS) Bandung, sisanya merupakan alumni berbagai perguruan tinggi setempat jurusan kesejahteraan sosial.

Pendamping PKH mempunyai latar belakang pendidikan Diploma III/Sarjana dari berbagai disiplin ilmu sosial. Pada umumnya pendamping PKH berasal dari daerah di mana mereka bertugas. Sedangkan TKSK dan PSM serta pendamping lainnya rata-rata berpendidikan SMA dan sederajat.

Bagi pendamping PKH dan Sakti Peksos yang direkrut oleh pusat sebagai Pekerja Sosial dan pendamping balas karya diberikan berdasarkan kontrak. Sakti Peksos mendapatkan balas karya sejumlah Rp. 2 juta setiap bulan, sedangkan pendamping PKH mendapatkan Rp. 2,1 juta setiap bulan. Berdasarkan pengakuan para pendamping di Jawa Tengah, mekanisme pembayaran gaji belum berjalan dengan baik, karena masih sering terjadi penundaan pembayaran gaji tanpa pemberitahuan secara resmi.

Untuk pendamping program pelayanan sosial lain yang berasal dari TKSK atau PSM, tidak ada kontrak yang berimplikasi pada pemberian balas karya berupa gaji bulanan yang standar. Pada setiap lokasi wilayah kajian Dinas Sosial memberikan balas karya untuk pendamping pada beberapa program yang mereka sebut sebagai Tali Asih. Besaran tali asih sangat bervariasi tergantung kepada kemampuan masing-masing daerah dan jenis program pelayanan. Jumlah tali asih tersebut masih dipotong pajak penghasilan 15% yang dianggap memberatkan oleh para pendamping. Di beberapa lokasi, pemberian tali asih seringkali tidak bisa dibayarkan setiap bulan, kadang-kadang sampai 8 (delapan) bulan bahkan pernah satu tahun tali asih baru diberikan. Tabel 4.4 berikut dapat dilihat besaran tali asih pada beberapa program pelayanan.

**Tabel 4.4 Besaran Tali Asih Pendamping Sosial**

Program/ Pelayanan	Besaran Tali Asih
Sulawesi Selatan	
Pendamping KUBe	Rp 250.000/bulan
Pendamping Lanjut usia	Rp 300.000/bulan
Penyandang disabilitas/cacat	Rp 170.000/bulan
Jateng	
Pendamping KUBe	Rp 300.000/bulan
Daerah Istimewa Yogyakarta	
Pendamping Kota KUBe	Rp 800.000/bulan
Tagana	Rp 100.000/bulan
Pendamping Disabilitas	Rp 500.000/bulan
Kalimantan Tengah	
Pendamping KUBe	Rp 500.000/bulan

Sumber: Hasil Wawancara dengan Dinas Sosial lokasi kajian (tahun 2012)

Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki Tagana (Taruna Siaga Bencana) yang cukup banyak berkenaan dengan kejadian bencana gempa tektonik dan gunung Merapi beberapa waktu lalu. Tagana diberi fasilitas posko oleh Dinas Sosial yang dijaga bergantian secara piket. Selain itu, mereka mendapatkan asuransi dari pusat dan bantuan usaha ekonomis produktif (UEP) dari Pemerintah Daerah.

Sebagian besar Pekerja Sosial dan/atau Pendamping mengatakan bahwa pekerjaan mereka memberikan kepuasan tersendiri karena bisa langsung menolong orang lain yang membutuhkan, atau pekerjaan ini merupakan panggilan jiwa, dan sebagian lagi menemukan makna kepuasan setelah berproses dan berinteraksi dengan para PMKS sehingga mempunyai harapan untuk terus menggeluti pekerjaan seperti sekarang. Namun, tidak menutup kemungkinan untuk pindah kepada pekerjaan lain apabila ada peluang yang lebih baik.

Pengakuan dan peluang untuk berjaringan menjadi insentif tersendiri. TKSK di Kota Magelang cukup mudah untuk berhubungan dengan Walikota. Namun, dalam hal pemberian imbalan atau insentif, terdapat kesenjangan antara pendamping PKH dan Sakti Peksos yang mempunyai kontrak kerja yang jelas dengan para pendamping yang berasal dari TKSK dan PSM yang berbasis kerelawanan. Kesenjangan ini menimbulkan kecemburuan sosial, karena mereka merasa beban yang diberikan kepada mereka juga tinggi, merekapun dituntut untuk memberikan laporan tertulis secara berkala kepada Dinas Sosial.

#### **4.8. Sertifikasi Profesi**

Upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan telah dilakukan oleh Kemensos bekerjasama dengan Asosiasi Profesi Pekerja Sosial yang tergabung dalam Ikatan Pekerja Sosial Profesional Indonesia (IPSPI). Upaya tersebut berkaitan dengan jaminan kompetensi dari Pekerja Sosial dan Tenaga Kerja Sosial. IPSPI mendorong terbentuknya Lembaga Sertifikasi Profesi (LSP) Pekerjaan Sosial. Namun jika dicermati lebih jauh, sertifikasi masih didominasi oleh Kemensos, seperti tercantum dalam Permensos No. 16 Tahun 2012 Tentang Sertifikasi Pekerja Sosial Profesional dan Tenaga Kerja Kesejahteraan Sosial yang mensyaratkan sertifikat harus dikeluarkan oleh Kementerian Sosial walaupun uji kompetensi dilakukan oleh LSP.

Mekanisme sertifikasi demikian patut dipertanyakan, karena: (1) bisa menimbulkan persepsi pekerjaan sosial dan pelayanan sosial hanya milik Kementerian Sosial; dan (2) Kementerian Sosial berada pada posisi pengguna jasa Pekerja Sosial atau penyedia jasa Pekerja Sosial. Sertifikasi yang dilakukan untuk menjamin kualitas pelayanan, disesuaikan dengan nomenklatur yang berlaku.

### **5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **5.1. Kesimpulan**

Berdasarkan kajian Pendampingan dan Pekerja Sosial yang telah dilakukan, dapat diambil beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Pelayanan sosial membutuhkan tenaga kerja sosial yang bekerja langsung di lapangan, baik itu berprofesi sebagai pekerja sosial maupun profesi lain yang sesuai dengan jenis pelayanan sosial. Peran dan tugas yang dijalankan oleh pekerja sosial dan pendamping di lapangan adalah menjadi penghubung dengan berbagai sumber pelayanan yang dibutuhkan, menjembatani konflik antara klien dengan lembaga pelayanan, dan sebagai fasilitator.
2. Berdasarkan kebijakan yang ada dan temuan di lapangan terdapat kerancuan istilah dan nomenklatur bagi tenaga kerja dalam bidang kesejahteraan sosial yang langsung bekerja dengan klien. Pekerja Sosial, Pendamping dan istilah lainnya seperti Penyuluh, Pekerja Sosial Masyarakat, dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan tidak jelas batasannya, sehingga berakibat pada ketidakjelasan peran dan fungsi, *job description*, standar kompetensi dan pengembangan kapasitas masing-masing di lapangan. Demikian pula dengan insentif yang didapatkan antara pekerja sosial dan pendamping yang didasarkan pada kerelawanan, terlihat dari perbedaan kriteria, pola rekrutmen, kontrak kerja, sistem balas karya, peningkatan kapasitas dan mekanisme pertanggungjawaban.
3. Upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dilakukan oleh Kementerian Sosial, berkaitan dengan jaminan kompetensi dari Pekerja Sosial dan Tenaga Kerja Sosial. Pada tingkat pendampingan dan pendataan antar para pekerja sosial masih terdapat beberapa permasalahan untuk koordinasi dan berbagi peran dalam meningkatkan mutu pelayanan. Koordinasi dan kerjasama lebih banyak dilakukan pada tingkatan yang lebih tinggi (di kota/kabupaten) atau antar lembaga yang menyediakan pelayanan yang dibutuhkan klien.
4. Pekerja sosial profesional maupun yang berdasarkan kerelawanan dirasakan manfaat keberadaannya baik oleh Dinas Sosial, lembaga pelayanan sosial maupun oleh PMKS yang menjadi target pelayanan. Namun, kualitas pekerja sosial pada setiap wilayah berbeda-beda, karena dipengaruhi oleh motif, kapasitas, proporsi antara pendamping dan pekerja sosial dengan penerima layanan dan dukungan kebijakan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

#### **5.2. Rekomendasi**

Rekomendasi dari hasil kajian ini adalah sebagai berikut:

1. Istilah yang digunakan untuk pekerja sosial dan pendamping yang memberikan pelayanan terhadap PMKS perlu dibenahi dan disederhanakan dengan menyusun nomenklatur yang berbasis kepada kompetensi, peran dan tugas yang dijalankan dalam intervensi terhadap PMKS.
2. Berkaitan dengan peran yang lebih luas, TKSK diusulkan tidak lagi menggunakan skema relawan akan tetapi menggunakan skema pegawai negeri sipil atau tenaga kontrak dari Dinas Sosial Kabupaten. Namun, TKSK harus memiliki latar belakang pendidikan pekerja sosial atau kesejahteraan sosial.
3. Kapasitas yang terkait dengan pekerjaan sosial dan kesejahteraan sosial harus ditingkatkan, misalnya dalam bentuk pelatihan dalam kelas, *coaching* (bimbingan tatap muka dalam kelompok terbatas) dan *on the job training* (pelatihan

- yang dilakukan langsung dalam pelaksanaan tugas).
4. Perlu dipikirkan insentif yang memadai bagi Relawan tanpa menghilangkan budaya kerelawanan yang sudah ada di masyarakat. Relawan untuk program pelayanan sosial selayaknya dilibatkan dalam kegiatan di tingkat provinsi dan nasional, pemberian bantuan modal usaha, pelatihan, dan beasiswa, serta perluasan jaringan komunikasi dengan berbagai pihak dan sumber pelayanan sosial. Pemerintah daerah semestinya mulai dilibatkan dalam rekrutmen dan pemeliharaan tenaga kerja sosial, sehingga pembagian tugas dan wewenang akan lebih jelas dan proses kerjasama dan koordinasi antara pusat dan daerah lebih mudah dilakukan.
  5. Perlu kajian dan/atau perubahan kebijakan yang berkaitan dengan tenaga kerja bidang Kesejahteraan Sosial, diantaranya: Revisi Undang-Undang No 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial; Revisi Peraturan Menteri Sosial No 16 tahun 2012 Tentang Sertifikasi; SKB Menteri Sosial dan Menteri Dalam Negeri yang mengatur soal kewenangan dan tanggungjawab Pusat dan Daerah mengenai Tenaga Kerja bidang Kesejahteraan Sosial.

#### DAFTAR SINGKATAN

PMKS	=	Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
Sakti Peksos	=	Satuan Bakti Pekerja Sosial
PKH	=	Program Keluarga Harapan
TKSK	=	Tenaga Kerja Sosial Kecamatan
PSM	=	Pekerja Sosial Masyarakat
Tagana	=	Taruna Siaga Bencana
KUBe	=	Kelompok Usaha Bersama
UEP	=	Usaha Ekonomis Produktif
LKSA	=	Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak
LSP	=	Lembaga Sertifikasi Profesi
LKM	=	Lembaga Keuangan Mikro
BPPKS	=	Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial

#### DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik, Survei Sosial Ekonomi Nasional Tahun 2012, BPS, Jakarta, 2012
- Badan Pusat Statistik dan Kementerian Sosial RI, Profil Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Indonesia 2011, Jakarta, November 2012
- Badan Pusat Statistik, Statistik Kesejahteraan Rakyat 2009, *Welfare Statistics*, BPS, Jakarta, Desember 2010
- Badan Pusat Statistik, Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia, *Trends of the Selected Socio-Economic Indicators of Indonesia*, BPS, Jakarta, November 2011
- International Federation of Social Workers (IFSW)*, *IFSW General Meeting*, Montreal, 2000
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Lampiran Peraturan Presiden RI Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, Lampiran Buku II, Rencana Tindak Kementerian dan Lembaga, Jakarta, 2010
- Kementerian Sosial RI, Rekapitulasi Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Tahun 2010, Jakarta, 2010
- Pincus, Allen and Anne Minahan, *Social Work Practice: Model and Method*, F.E. Peacock, 1973
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI serta Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2011, Jakarta, 16 Agustus 2012.
- Suharto, Edi, *Pembangunan Kesejahteraan Sosial Dalam Pusaran Desentralisasi Dan Good Governance*, pada Semiloka Kompetensi Sumberdaya Manusia Kesejahteraan Sosial di Era Desentralisasi dan *Good Governance*, Balai Besar Pendidikan dan Pelatihan Kesejahteraan Sosial (BBPPKS), Banjarmasin, Maret 2006
- Widodo, Nurdin Drs. M.Si, dkk., *Studi Kebijakan Pengembangan Kegiatan Satuan Bakti Pekerja Sosial di Panti Sosial Swasta Masyarakat*, P3KS Press, Jakarta, 2010

- \_\_\_\_\_, Undang-Undang No 11 tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial
- \_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No 16 tahun 2012 Tentang Sertifikasi
- \_\_\_\_\_, Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia No 01 tahun 2012 Tentang Pekerja Sosial Masyarakat

#### Website:

- <http://database.depsos.go.id/modules.php?name=Siks>
- <http://puslit.kemsos.go.id/download/pdf/sakti-peksos.pdf>
- [http://www.policy.hu/suharto/modul\\_a/makindo\\_32.htm](http://www.policy.hu/suharto/modul_a/makindo_32.htm)

# KAJIAN AWAL PENYUSUNAN INDEKS KESETARAAN DAN KEADILAN GENDER (IKKG) DAN INDIKATOR KELEMBAGAAN PENGARUSUTAMAAN GENDER (IKPG)

DIREKTORAT KEPENDUDUKAN, PEMBERDAYAAN PEREMPUAN, DAN  
PERLINDUNGAN ANAK  
email: [sanjoyo@bappenas.go.id](mailto:sanjoyo@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Pencapaian Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 (UU RI No. 17 Tahun 2007), serta Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 (Peraturan Presiden RI No. 5 Tahun 2010), perlu diukur dan dievaluasi. Untuk itu, sangat dibutuhkan alat ukur yang dapat mengevaluasi pencapaian sasaran kebijakan tersebut dalam upaya mencapai kesetaraan dan keadilan gender, sebagai salah satu Prioritas Pembangunan Nasional dalam RPJMN. Oleh sebab itu, maka tujuan kajian ini adalah: i) menyusun dan menghitung Indeks Kesetaraan dan Keadilan Gender (IKKG) di tingkat nasional dan provinsi sebagai tolok ukur pencapaian sasaran kebijakan pengarusutamaan gender di dalam RPJMN; dan ii) merumuskan Indikator Kelembagaan Pengarusutamaan Gender (IKPUG), sebagai tolok ukur efektivitas strategi kebijakan bagi mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender.

Metode kajian ini adalah melakukan analisis data sekunder termasuk telaah berbagai dokumen terkait, pengembangan konsep dan metode perhitungan indeks melalui serangkaian pertemuan dengan kementerian/lembaga dan SKPD terkait, para pakar, perguruan tinggi, LSM, lembaga donor, baik berupa FGD, seminar, dan workshop. Di samping itu, dilakukan kunjungan ke tiga provinsi (Sumatera Selatan, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Timur) untuk pengujian konsep dan metode penghitungan.

Hasil dari kajian ini adalah tersusunnya IKKG dan konsep awal untuk IKPUG. Lima aspek yang diukur dalam IKKG meliputi kesehatan reproduksi, pencapaian pendidikan, partisipasi ekonomi, keterwakilan dalam jabatan publik, serta perlindungan terhadap kekerasan. Dari 5 aspek tersebut, diturunkan 12 indikator IKKG. Metode perhitungan IKKG terdiri dari 5 tahap perhitungan. Melalui tahapan tersebut diperoleh nilai IKKG yang bervariasi antara 0 (nol) dan 1 (satu). Nilai IKKG yang semakin mendekati angka 1 menunjukkan pencapaian kesetaraan dan keadilan gender semakin tinggi. Sebagai exercise, dilakukan perhitungan menggunakan data tahun 2007 dan 2010.

Limitasi IKKG di sini adalah dihitungnya nilai IKKG 2007 dan 2010 dengan beberapa keterbatasan data: (1) data kekerasan yang diperoleh dari Modul Kekerasan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2006, yang memprediksi kekerasan terlalu rendah dan tidak menyediakan data secara lengkap untuk penduduk laki-laki (hanya usia 0-17 tahun); (2) belum tersedianya data keterwakilan perempuan dan laki-laki di lembaga eksekutif dan yudikatif untuk tingkat provinsi; dan (3) belum tersedianya data Angka Kematian Ibu (AKI) untuk tingkat provinsi, sehingga dipakai proksi proporsi pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih.

Pada tahun 2007, hasil perhitungan IKKG sebesar 0,793. Nilai ini mengindikasikan bahwa sebesar 20,7 persen kerugian/kegagalan pencapaian pembangunan manusia akibat dari ketidaksetaraan gender terkait dengan kualitas hidup dan perlindungan terhadap kekerasan di Indonesia. Sementara itu, perhitungan IKKG tahun 2010, yang hanya mencakup perbaikan data untuk indikator-indikator aspek pendidikan dan ekonomi, memperlihatkan hasil sebesar 0,796. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan pencapaian di bidang pendidikan dan ekonomi selama 3 tahun pembangunan hanya berhasil menutup kesenjangan gender sebesar 0,003 persen, atau rata-rata 0,1 persen setiap tahunnya.

Berdasarkan exercise perhitungan IKKG 2007 dan 2010, dapat disimpulkan bahwa adanya kemungkinan potensi pencapaian pembangunan telah tergerus sebesar 20,7 persen pada tahun 2007, dan 20,4 persen pada tahun 2010, akibat adanya ketidaksetaraan gender di kelima aspek pembangunan yang diukur. Memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan adalah kunci dari pembangunan manusia yang berhasil, karena hal tersebut akan meningkatkan pencapaian pembangunan manusia dan mendorong pencapaian pembangunan ekonomi.

Selain IKKG, kajian awal ini juga mengupayakan pengembangan konsep indikator bagi sasaran ketiga dari RPJMN 2010-2014, yaitu tentang penguatan kelembagaan PUG. Indikator yang dikembangkan merupakan indikator proses yang disebut Indikator Kelembagaan PUG (IKPUG). IKPUG diharapkan dapat mengukur efektivitas kelembagaan PUG yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang responsif gender. Empat komponen yang diukur dalam IKPUG, yaitu: 1) ketersediaan peraturan perundangan yang responsif gender; 2) ketersediaan lembaga-lembaga yang mendukung proses pelaksanaan PUG, termasuk data dan anggaran; 3) ketersediaan sumber daya manusia yang mendukung proses pelaksanaan PUG; dan 4) ketersediaan dukungan masyarakat dan dunia usaha dalam proses pelaksanaan PUG. Pada akhirnya, IKPUG ini diharapkan dapat menjadi analisis dari sisi proses PUG, yang hasilnya ditunjukkan oleh IKKG. Dengan kata lain, kita dapat melihat aspek-aspek mana sajakah yang sudah/belum berkontribusi secara optimal dalam IKPUG, yang kemudian berpengaruh terhadap pencapaian *output* pembangunan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, sebagaimana ditunjukkan oleh IKKG.

Rekomendasi. Untuk lebih mematangkan IKKG, diperlukan pengujian konsep dan metode penghitungan yang lebih baik dan mendalam, untuk dapat mengukur pencapaian pembangunan kesetaraan dan keadilan gender secara berkesimbangan. Sementara itu, ketersediaan data di tingkat provinsi yang berkesinambungan, khususnya angka prevalensi kekerasan, angka kematian ibu melahirkan, persentase keterwakilan di lembaga eksekutif, dan persentase keterwakilan di lembaga yudikatif, menjadi prasyarat utama bagi perhitungan IKKG yang akurat.

Rekomendasi untuk pengembangan IKPUG ke depan terutama adalah sangat diperlukannya kajian yang lebih mendalam mengenai pemilihan besaran unit indikator dan penyediaan data secara standarisasi untuk setiap indikator terpilih. Selain itu, perlu dikaji kemungkinan pengembangan indikator komposit yang menggabungkan keempat komponen kelembagaan PUG sehingga *progressnya* lebih terukur sesuai dengan periode RPJMN.

Kata kunci: keadilan, kesetaraan, gender

---

## 1. LATAR BELAKANG

Indeks Kesetaraan dan Keadilan Gender (IKKG) dibentuk untuk mengukur dan mengevaluasi keberhasilan pembangunan kesetaraan dan keadilan gender dalam RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 2010-2014. Dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender, RPJPN Tahun 2005-2025 merumuskan strategi kebijakan pemberdayaan perempuan serta menetapkan konsep gender sebagai salah satu prinsip utama yang harus diarusutamakan di seluruh program/kegiatan pembangunan.

Arah kebijakan RPJMN 2005-2025 adalah: 1) Peningkatan kualitas hidup dan peran perempuan di berbagai bidang pembangunan; 2) Penurunan jumlah tindak kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi terhadap perempuan; dan 3) Penguatan kelembagaan dan jaringan Pengarusutamaan Gender (PUG). Sementara itu, sasaran kebijakan peningkatan kesetaraan gender dalam RPJMN 2010-2014, adalah: 1) Meningkatnya kualitas hidup perempuan terutama di bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi termasuk akses terhadap penguasaan sumber daya, dan politik; 2) Meningkatnya persentase cakupan perempuan korban kekerasan yang mendapat penanganan pengaduan; dan 3) Meningkatnya efektivitas kelembagaan PUG dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kebijakan dan program pembangunan yang responsif gender di tingkat nasional dan daerah.

Mengingat hingga tahun 2011 masih belum ada alat untuk mengukur keberhasilan pembangunan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan yang meliputi 3 sasaran pembangunan sebagaimana telah dimandatkan dalam RPJPN dan RPJMN, maka pada tahun 2012 Direktorat Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak-Bappenas melaksanakan Kajian Awal: Penyusunan IKKG dan IKPUG.

## 2. TUJUAN

Kajian ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. Menyusun dan menghitung IKKG di tingkat nasional dan provinsi yang mencakup pengukuran atas:
  1. Kualitas hidup perempuan dibanding laki-laki terutama dalam aspek kesehatan, pendidikan dan ekonomi;
  2. Perlakuan diskriminatif yang diterima perempuan dibanding laki-laki di tempat kerja; dan
  3. Kekerasan yang dialami perempuan dibanding laki-laki di ranah publik, domestik dan negara.
2. Merumuskan IKPUG sebagai tolok ukur efektivitas strategi kebijakan bagi mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender. Dalam hal ini, IKPUG menjadi tolok ukur ketersediaan komponen-komponen kelembagaan PUG yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang responsif gender. Oleh karena itu, IKPUG mencakup:
  1. Ketersediaan peraturan perundangan yang responsif gender;
  2. Ketersediaan lembaga-lembaga yang mendukung proses pelaksanaan PUG, termasuk data dan anggaran;
  3. Ketersediaan sumber daya manusia yang mendukung proses pelaksanaan PUG; dan
  4. Ketersediaan dukungan masyarakat dan dunia usaha dalam proses pelaksanaan PUG.

Kajian ini diharapkan dapat menghasilkan keluaran yang berfungsi sebagai tolok ukur (*benchmark*) pencapaian pembangunan kesetaraan dan keadilan gender dalam RPJPN 2005-2025 dan RPJMN 2010-2014. Selain itu, keluaran dari kajian ini diharapkan dapat membantu pembuat kebijakan dalam menganalisis efektivitas kebijakan yang berjalan, dengan cara mengukur kualitas hidup perempuan dibandingkan laki-laki dari tahun ke tahun, perbandingan antar provinsi, ataupun perbandingan dengan negara lain. Berdasarkan hasil analisis tersebut, para pembuat kebijakan selanjutnya dapat mengevaluasi sekaligus merumuskan kembali kebijakan untuk dapat mencapai tujuan yang diharapkan.

## 3. METODOLOGI

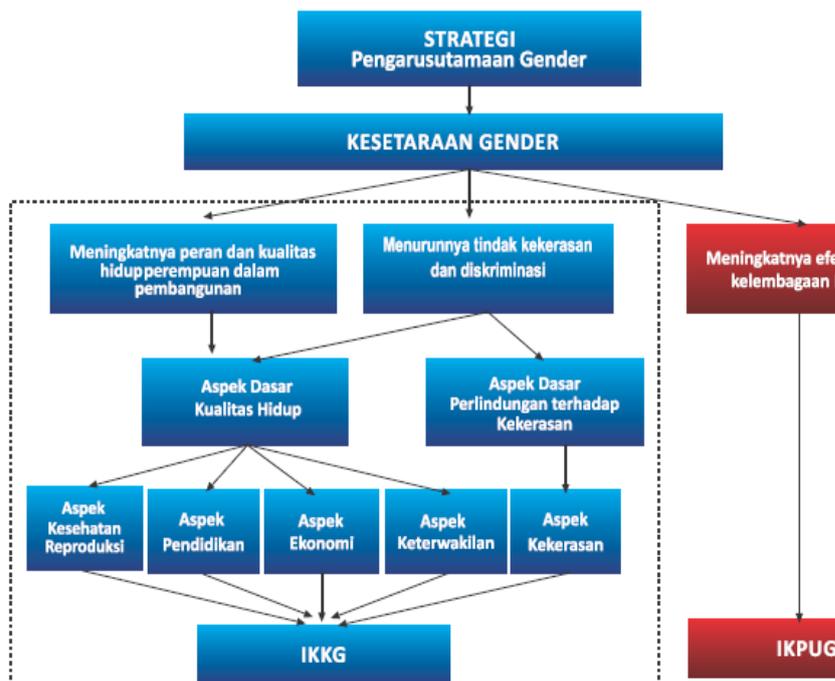
### 3.1. Kerangka Analisis

Metode perhitungan IKKG dikembangkan dari metode perhitungan IKG-UNDP. Ada 5 tahap perhitungan yang pada dasarnya mengagregasikan nilai antar dimensi dengan rata-rata geometrik untuk masing-masing kelompok gender, baru mengagregasikan nilai antar kelompok gender tersebut dengan menggunakan rata-rata harmonik. Perhitungan indeks

komposit dilakukan dengan membandingkan indeks kesetaraan gender dengan standar referensi. Melalui tahapan tersebut akan diperoleh nilai IKKG yang bervariasi antara 0 (nol) dan 1 (satu). Nilai IKKG yang tinggi menunjukkan pencapaian kesetaraan dan keadilan gender lebih tinggi. Indeks ini digunakan untuk mengungkapkan sejauh mana pencapaian keberhasilan nasional dalam lima aspek pembangunan manusia (kesehatan reproduksi, pendidikan, partisipasi ekonomi, keterwakilan dalam jabatan publik, dan perlindungan terhadap kekerasan) karena adanya kesetaraan dan keadilan gender.

Ada tiga dasar pemikiran dalam penyusunan IKKG. Pertama, IKKG dipersiapkan secara khusus untuk mengevaluasi kebijakan pembangunan lintasbidang antar-provinsi di Indonesia. Kedua, IKKG mengukur pencapaian kesetaraan dan keadilan dalam variabel-variabel *output* atau *outcome*, bukan *input*, sehingga dalam penggunaannya perlu dilengkapi dengan Indikator Kelembagaan Pengarusutamaan Gender (IKPUG) yang mengukur variabel *input*. Ketiga, IKKG dibangun sebagai perluasan dari Indeks Ketidaksetaraan Gender (UNDP 2010).

**Gambar 1. Konsep Pengembangan IKKG**



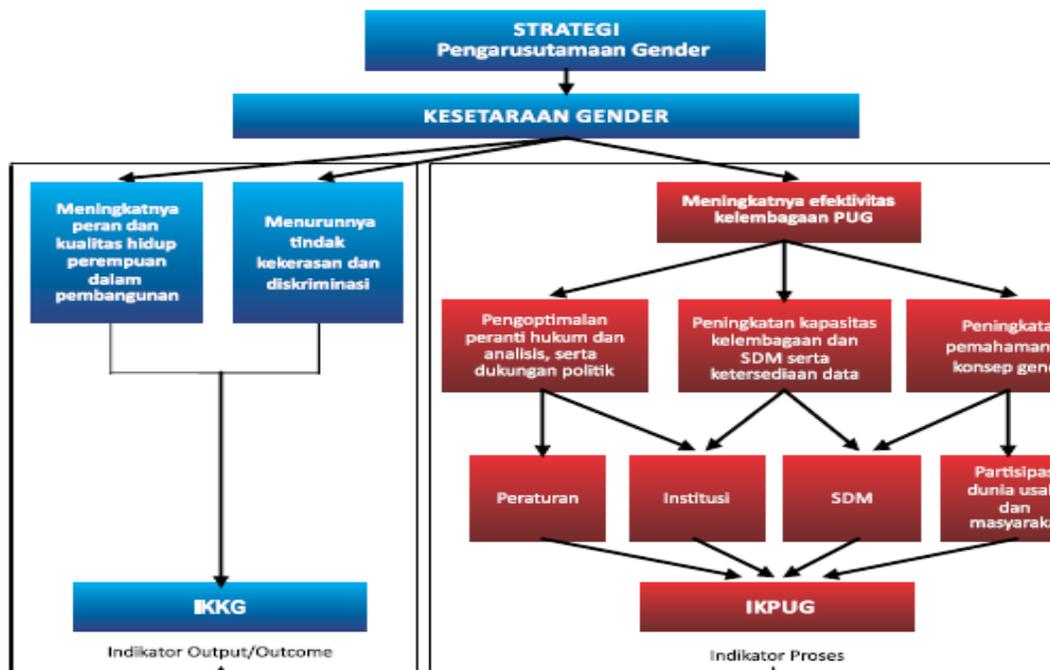
Pada dasarnya IKKG mengukur sasaran pertama dan kedua dari RPJMN 2010-2014, yaitu terkait dengan kualitas hidup perempuan dan perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan.

**Gambar 2. Indikator-indikator dalam IKG/GII (5 Indikator) dan IKKG (12 Indikator)**

Aspek	Indikator IKG/GII	Indikator IKKG
Kesehatan Reproduksi	Angka kematian ibu	Pertolongan persalinan
	Angka kelahiran remaja	Angka kelahiran rendah
Pencapaian Pendidikan	Tamat SLTP	Tamat SLTP
		Rata-rata lama sekolah
Partisipasi Ekonomi	TPAK	Status pekerja di bagian
		Upah
Keterwakilan di Jabatan Publik	Jabatan di legislatif	Jabatan di legislatif
		Jabatan di eksekutif
		Jabatan di yudikatif
Kekerasan		Kekerasan publik

Ada 5 aspek yang diukur dalam IKKG, yaitu: kesehatan reproduksi, pencapaian pendidikan, partisipasi ekonomi, keterwakilan dalam jabatan publik, serta perlindungan terhadap kekerasan. Dari 5 aspek tersebut, diturunkan 12 indikator IKKG. Sedangkan IKPUG mengukur sasaran ketiga dari RPJMN 2010-2014, yaitu tentang efektivitas kelembagaan PUG.

**Gambar 3. Konsep Pengembangan IKPUG**



IKPUG mengukur ketersediaan komponen-komponen kelembagaan PUG yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang responsif gender. Ada 4 komponen yang diukur dalam IKPUG, yang kemudian dijabarkan ke dalam 14 indikator.

**Gambar 4. Empat Komponen dan 14 Indikator dalam IKPUG**



### 3.2. Metode Pelaksanaan Kajian

Kajian ini dilakukan untuk menyusun IKKG dan IKPUG berdasarkan data yang tersedia sampai saat ini dan memungkinkan digunakan untuk menyusun indeks. Namun dalam kajian ini, hanya IKKG yang dibuat dalam bentuk indeks, sementara untuk IKPUG disajikan dalam bentuk indikator tunggal (tidak dikompositkan). Hal ini dikarenakan data mengenai IKPUG umumnya

bersifat data laporan instansi yang tersebar di beberapa instansi terkait. Selain itu, ketersediaan datanya masih memerlukan perbaikan terutama dalam hal kesinambungannya.

Sebagai langkah penyempurnaan konsep penyusunan IKKG dan IKPUG, serta analisis hasil perhitungan IKKG yang diperoleh, dalam kajian ini 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, dan lain-lain. Seminar atau kunjungan di daerah dilakukan untuk mensosialisasikan mengenai hasil perhitungan IKKG dan IKPUG, serta mengadvokasi instansi-instansi terkait yang berada di daerah, yaitu ke tiga provinsi terpilih, Sumatera Selatan, Nusa Tenggara Timur, dan Jawa Timur. Provinsi tersebut dipilih dengan harapan dapat mencerminkan variasi kondisi kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia, serta bisa mendapatkan masukan terkait masalah sosial budaya yang menyebabkan kesenjangan gender. Masukan-masukan tersebut akan sangat berharga untuk penyempurnaan indeks, terutama melihat hasil perhitungan IKKG dengan kondisi yang terjadi di lapangan.

Dalam kajian ini, perhitungan indeks kesetaraan dan keadilan gender pada dasarnya menggunakan cara perhitungan Indeks Ketidakesetaraan Gender (GII), mengingat indikator-indikator yang digunakan mengacu pada indeks tersebut. Namun, dalam kajian ini dilakukan modifikasi dalam perhitungan IKKG, mengingat ada beberapa indikator tambahan yang digunakan selain indikator yang ada pada indeks ketidakadilan gender.

### 3.3. Data

IKKG 2007 dan 2010 dihitung hanya dengan 10 indikator yang tersedia datanya hingga tingkat provinsi. Dua indikator yang tidak dipakai adalah persentase keterwakilan di lembaga eksekutif dan yudikatif. Nilai IKKG 2007 dan 2010 dihitung dengan beberapa keterbatasan data, pertama adalah keterbatasan data kekerasan yang diperoleh dari Modul Kekerasan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2006. Data ini memprediksi terlalu rendah (*underestimate*) kekerasan dan tidak menyediakan data secara lengkap untuk penduduk laki-laki (hanya usia 0-17 tahun). Selain itu, data keterwakilan perempuan dan laki-laki di lembaga eksekutif dan yudikatif untuk tingkat provinsi belum tersedia, sehingga tidak dapat dihitung dalam IKKG. Terakhir, data Angka Kematian Ibu (AKI) untuk tingkat provinsi belum tersedia, sehingga dipakai proksi proporsi pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih.

Beberapa sumber data berikut indikator yang digunakan untuk perhitungan tahap awal IKKG yaitu:

1. Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2007, untuk indikator: *Adolescent Fertility Rate* 15-19 (Angka Fertilitas Remaja=AFR)
2. Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2007, untuk indikator:
  - a. Proporsi penduduk perempuan dan laki-laki usia 25 tahun pendidikan minimal tamat SLTP (SLTP), mengacu GII UNDP;
  - b. Rata-rata lama bersekolah (LS);
  - c. Proporsi penolong persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih (PP). Indikator ini digunakan sebagai proksi untuk Angka Kematian Ibu, karena tidak tersedia data pada tingkat provinsi. Pemilihan indikator PP mengacu pada indikator proksi yang digunakan dalam MDGs.
3. Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2007, untuk indikator:
  - a. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja/TPAK (LFPR): angkatan kerja terhadap tenaga kerja. Indeks TPAK=TPAK/100;
  - b. Proporsi status kerja dibayar (SK): proporsi status kerja dari status buruh/karyawan/pegawai, pekerja bebas pertanian, dan pekerja bebas nonpertanian;
  - c. Upah/gaji bersih (U): terdiri dari upah pekerja bebas pertanian, upah pekerja bebas non pertanian, dan upah buruh/karyawan/pegawai.
4. Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) 2006, Modul Kekerasan, untuk indikator:
  - a. Rasio kekerasan publik perempuan dan laki-laki (KP): rasio antara jumlah kasus kekerasan yang dialami perempuan atau laki-laki di luar rumah dan di tempat kerja;
  - b. Rasio kekerasan domestik perempuan dan laki-laki (KD): rasio antara jumlah kasus kekerasan yang dialami perempuan atau laki-laki di dalam rumah.
5. Data Administrasi Komisi Pemilihan Umum (KPU), untuk indikator: Persentase keterwakilan perempuan dan laki-laki dalam parlemen (PK).

#### 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Dalam kajian ini dirumuskan indikator-indikator IKKG ideal serta IKKG berdasar ketersediaan data di tahun 2007 dan 2010.

**Gambar 5. Indikator-Indikator IKKG Ideal dan IKKG Tahun 2007 dan 2010**



Hasil IKKG 2007 dan 2010 memperlihatkan kerugian/kegagalan pembangunan yang cukup besar. Pada tahun 2007, tingkat pencapaian kesetaraan dan keadilan gender di Indonesia dalam lima aspek pembangunan yang diukur adalah sebesar 79,3 persen (nilai IKKG sebesar 0,793). Nilai ini memberikan indikasi adanya 20,7 persen kerugian/kegagalan pencapaian pembangunan manusia akibat dari adanya ketidaksetaraan gender terkait dengan kualitas hidup dan perlindungan terhadap kekerasan di Indonesia. Kesenjangan gender bervariasi antar provinsi, berkisar antara yang tertinggi 87,5 persen di DKI Jakarta, hingga yang terendah 39,6 persen di Bali. Sementara itu, perhitungan IKKG tahun 2010, yang hanya mencakup perbaikan data untuk indikator-indikator aspek pendidikan dan ekonomi, memperlihatkan hasil sebesar 0,796. Hal ini menunjukkan bahwa perbaikan pencapaian di bidang pendidikan dan ekonomi selama 3 tahun pembangunan hanya berhasil menutup kesenjangan gender sebesar 0,003 persen. Hal ini menunjukkan bahwa isu-isu gender yang termanifestasi dalam bentuk kesenjangan gender di berbagai aspek pembangunan merupakan suatu permasalahan yang bersifat laten, sulit untuk diatasi tanpa suatu upaya yang serius, konsisten, dan berkesinambungan. Terlebih lagi adanya keterkaitan yang erat antara isu gender di satu aspek dengan isu gender di aspek yang lain.

Dalam aspek kesehatan reproduksi, pencapaian pembangunan kesetaraan dan keadilan gender masih sangat rendah. Risiko kematian ibu saat melahirkan masih relatif tinggi di Indonesia. Secara umum di Indonesia pencapaian pembangunan dalam aspek kesehatan reproduksi perempuan baru mencapai 11,6 persen. Secara umum di Indonesia proporsi perempuan yang memperoleh pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih (dokter, bidan, dan tenaga paramedis lainnya) relatif rendah, yaitu 68,4 persen. Pelayanan kesehatan reproduksi yang belum memadai terutama ditemui di provinsi-provinsi yang memiliki kondisi geografis tidak menguntungkan dan infrastruktur yang belum memadai, yaitu daerah-daerah pedalaman dan kepulauan. Sementara itu, angka kelahiran remaja di Indonesia juga masih relatif tinggi, yaitu mencapai 51 per 1.000 perempuan usia 15-19 tahun. Umumnya, provinsi-provinsi dengan angka kelahiran remaja yang tinggi juga memiliki proporsi penduduk perempuan dengan pendidikan minimal SLTP dan TPAK perempuan yang relatif rendah.

Dalam aspek pencapaian pendidikan, pencapaian pembangunan kesetaraan dan keadilan gender adalah yang terbaik. Namun, pencapaian yang tinggi dan kesetaraan gender yang hampir tercapai terjadi ditengah adanya partisipasi laki-laki yang menurun di beberapa provinsi. Indeks pencapaian pendidikan di Indonesia pada tahun 2010 nilainya sebesar 0,573 pada laki-laki dan 0,525 pada perempuan. Hal ini menunjukkan bahwa pencapaian pembangunan dalam aspek pendidikan pada laki-laki sudah mencapai 57,3 persen dan pada perempuan 52,5 persen (perbedaan 4,9%). Kesenjangan pencapaian pendidikan antara laki-laki dan perempuan yang masih sebesar 7,9 persen pada tahun 2007 bisa dikurangi menjadi hanya 4,9 persen pada tahun 2010, sehingga kesenjangan gender menutup sebesar 3 persen selama periode 2007-2010. Pencapaian ini dapat dilihat dari data tentang persentase penduduk usia 25 tahun ke atas dengan pendidikan minimal SLTP, yang pada laki-laki mencapai 52,5 persen dan pada perempuan 49,4 persen di tahun 2010. Sementara itu, rata-rata lama sekolah penduduk usia 25 tahun ke atas pada laki-laki juga meningkat menjadi 8,2 tahun dan pada perempuan menjadi 7,3 tahun (perbedaan 11 bulan) secara umum di Indonesia.

Namun kesenjangan gender menurun akibat partisipasi pendidikan laki-laki menurun. Tragisnya, kesenjangan pencapaian yang mengecil dalam aspek pendidikan ini diiringi dengan kenyataan adanya penurunan partisipasi laki-laki dalam pendidikan

di beberapa provinsi, sementara partisipasi perempuan pada umumnya meningkat. Hal ini terlihat dari menurunnya indeks pencapaian pendidikan laki-laki di enam provinsi selama tahun 2007-2010, yaitu di DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Sumatera Utara, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, dan Papua. Sementara itu, indeks pencapaian pendidikan perempuan hanya ditemukan menurun di Kepulauan Riau. Penurunan tingkat pencapaian pendidikan pada laki-laki ini terutama disebabkan oleh menurunnya proporsi penduduk laki-laki usia 25 tahun dengan pendidikan minimal SLTP. Penurunan yang terbesar ditemui di provinsi Kalimantan Timur, Sumatera Utara, dan DKI Jakarta. Sebagai akibat dari penurunan partisipasi laki-laki tersebut, kesenjangan pencapaian pendidikan pada laki-laki dan perempuan menjadi mengecil di lima provinsi selain Kepulauan Riau. Di Sulawesi Utara, hal ini bahkan membawa dampak pada kondisi sudah setaranya indeks pencapaian pendidikan laki-laki dan perempuan di tahun 2010. Seyogyanya menyempitnya kesenjangan gender harus terjadi dalam konteks kemajuan di masing-masing kelompok gender. Kenyataan adanya partisipasi laki-laki dalam pendidikan yang menurun di beberapa daerah, walaupun mengakibatkan adanya kesetaraan dan keadilan gender bukan merupakan tujuan dari pembangunan sumber daya manusia.

Dalam aspek partisipasi ekonomi, partisipasi ekonomi perempuan yang rendah dan kesenjangan gender tidak berkurang. Pencapaian pembangunan kesetaraan dan keadilan gender masih belum memperlihatkan hasil yang optimal, pencapaian pembangunan dalam aspek ekonomi pada laki-laki sudah mencapai 50,5 persen sementara pada perempuan masih 33,1 persen di tahun 2010. Kesenjangan gender yang cukup lebar (secara umum nilainya 17,5 persen di Indonesia) ditemui di seluruh provinsi di Indonesia, memperlihatkan masih rendahnya partisipasi perempuan dalam pembangunan ekonomi serta masih rendahnya manfaat pembangunan ekonomi yang dinikmati oleh perempuan. Kesenjangan gender dalam aspek partisipasi ekonomi juga tidak berkurang secara signifikan selama periode 2007-2010, walaupun ditemukan adanya peningkatan partisipasi ekonomi pada laki-laki maupun perempuan. Selama periode 2007-2010, pencapaian partisipasi ekonomi laki-laki meningkat sebesar 1,2 persen (dari 49,3 persen menjadi 50,5 persen), sementara pencapaian yang sama pada perempuan meningkat sebesar 1,6 persen (dari 31,5 persen menjadi 33,1 persen). Namun, kesenjangan gender hanya menutup sebesar 0,003 persen, yaitu dari 17,8 persen menjadi 17,5 persen.

Perempuan mengalami diskriminasi di pasar tenaga kerja. Kesenjangan gender dalam hal partisipasi ekonomi tidak saja terlihat dari Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan yang jauh lebih kecil dibanding TPAK laki-laki, namun juga dari akses perempuan terhadap pekerjaan yang dibayar yang masih lemah, serta upah perempuan yang masih dibawah upah laki-laki untuk kelompok pekerjaan yang sama. Kesenjangan gender dalam partisipasi ekonomi juga mengindikasikan masih adanya diskriminasi yang dialami oleh perempuan di pasar tenaga kerja, terutama dalam hal status pekerja dibayar dan upah. Di banyak provinsi, perempuan bahkan menerima separuh atau bahkan kurang dari separuh upah yang diterima laki-laki. Walaupun upah cenderung meningkat setiap tahunnya akibat adanya inflasi, namun perbedaan upah laki-laki dan upah perempuan justru semakin lebar di setiap kelompok pekerjaan (buruh/karyawan, pekerja bebas pertanian, dan pekerja bebas non-pertanian).

Dalam aspek keterwakilan dalam jabatan publik, akses perempuan dalam politik sangat terbatas. Kesenjangan gender antara pencapaian laki-laki dan pencapaian perempuan secara umum di Indonesia maupun secara khusus di seluruh provinsi sangat lebar. Pencapaian pembangunan dalam aspek keterwakilan dalam jabatan publik pada laki-laki adalah sebesar 80,7 persen, sementara pencapaian yang sama pada perempuan hanya 19,3 persen. Kuota sebesar 30 persen bagi keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik di tingkat pusat dan daerah belum dapat tercapai. Terdapat kerugian pembangunan sebesar 61,4 persen akibat adanya kesenjangan pencapaian tersebut di atas. Di level provinsi, kesenjangan terburuk ditemui di Bali, kemudian diikuti oleh Aceh, Kalimantan Selatan, dan Gorontalo. Sementara kesenjangan yang relatif kecil di antara 33 provinsi ditemui di provinsi Sumatera Selatan, Maluku Utara, dan Sulawesi Barat.

Dalam aspek kekerasan, perempuan rentan terhadap kekerasan domestik dan laki-laki terhadap kekerasan publik. Perhitungan indeks kekerasan di Indonesia nilainya adalah sebesar 0,020 pada laki-laki dan 0,024 pada perempuan. Hal ini memperlihatkan bahwa secara umum kekerasan yang dialami perempuan, yaitu 2,4 persen, masih lebih tinggi daripada kekerasan yang dialami laki-laki, yaitu sebesar 2 persen. Pada dasarnya, angka ini tidak mencerminkan fenomena kekerasan yang sesungguhnya terjadi, mengingat data kekerasan untuk laki-laki hanya untuk laki-laki usia anak, sementara data yang diperoleh dari Susenas 2006 juga sangat kecil jumlahnya. Sementara itu, perempuan lebih rentan terhadap kekerasan domestik, sementara laki-laki justru lebih rentan terhadap kekerasan publik. Perempuan yang mengalami kekerasan domestik adalah sebesar 3 persen, sementara pada laki-laki hanya sebesar 1,2 persen. Sebaliknya, kekerasan publik yang dialami laki-laki, yaitu sebesar 3,6 persen, masih lebih besar dari yang dialami perempuan, yaitu sebesar 1,8 persen. Komnas Perempuan juga melaporkan bahwa kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) masih menjadi kasus yang paling banyak ditangani, yaitu mencapai 95,61 persen dari seluruh kasus yang ditangani. Provinsi-provinsi yang memiliki kesenjangan kekerasan terkecil adalah Sumatera Utara, DI Yogyakarta, Aceh, dan Bengkulu. Sementara itu, kesenjangan yang paling lebar ditemui di Gorontalo dan Papua Barat. Namun, di Gorontalo, perempuan lebih rentan terhadap kekerasan dibanding laki-laki, sedangkan di Papua Barat justru laki-laki yang lebih rentan terhadap kekerasan dibanding perempuan.

Di samping IKKG, dalam kajian ini dirumuskan indikator-indikator kelembagaan pengarusutamaan gender (IKPUG) yang diharapkan dapat mengukur efektivitas kelembagaan PUG yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan, pelaksanaan serta monitoring dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang responsif gender.

Tabel 1. Indikator Kelembagaan Pengarusutamaan Gender di Indonesia, 2011

Komponen Kelembagaan	Indikator	Data	Sumber
Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan	1. Jumlah Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan yang responsif gender (Nasional dan Daerah)	Belum tersedia datanya	KPP PA, Ker dan Ko Perem
	2. Jumlah Kementerian/Lembaga dan Pemda yang telah melaksanakan kebijakan yang responsif gender	13 Kementerian/Lembaga 26 Provinsi 69 Kabupaten 27 Kota	KPP
Institusi	1. Jumlah Kementerian/Lembaga dan Pemda yang memiliki Focal Point/Kelompok Kerja PUG	12 Kementerian/Lembaga 27 Provinsi 58 Kabupaten 27 Kota	KPP
	2. Jumlah Kementerian/Lembaga dan Pemda yang memakai alat analisis gender dalam perencanaan	11 Kementerian/Lembaga 23 Provinsi 35 Kabupaten 16 Kota	KPP
	3. Jumlah lembaga penyedia layanan (P2TP2A dan Unit PPA) terkait perlindungan perempuan terhadap kekerasan	5.652 lembaga Terdiri atas: 21 PKT di RSU/RSUD/RS Swasta 42 PPT di RS Polri 305 UPPA di Polda dan Polres 187 P2TP2A 22 RPTC 15 RPSA 24 Satgas/ Kemlu 5.035 BP4 di KPP PA	KPP
	4. Jumlah Kementerian/Lembaga dan Pemda yang memiliki dan memanfaatkan data terpilah berdasarkan jenis kelamin	13 Kementerian/Lembaga 21 Provinsi 45 Kabupaten 22 Kota	KPP
	5. Jumlah Kementerian/Lembaga dan Pemda yang memiliki data kekerasan	10 Kementerian/Lembaga 28 Provinsi	KPP
	6. Prevalensi kekerasan di daerah konflik dan bencana terhadap perempuan dan laki-laki	42 kasus*	Komnas Pe
	7. Jumlah Kementerian/Lembaga dan pemda yang menerapkan Anggaran Responsif Gender (ARG)	15 Kementerian/Lembaga 19 Provinsi 24 Kabupaten 14 Kota	KPP
Sumber Daya Manusia	1. Jumlah Kementerian/Lembaga dan Pemda yang sudah melatih komponen perencanaanya	16 Kementerian/Lembaga 26 Provinsi 52 Kabupaten 20 Kota	KPP PA, Ker dan K/L
	2. Proporsi penegak hukum (hakim, jaksa, polisi) yang telah dilatih tentang PUG	Belum tersedia datanya	KPP PA, K Perempuan, Kejaksaan, Keme
	3. Proporsi perempuan dalam kepengurusan parpol	Belum tersedia datanya	KPI
Partisipasi Masyarakat dan Dunia Usaha	1. Jumlah lembaga masyarakat dan dunia usaha yang bermitra dengan Kementerian/Lembaga dan Pemda dalam pelaksanaan PUG	13 Kementerian/Lembaga 26 Provinsi 60 Kabupaten 24 Kota	KPP
	2. Jumlah lembaga pelayanan berbasis masyarakat	16 Women Crisis Center (WCC)	Komnas Pe

Dalam pengumpulan data-data IKPUG tersebut, sebagian besar data telah tersedia untuk setiap indikator dan dapat dipantau setiap tahunnya, namun data indikator yang belum tersedia datanya masih perlu dikaji kembali apakah dapat digunakan dan dipantau setiap tahunnya. Berikut adalah hasil pengumpulan data IKPUG untuk 3 provinsi uji coba.

**Tabel 2. Indikator Kelembagaan Pengarusutamaan Gender di 3 Provinsi, 2011**

Komponen Kelembagaan	Sumatera Selatan	Jawa Timur	Nusa Tenggara T
Kebijakan dan Perundang-undangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sudah ada kebijakan dan peraturan di tingkat provinsi dan kab/kota berupa peraturan perundangan di tingkat provinsi/kab/kota.</li> <li>- Sudah ada komitmen yang cukup tinggi dari pemerintah setempat.</li> </ul>	<p>Komitmen kuat tercermin dalam berbagai peraturan dan kebijakan, baik dalam bentuk SK, Pergub, maupun di dalam RPJMD dan Renstrada.</p>	<p>Sudah ada Surat Keputusan Gubernur/Walikota, kurang ditindak lanj SKPD</p>
Institusi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ada Kelompok Kerja yang menangani masalah gender bekerjasama dengan KPP&amp;PA dan perguruan tinggi setempat.</li> <li>- Mulai melakukan analisis gender dalam perencanaan dan penganggaran.</li> <li>- Mulai memanfaatkan data terpilah dalam perencanaan kebijakan, program dan kegiatan termasuk penganggaran.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kelompok Kerja PUG dan Gender Focal Point telah terbentuk dengan SK Gubernur dan cukup aktif.</li> <li>- Sudah mulai menerapkan perencanaan dan penganggaran responsif gender sejak TA 2011. Data Terpilah: sudah mulai ditangani, dengan adanya Surat Edaran, namun belum semua SKPD melaksanakan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ada Kelompok Kerja dan Gender Focal namun belum aktif</li> <li>- Belum menggunakan analisis gender dal perencanaan dan penganggaran.</li> <li>- Belum paham mar dan belum mengg data terpilah dalar perencanaan kebij program dan kegia termasuk pengang</li> </ul>
Kapasitas SDM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemahaman tentang konsep gender dan PUG cukup baik pada para pengambil kebijakan, perencana, pelaku program.</li> <li>- Sudah melakukan analisis gender dengan pendekatan keragaman budaya setempat.</li> <li>- Belum ada data untuk aparat hukum yang telah dilatih PUG dan data keterwakilan perempuan dalam kepengurusan parpol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Telah melakukan pelatihan PUG, termasuk PPRG bagi focal point pada seluruh SKPD Pemprov, sejak tahun 2010, namun belum mencakup pelatihan bagi staf perencana masing-masing SKPD.</li> <li>- Belum ada data untuk aparat hukum yang telah dilatih PUG dan data keterwakilan perempuan dalam kepengurusan parpol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendahnya pemah tentang konsep ge dan PUG pada par pengambil kebijak perencana, pelaku program.</li> <li>- Belum ada data ur aparat hukum yan dilatih PUG dan da keterwakilan pere dalam kepengurus parpol.</li> </ul>
Partisipasi	<p>Melakukan RT, LGA dan tingkat</p>	<p>Melakukan RT, LGA dan tingkat</p>	<p>Kerjasama dan jejar</p>

Beberapa keterbatasan dalam IKPUG ini antara lain: (1) tidak terlihat berapa optimal atau efektif kelembagaan PUG yang telah terbentuk; (2) belum dapat diketahui atau diukur pengaruh masing-masing komponen terhadap keseluruhan kelembagaan PUG; (3) belum diketahui atau diukur pengaruh masing-masing indikator terhadap komponen; (4) belum dapat diketahui apakah proporsi unit layanan kasus kekerasan terhadap perempuan telah memadai untuk populasi masing-masing provinsi dan/atau kabupaten/kota; serta (5) belum dapat diketahui apakah proporsi partisipasi masyarakat telah memadai untuk populasi masing-masing provinsi dan/atau kabupaten/kota.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. Kesimpulan

Perhitungan IKKG Indonesia dan Provinsi memperlihatkan suatu permasalahan yang serius. Ada potensi pencapaian pembangunan yang tergerus sebesar 20,7 persen pada tahun 2007, dan 20,4 persen pada tahun 2010, akibat adanya ketidaksetaraan gender di kelima aspek pembangunan yang diukur. Memedulikan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan adalah kunci dari pembangunan manusia yang berhasil, karena hal tersebut secara meyakinkan akan meningkatkan pencapaian pembangunan manusia dan mendorong pencapaian pembangunan ekonomi. Salah satu temuan yang menarik dalam laporan ini adalah bahwa pencapaian kesetaraan dan keadilan gender tidak selalu selaras dengan pencapaian pembangunan manusia. Ditemui adanya ketidakkonsistenan pembangunan manusia dengan pencapaian kesetaraan dan keadilan gender di 33 provinsi di Indonesia. Di samping itu, kesetaraan dan keadilan gender juga merupakan komponen yang sangat dibutuhkan bagi pembangunan ekonomi. Laporan Bank Dunia (2012) memperlihatkan bahwa menyamaratakan peluang bagi laki-laki dan perempuan dalam partisipasi ekonomi di kawasan Asia Pasifik, dapat meningkatkan produktivitas pekerja di kawasan sebesar 7 hingga 18 persen. Kenaikan ini memiliki dampak yang luas pada pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan.

Peran kebijakan dalam mencapai kesetaraan dan keadilan gender menjadi sangat penting. Kebijakan menjadi salah satu alat koreksi yang dapat digunakan oleh negara bagi kesenjangan gender yang ada diberbagai aspek pembangunan. Di bidang kesehatan reproduksi, kebijakan perlu diarahkan untuk tidak saja memperbaiki kualitas pelayanan kesehatan reproduksi, tetapi juga pembangunan infrastruktur daerah. Di bidang pendidikan, kebijakan perlu diarahkan untuk memastikan pembangunan pendidikan yang lebih merata antara daerah, dengan tetap menjamin adanya peningkatan pencapaian pendidikan baik pada laki-laki maupun perempuan.

Di bidang ekonomi, kebijakan perlu diarahkan bukan saja untuk menutup kesenjangan gender yang terjadi di aspek ini, tetapi juga untuk meningkatkan partisipasi ekonomi khususnya pada perempuan. Di bidang keterwakilan dalam jabatan publik, kebijakan perlu diarahkan untuk meningkatkan keterlibatan perempuan di parlemen (dan juga lembaga eksekutif dan yudikatif) yang rendah. Mendorong adanya reformasi internal dalam partai politik untuk mempertimbangkan aspek kesetaraan dan keadilan gender, melakukan penguatan kapasitas perempuan dengan berjenjang dan terencana secara baik, serta memastikan platform dari partai-partai politik responsif terhadap isu-isu gender. Sementara itu, di bidang perlindungan terhadap kekerasan, kebijakan secara khusus perlu diarahkan untuk meningkatkan perlindungan terhadap kekerasan terhadap perempuan. Hal ini terutama perlu dilakukan dengan memastikan tersedianya pusat-pusat pelayanan secara merata di luar Pulau Jawa, baik yang disediakan oleh pemerintah maupun lembaga swadaya masyarakat, yang dapat menjalankan fungsinya dengan berkoordinasi dengan berbagai instansi pemerintah terkait.

## 5.2. Rekomendasi

Untuk lebih mematangkan IKKG, diperlukan pengujian konsep dan metode penghitungan yang lebih baik dan mendalam, untuk dapat mengukur pencapaian pembangunan kesetaraan dan keadilan gender secara berkesinambungan. Sementara itu, ketersediaan data di tingkat provinsi yang berkesinambungan, khususnya angka prevalensi kekerasan, angka kematian ibu melahirkan, persentase keterwakilan di lembaga eksekutif, dan persentase keterwakilan di lembaga yudikatif, menjadi prasyarat utama bagi perhitungan IKKG yang akurat.

Rekomendasi untuk pengembangan IKPUG ke depan terutama adalah sangat diperlukan kajian yang lebih mendalam mengenai pemilihan besaran unit indikator dan penyediaan data secara *standardized* untuk setiap indikator terpilih. Selain itu, perlu dikaji kemungkinan pengembangan indikator komposit yang menggabungkan keempat komponen kelembagaan PUG sehingga progresnya lebih terukur sesuai periode RPJMN.

**Tabel 3. Indeks Kesetaraan dan Keadilan Gender dan Indikator-Indikator Terkait di 33 Provinsi di Indonesia, 2007 (Data Dasar/Baseline)**

Provinsi	IKKG 2007		Pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan terlatih (%)	Tingkat kelahiran remaja (15-19 tahun)	Penduduk dengan pendidikan minimal tamat SLTP (% penduduk usia 25 tahun ke atas)		Rata-rata lama sekolah (% penduduk usia 25 tahun ke atas)		Tingkat partisipasi angkatan kerja (%)		Proporsi pekerjaa status pekerjaa
	Peringkat	Nilai			Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	
DKI	1	0.875	97.8	14	76.5	65.3	10.7	9.6	82.1	47.9	39.5
Sumsel	2	0.840	70.9	71	46.0	36.0	7.9	7.1	84.2	54.0	21.1
Sulteng	3	0.834	56.1	62	50.1	41.3	8	7.4	87.4	51.7	19.1
DIY	4	0.821	95.4	24	62.1	54.8	9.4	7.8	80.2	57.5	28.2
Jateng	5	0.813	81.0	42	42.2	35.5	7.3	6.2	84.3	55.6	25.2
Kepri	6	0.807	83.2	48	52.9	49.7	9	8.9	82.7	44.4	39.3
Jambi	7	0.806	63.4	82	46.8	36.9	8.2	7.1	84.1	47.0	23.2
Sulbar	8	0.804	44.9	80	40.5	35.1	6.9	6.1	83.9	47.6	13.2
Babel	9	0.802	82.2	58	46.0	37.1	7.6	6.8	85.5	46.1	31.2
Kaltim	10	0.799	77.5	52	61.6	49.9	9.1	8.1	83.6	38.5	36.7
Jabar	11	0.794	63.1	53	46.1	37.2	7.9	7	83.5	41.2	33.4
Papua	12	0.791	51.8	55	57.0	45.4	7.3	5.7	85.7	66.9	12.0
Kalteng	13	0.784	58.7	98	49.0	38.8	8.1	7.3	86.8	54.8	21.1
Papbar	14	0.782	56.5	81	55.5	43.7	8.1	7.2	85.8	47.2	25.7
Banten	15	0.780	59.1	32	49.4	41.5	8.2	7.2	81.2	41.7	32.7
Bengkulu	16	0.777	75.3	53	51.0	41.9	8.2	7.4	83.4	55.7	18.8
Kalbar	17	0.776	56.4	84	43.5	37.0	7.1	6	85.8	58.5	19.1
Riau	18	0.773	75.6	39	54.3	46.1	8.5	7.8	84.5	39.4	31.6
Malut	19	0.766	37.8	76	50.4	38.7	8.3	7.4	83.3	50.7	18.8
NTT	20	0.751	44.4	40	35.3	27.8	6.7	6.2	85.4	63.9	10.2
Sumbar	21	0.743	83.9	38	51.9	47.6	8.3	8	81.7	49.9	22.6
Sumut	22	0.733	80.7	28	61.5	50.5	8.9	8.1	82.3	53.0	27.8
Jatim	23	0.732	83.1	66	46.9	40.2	7.5	6.2	84.5	53.6	24.8
Maluku	24	0.728	32.0	40	51.4	42.1	8.8	8.2	79.6	46.2	17.1
NTB	25	0.727	66.0	59	51.4	41.7	7.3	5.8	81.6	57.6	19.1
Lampung	26	0.709	71.2	46	46.1	38.9	7.6	6.7	85.7	52.3	22.5
Sulut	27	0.708	81.3	67	56.7	54.2	8.7	8.7	83.4	40.5	27.9
Sulsel	28	0.707	60.6	64	50.3	44.0	7.6	6.9	81.1	42.7	20.3
Aceh	29	0.661	77.8	44	56.5	48.6	8.6	7.9	81.1	43.7	24.6
Sultra	30	0.659	45.5	72	54.4	46.7	8.2	7.3	84.2	51.1	16.2
Kalsel	31	0.629	69.3	65	47.4	36.2	7.9	6.9	87.6	58.9	21.7

Lanjutan ...

Provinsi	Upah pekerja buruh/karyawan (Rp.)		Upah pekerja bebas pertanian (Rp.)		Upah pekerja bebas non-pertanian (Rp.)		Keterwakilan di parlemen pusat dan provinsi (%)		Jumlah kasus kekerasan publik*		Jumlah kekerasan
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki
	2007	2007	2007	2007	2007	2007	2009	2009	2006	2006	2006
DKI	1,655,295	1,324,240	524,059	.	908,485	448,873	75.9	24.1	33	111	77
Sumsel	1,081,123	815,774	621,752	501,504	732,316	384,536	60.0	40.0	17	45	17
Sulteng	1,094,533	996,959	478,303	290,040	524,386	345,576	64.3	35.7	2	17	50
DIY	1,109,738	863,974	454,466	295,128	583,363	320,065	84.7	15.3	21	123	98
Jateng	897,998	604,823	340,260	244,038	600,774	310,133	76.7	23.3	31	176	126
Kepri	1,699,900	1,399,339	530,253	335,629	892,412	471,087	69.2	30.8	0	14	3
Jambi	1,038,021	845,244	683,191	367,876	803,155	421,028	63.6	36.4	8	57	37
Sulbar	1,076,672	901,059	401,564	319,709	552,175	298,542	63.6	36.4	1	8	9
Babel	1,072,981	778,101	591,727	432,015	886,650	543,897	75.0	25.0	3	17	14
Kaltim	1,922,133	1,129,238	771,662	707,038	1,106,356	457,312	78.6	21.4	7	22	23
Jabar	1,204,743	942,287	357,452	247,037	658,077	339,981	77.8	22.2	16	56	103
Papua	1,739,692	1,415,999	1,157,446	544,483	1,203,891	745,109	72.7	27.3	16	68	157
Kalteng	1,129,309	947,624	654,683	510,626	970,183	1,247,605	75.0	25.0	7	9	8
Papbar	1,680,690	1,239,442	1,553,411	211,591	1,252,789	.	66.7	33.3	2	5	1
Banten	1,313,178	976,226	375,250	249,452	692,524	275,418	76.8	23.2	27	88	25
Bengkulu	1,189,386	1,070,934	479,188	353,592	792,064	508,788	84.0	16.0	3	12	21
Kalbar	1,145,967	924,262	625,013	519,258	681,837	427,382	72.2	27.8	14	23	21
Riau	1,366,704	970,600	709,423	488,265	926,995	427,992	84.2	15.8	9	17	17
Malut	1,315,230	1,015,184	611,949	486,161	989,686	515,583	63.6	36.4	6	11	30
NTT	1,145,825	1,149,764	283,987	218,913	467,959	258,348	85.7	14.3	13	34	42
Sumbar	1,126,136	1,073,645	572,452	328,278	720,433	345,816	90.9	9.1	11	37	10
Sumut	1,097,835	909,174	631,467	449,774	709,844	403,821	92.1	7.9	26	75	31
Jatim	964,237	731,489	334,921	217,590	569,192	300,869	87.5	12.5	34	102	191
Maluku	1,315,171	1,205,747	528,852	941,820	718,670	403,139	75.0	25.0	50	79	75
NTB	1,093,839	748,803	295,236	212,718	438,672	274,225	88.9	11.1	20	57	39
Lampung	958,482	749,644	350,472	246,114	465,782	369,094	90.9	9.1	15	67	73
Sulut	1,095,134	1,217,540	537,813	371,998	857,634	369,138	85.7	14.3	11	22	10
Sulsel	1,108,803	934,393	515,217	371,562	649,824	473,524	87.5	12.5	12	19	34
Aceh	1,331,418	1,142,036	586,903	369,673	796,138	342,910	95.2	4.8	12	21	14
Sultra	1,101,024	872,807	559,271	305,331	599,292	369,316	90.9	9.1	8	19	85
Kalsel	1,178,896	844,518	444,179	310,507	752,662	348,545	94.7	5.3	22	40	25
Gorontalo	761,262	859,262	458,495	316,148	568,500	215,967	92.3	7.7	9	9	58

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundangan

- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 104 Tahun 2010 tentang Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan Rencana Kerja dan Anggaran K/L serta Penyusunan, Penelaahan, Pengesahan dan Pelaksanaan DIPA Tahun Anggaran 2011
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005 – 2025
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-undang No. 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan atau *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW).

### Buku/Artikel

- Agung, I Gusti Ngurah. 2000. *Penyusunan Indikator Kesetaraan dan Keadilan Jender (IKKJ)*. Depok: Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dengan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- , 2002. *Studi Indikator Keadilan dan Kesetaraan Jender (IKKJ)*. Depok: Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dengan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- , 2004. *Penerapan Metode Analisis untuk Tabulasi Sempurna dan Tak Sempurna dengan SPSS*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- , dan Donovan Bustami. 2004. "Issues Related to Gender Equity and Socio Economic Aspects in Indonesia". Editor: Sri Harijati Hatmadji dan Iwu Dwisetyani Utomo, dalam *Empowerment of Indonesian Women: Family, Reproductive Health and Employment and Migration*. Jakarta: Ford Foundation dan Lembaga Demografi FEUI.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2005. *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Sekretariat Kelompok Kerja Perencanaan Makro Penanggulangan Kemiskinan. Bappenas-Komite Penanggulangan Kemiskinan.
- , 2010. *Kajian Awal Pembentukan Indeks Komposit Perlindungan Anak*. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. 2006. *Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Modul Kekerasan Tahun 2006*. Jakarta.
- , 2007a. *Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) KOR Tahun 2007*. Jakarta.
- , 2007b. *Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Tahun 2007*. Jakarta.
- , 2007c. *Analisis Perkembangan Statistik Ketenagakerjaan, Laporan Sosial Indonesia 2007*. Jakarta.
- , Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Departemen Kesehatan dan Macro Internasional. 2007. *Survey Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) Tahun 2007*. Jakarta.
- , 2010a. *Survey Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) KOR Tahun 2010*. Jakarta.
- , 2010b. *Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Tahun 2010*. Jakarta.
- , 2010c. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial Ekonomi Indonesia*. Jakarta.
- Buchori, Chitrawati dan Sri Wahyuni. 2010. *Dokumentasi Pelaksanaan Anggaran Responsif Gender*, UNFPA.
- Budihardja. 2011. *Pembahasan Pengembangan Regulasi Mutu Pelayanan KIA di RS: Antara Daerah Terpencil dengan Daerah Kompetensi Tinggi*. Jakarta.
- Catatan Tahunan 2012 Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan*. 2011. Stagnasi Sistem Hukum: Menggantung Asa Perempuan Korban.
- Cicik, Lilis Heri Mis, Hendratno, dan Tata Tachman. 2004. *Penyusunan Indikator Kesetaraan dan Keadilan Jender (IKKJ)*. Depok: Kantor Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dengan Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- , 2010a. "Penurunan Kematian Bayi Melalui Pengaturan Jarak Kelahiran". *Info Demografi, Nomor 2 Tahun 2010*. Jakarta: BKKBN.
- , 2010b. "Meningkatkan Kesehatan Reproduksi Remaja Melalui Penanganan Kelahiran Remaja". *Info Demografi, Nomor 1 Tahun 2010*. Jakarta: BKKBN.
- , dan Sukarno Wirokartono, Abdul Malik, Tauhid Ahmad. 2009. *Pembangunan Provinsi Gorontalo: Perencanaan dengan Indeks Pembangunan Manusia*. Jakarta: UNDP dan Bappenas.
- , 2002. "Indikator-indikator Pelayanan Kesehatan, Gizi dan Penduduk". *Info Demografi, Edisi X No.1*. Jakarta: BKKBN.
- , 2011a. *Frequently Asked Questions (FAQs) about the Gender Inequality Index (GII)*. <http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>.
- , 2011b. *2011 Report Table 4 - Gender Inequality Index and related indicators*. <http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>.
- , 2011c. *2011 Report Technical notes*. <http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>.
- , 2011d. *2011 Report Human Development Statistical Tables*. <http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>.
- , 2011e. *2011 Report Gender Inequality Index (GII) Trend (1995-2011)*. <http://hdr.undp.org/en/statistics/gii/>.
- Gultom, Yohanna M.L. 2012. *Biaya Transaksi di Indonesia: Studi Kasus Regulasi Membuka Usaha*. Policy Paper Program ACTIVE No. 4, Mei, KADIN Indonesia.

- 2012b. *The Role of the Informal Sector in the Era of 'Global Shift': the Case of Indonesia*. Working Paper dipresentasikan pada Pertemuan Tahunan *The Society of the Advancement of Socio-Economics (SASE)* di *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, Cambridge, USA, 28 Juni 2012.
- Gultom Hardiyanto, Yohanna M.L. 2008. *Akses Perempuan terhadap Keadilan di Indonesia: Studi Kasus atas Perempuan Desa Pencari Keadilan di Cianjur, Brebes, dan Lombok*. Program Justice for the Poor, Bank Dunia, Jakarta.
- Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson, dan Saadia Zahidi. 2010. *The Global Gender Gap Report*, World Economic Forum, Geneva.
- Hernawati, Ina. 2011. "Analisis Kematian Ibu di Indonesia Tahun 2010 Berdasarkan Data SDKI, Riskesdas dan Laporan Rutin KIA". Disampaikan pada *Pertemuan Teknis Kesehatan Ibu, 6 April 2011*. Bandung: Kementerian Kesehatan RI. *Human Development Report 2010*. The Real Wealth of Nations: Pathway to Human Development. NY: UNDP.
- Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All. NY: UNDP.
- Moser, Caroline O.N. 1993. *Gender Planning and Development*. London: Routledge.
- ILO Report. 2000. *ABC of Women Worker's Rights and Gender Equality*, Geneva.
- Kajian Analisis Gender dalam Perencanaan Pembangunan*. Direktorat Kependudukan, dan Pemberdayaan Perempuan-Kedepujian Sumber Daya Manusia dan Kebudayaan, BAPPENAS. 2007
- Rahardjo, Yulfitra. 2010a. *Aplikasi Gender Analysis Pathway (GAP)*, makalah dalam Workshop Penyusunan RKA-KL yang Responsif Gender, Bappenas.
- , 2010b. *Konsep Gender, Kerangka Analisa Gender Berkaitan dengan Pelaksanaan Anggaran Responsif Gender/ARG*. Makalah pada Sosialisasi Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL yang Responsif Gender, Jakarta, 1 Juni 2010.
- Sardjoko, Subandi. 2011. *Kebijakan Pemerintah dalam Percepatan Pencapaian MDGs dan RAD MDGs*. Makalah pada Seminar Nasional Koalisi Perempuan Indonesia, Jakarta, 24 Januari 2011.
- Suman Seth. 2009. Inequality, Interactions, and Human Development. *Oxford Poverty and Human Development Initiatives (OPHI) Working Paper No. 23*.
- Sumantri, Soeharsono. 2005. "Besaran AKI dan AKA di Indonesia serta Kecenderungannya". Makalah Lokakarya "Penurunan Akselerasi AKI dan AKA", Parklane Hotel, Jakarta 27 Oktober 2005.
- United Nations. 2002. *Gender Mainstreaming: An Overview*, New York.
- Utomo, Budi. 2009. *Upaya Penyadaran Gender, Kesehatan dan Lingkungan*. Jakarta: Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia, dan Ford Foundation.
- Widiyanti, Linda. 2009. *Masalah Gender, Kesehatan dan Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia, dan Ford Foundation.

# EVALUASI KEBIJAKAN UPAYA PERCEPATAN PENURUNAN ANGKA KEMATIAN IBU (AKI)

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

## ABSTRAK

Evaluasi dilakukan untuk mengidentifikasi pelaksanaan upaya-upaya penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia, dan seberapa besar kontribusinya dalam percepatan penurunan AKI. Selain itu, evaluasi bertujuan pula untuk menyusun rekomendasi kebijakan pembangunan kesehatan yang diperlukan untuk percepatan penurunan AKI. Analisis evaluasi dilakukan dengan analisis isi (*content analysis*) dan analisis kebijakan. Analisis isi digunakan untuk memahami bagaimana upaya, masalah, serta faktor-faktor yang menghambat upaya penurunan AKI. Sementara itu, analisis kebijakan dilakukan terhadap penggunaan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan informasi yang relevan sehingga dapat dimanfaatkan dalam memecahkan masalah. Sedangkan sumber data yang digunakan dalam penyusunan evaluasi ini mencakup berbagai peraturan perundangan, RPJP, RPJMN 2010-2014, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2013, serta program dan kegiatan kementerian/lembaga terkait, SDKI berbagai tahun, Susenas, serta Riskesdas dan Statistik Kesehatan; dan hasil-hasil kajian sebelumnya.

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa kebijakan pembangunan terkait dengan upaya penurunan angka kematian ibu sudah menjadi suatu strategi yang terintegrasi dengan mengedepankan kebutuhan masyarakat. Namun, pengetahuan masyarakat yang masih rendah menyebabkan adanya anggapan pemeriksaan kehamilan bukan merupakan suatu hal penting. Selain itu, kemampuan keuangan serta keputusan keluarga seringkali menjadi faktor penghambat dalam penanganan kehamilan dan kelahiran, sehingga terjadi keterlambatan memperoleh penanganan di rumah sakit. Sedangkan bila dilihat dari fasilitas dan tenaga kesehatan, sebenarnya jumlah sudah mencukupi namun penyebaran masih belum merata. Sementara itu, sejak otonomi daerah diberlakukan terjadi penurunan peran program keluarga berencana yang merupakan salah satu faktor tidak langsung dalam mengurangi faktor resiko melahirkan. Untuk itu perlu dilakukan antara lain meningkatkan kesehatan ibu, dan meningkatkan partisipasi masyarakat dengan memberikan pemahaman tentang kematian ibu melalui tokoh agama, tokoh masyarakat dan lembaga-lembaga masyarakat perdesaan. Selanjutnya, peningkatan peran pemerintah daerah melalui advokasi kepada legislatif dan eksekutif di daerah untuk meningkatkan komitmen dan dukungan politis terhadap program penurunan AKI. Sedangkan untuk mengetahui penyebab kematian, perlu ditingkatkan sistem pencatatan peristiwa kematian ibu berdasarkan nama dan alamat.

Kata kunci: angka kematian ibu, penyebab kematian ibu, *continuum of care*, pertolongan persalinan, MPS

## 1. LATAR BELAKANG

Penurunan AKI di Indonesia merupakan upaya pemerintah yang terus menerus ditingkatkan pencapaiannya. Pembangunan kesehatan sebagai salah satu Prioritas Pembangunan Nasional dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, terus diarahkan untuk meningkatkan angka harapan hidup, menurunkan angka kematian bayi, dan angka kematian ibu akibat komplikasi kehamilan, persalinan dan nifas. Angka kematian ibu menjadi salah satu indikator penting pembangunan yang menentukan derajat kesehatan masyarakat dan juga menilai keberhasilan pelayanan kesehatan.

Komitmen Indonesia yang kuat dalam upaya penurunan angka kematian ibu dan anak juga diwujudkan dengan ikut aktif dalam meratifikasi kesepakatan dunia untuk meningkatkan pembangunan di bidang kesehatan, hak asasi manusia dan pemberdayaan perempuan. Indonesia ikut menandatangani kesepakatan *International Conference on Population and Development (ICPD)* Kairo tahun 1994 dan *Millenium Development Goals (MDGs)* sebagai arah dan tujuan pembangunan kependudukan yang didalamnya mencakup upaya-upaya penurunan AKI. Indonesia telah pula menandatangani kesepakatan *Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)* yang juga menetapkan upaya-upaya pemberdayaan perempuan yang salah satunya adalah upaya untuk menurunkan angka kematian ibu.

Indonesia sebagai salah satu negara yang ikut meratifikasi kesepakatan ICPD Cairo dan MDGs, juga telah menetapkan target-target pencapaian peningkatan kesehatan ibu dan penurunan angka kematian bayi dalam RPJPN dan RPJMN. RPJMN 2010-2014, mentargetkan penurunan angka kematian ibu sebesar 118 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 2014. Sementara MDGs, mentargetkan penurunan AKI sampai dengan 102 per 100.000 kelahiran pada tahun 2015.

Penetapan UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga menunjukkan salah satu komitmen Pemerintah untuk terus mengupayakan peningkatan derajat kesehatan ibu terutama mencegah dan mengurangi angka kematian ibu. Undang-undang tersebut menetapkan bahwa kebijakan penurunan angka kematian diprioritaskan pada kebijakan penurunan angka kematian ibu hamil, melahirkan dan pascapersalinan serta kematian bayi dan anak yang dilakukan melalui upaya promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif dan sesuai dengan norma agama yang berlaku. Kebijakan tersebut dilakukan dengan memperhatikan kesamaan hak reproduksi; keseimbangan akses dan kualitas informasi, pendidikan, konseling dan pelayanan kesehatan; pencegahan dan pengurangan resiko kesakitan dan kematian; serta peningkatan partisipasi aktif keluarga dan masyarakat.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya terencana dan sistematis untuk menurunkan AKI, antara lain melalui program *Making Pregnancy Safer (MPS)* yang telah dilaksanakan sejak tahun 2000, selanjutnya penyusunan dokumen Peta Jalan Percepatan Pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium di Indonesia. Dokumen ini mencakup kebijakan dan strategi di bidang kesehatan Ibu dalam upaya mengatasi kecenderungan penurunan kematian ibu yang berjalan lambat dan begitu kompleksnya permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam rangka mencapai target AKI tahun 2015.

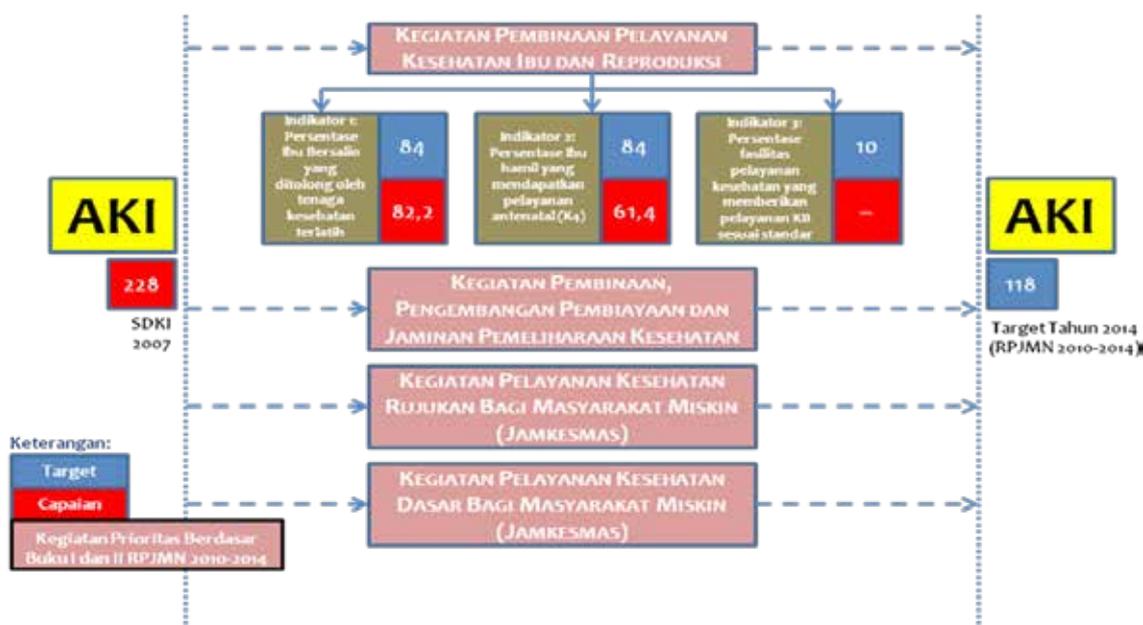
Melihat pencapaian penurunan AKI saat ini, terlihat bahwa target yang digariskan tersebut masih sangat jauh untuk dicapai karena data tahun 2007 menunjukkan bahwa AKI di Indonesia masih berada pada angka 228 per 100.000 kelahiran hidup. Sehingga masih diperlukan upaya yang sangat keras untuk mencapai target MDGs maupun RPJMN 2010-2014. Selain itu, apabila dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, besaran AKI di Indonesia masih jauh lebih tinggi yaitu kurang lebih 66 kali AKI Singapura; sekitar 10 kali AKI Malaysia; atau 9 kali AKI Thailand; dan masih 2,3 kali Filipina (Data GOI & UNICEF, 2000).

Kontribusi Indonesia dalam menyumbang angka kematian ibu melahirkan di dunia ternyata juga besar. Indonesia termasuk dalam sebelas negara yang berkontribusi terhadap 65 persen jumlah kematian ibu melahirkan di dunia. Sebagai informasi, pada tahun 2008, jumlah angka kematian ibu yang terjadi di Asia Tenggara sebanyak 18 ribu. PBB pada tahun yang sama juga melaporkan angka kematian ibu sebanyak 350 ribu. Di lingkup ASEAN, Indonesia beserta Filipina dan Myanmar juga dinilai memiliki penurunan AKI yang tidak stabil yaitu cenderung melambat penurunannya.

Berbagai rencana strategi, program dan kegiatan pembangunan kesehatan dalam penurunan angka kematian ibu telah disusun dan dilaksanakan oleh Pemerintah. Program kesehatan tersebut meliputi penyediaan dan peningkatan sarana dan prasarana kesehatan, perluasan akses dan kualitas pelayanan, penyadaran masyarakat dan peningkatan partisipasi masyarakat serta pelayanan bagi penduduk miskin. Namun demikian, upaya-upaya penurunan angka kematian ibu dirasakan masih berjalan dengan lambat. Berbagai faktor diduga menjadi penyebab hal tersebut yaitu akses dan kualitas pelayanan kesehatan, pengetahuan dan sikap masyarakat terhadap pemeliharaan kesehatan, kondisi geografi dan faktor sosial budaya lainnya.

Penurunan AKI sebagai indikator pencapaian di level *outcome* merupakan kontribusi dari banyak program ataupun kegiatan. Pada Buku I RPJMN 2010-2014 disebutkan bahwa Kegiatan Pembinaan Pelayanan Kesehatan Ibu dan Reproduksi sebagai salah satu pendorong pencapaian AKI (Gambar 1.1). Namun tentunya tidak terbatas pada kegiatan tersebut saja, masih banyak kegiatan-kegiatan lain yang sedikit ataupun banyak turut berkontribusi, misalnya kegiatan Pembinaan, Pengembangan Pembiayaan dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan; kegiatan Pelayanan Kesehatan Rujukan bagi Masyarakat Miskin (Jamkesmas); dan kegiatan Pelayanan Kesehatan Dasar bagi Masyarakat Miskin (Jamkesmas).

**Gambar 1.1 Kegiatan Prioritas yang Berkontribusi dalam Pencapaian AKI**



Sumber: Paparan Deputi EKP pada Raker Bappenas, November 2011

## 2. TUJUAN

Tujuan Evaluasi Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu adalah:

1. Mengidentifikasi pelaksanaan upaya-upaya penurunan AKI di Indonesia dan kontribusinya dalam percepatan penurunan AKI.
2. Menyusun rekomendasi kebijakan pembangunan kesehatan yang diperlukan untuk percepatan penurunan AKI.

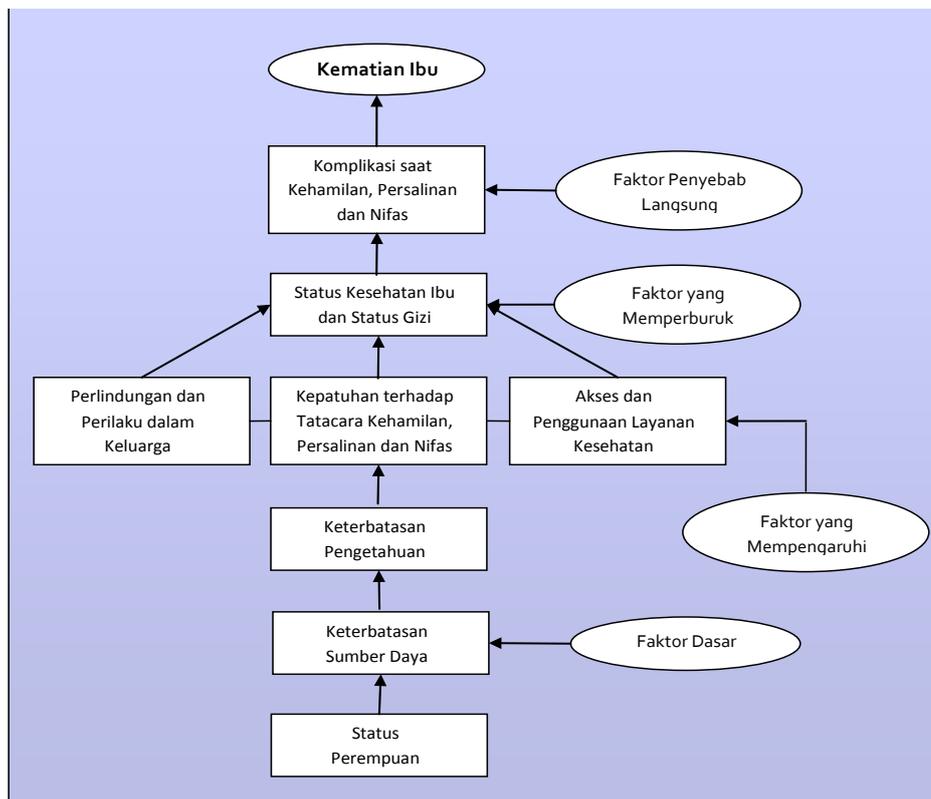
Evaluasi dilakukan untuk mengenali, memahami dan menganalisis berbagai kebijakan percepatan penurunan AKI, yang terutama mencakup berbagai isu seperti: (1) Kondisi dan pencapaian AKI di Indonesia, terkait pola dan kecenderungannya; (2) Kebijakan penurunan AKI dan kebijakan pendukungnya; dan (3) Penurunan AKI dan otonomi daerah. Adapun identifikasi dilakukan terhadap variabel kegiatan dalam RPJMN 2010-2014 serta variabel kontrol lainnya yang mempengaruhi AKI. Selanjutnya, rekomendasi kebijakan disusun berdasarkan hasil analisis kontribusi variabel kegiatan dalam RPJMN 2010-2014 serta variabel kontrol lainnya terhadap percepatan penurunan AKI.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. Kerangka Analisis

Terdapat empat faktor yang mempengaruhi kematian ibu (UNFPA, 2004), yang dituangkan dalam kerangka pikir sebagaimana pada Gambar 3.1. *Pertama*, faktor penyebab langsung yang menyebabkan kematian ibu. *Kedua*, faktor yang memperburuk seperti status gizi dan kondisi kesehatan ibu. *Ketiga*, faktor yang mempengaruhi seperti perlindungan dan kondisi dalam keluarga, kondisi kepatuhan dalam tatacara melahirkan serta akses pada pelayanan kesehatan dalam keluarga. *Keempat* faktor dasar yang meliputi keterbatasan sumber daya, status perempuan maupun pengetahuan perempuan dan keluarganya.

**Gambar 3.1 Kerangka Pikir Menurut UNFPA tentang Penurunan AKI di Indonesia**



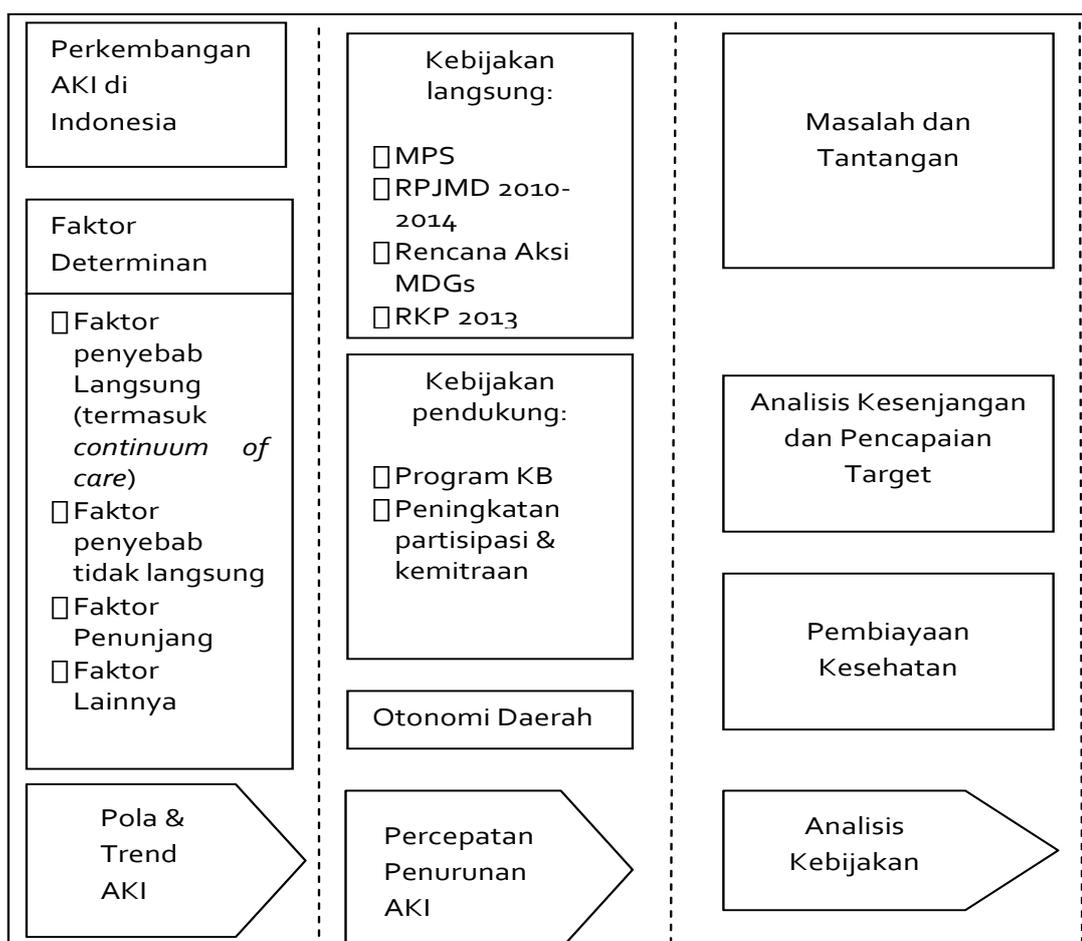
Sumber: UNFPA, 2004

Sedangkan kerangka analisis evaluasi upaya percepatan penurunan AKI secara sederhana dapat digambarkan pada Gambar 3.2. Fokus analisis terbagi atas tiga bagian, pertama, membahas tentang pola dan kecenderungan AKI sesuai dengan ketersediaan data yang ada. Di samping itu, dibahas juga mengenai faktor-faktor yang menentukan penurunan AKI baik yang langsung maupun tidak langsung, serta faktor yang dapat menghambat proses percepatan penurunan AKI.

Kedua, membahas mengenai kebijakan dan program dalam rangka percepatan penurunan AKI, baik yang berasal dari pemerintah maupun lembaga-lembaga lain non pemerintah. Kebijakan pendukung yang secara tidak langsung berkaitan dengan AKI, namun memiliki peran penting dalam penurunan AKI.

Ketiga, membahas analisis kebijakan terkait masalah dan tantangan dalam implementasi program percepatan penurunan AKI, kesenjangan antara kebijakan yang dicanangkan dan pencapaian program yang ditargetkan.

**Gambar 3.2. Kerangka Analisis**



**3.2. Metode Pelaksanaan Evaluasi**

Evaluasi Upaya Penurunan Angka Kematian Ibu dilaksanakan dengan melakukan analisis isi (*content analysis*) dan analisis kebijakan. Analisis isi digunakan untuk memahami bagaimana upaya penurunan AKI yang dilakukan selama ini, masalah yang dihadapi serta faktor-faktor yang menghambat upaya penurunan AKI. Sementara analisis kebijakan menyangkut penggunaan berbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan dalam memecahkan masalah kebijakan penurunan AKI.

Analisis isi (*content analysis*) bersifat pembahasan mendalam terhadap isi suatu informasi tertulis atau tercetak dalam media massa maupun dokumen laporan instansi terkait. Analisis ini biasanya digunakan pada penelitian kualitatif. Dalam penyusunan evaluasi upaya percepatan penurunan AKI, analisis isi didasarkan pada analisis hasil-hasil program dan kegiatan peningkatan kesehatan ibu terutama dalam hal penurunan angka angka kematian ibu serta identifikasi kesenjangan antara rancangan program dan kegiatan dengan pelaksanaannya di tingkat nasional.

Dalam analisis kebijakan, upaya untuk menghasilkan informasi dan argumen menggunakan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan empiris, evaluatif, dan normatif. Pendekatan empiris difokuskan kepada fakta yang ada, pendekatan evaluatif difokuskan pada masalah pokok yang berkaitan dengan penentuan harga atau nilai, sedangkan pendekatan normatif difokuskan pada tindakan apa yang semestinya dilakukan.

**3.3. Data**

Sumber data dalam penyusunan evaluasi upaya percepatan penurunan AKI, adalah:

1. Peraturan perundangan yang memayungi kebijakan penurunan angka kematian ibu (AKI);
2. Kebijakan pemerintah dalam pembangunan baik jangka panjang (RPJPN 2005-2025) maupun menengah (RPJMN 2010-2014) dan rencana strategis, Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2013 program dan kegiatan kementerian/lembaga yang terkait;
3. Perencanaan pendanaan masing-masing program;
4. LAKIP Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, dan kementerian/ lembaga terkait lainnya;
5. Data BPS maupun Kementerian Kesehatan yang meliputi SDKI berbagai tahun, Susenas, Riskesdas, dan Statistik Kesehatan;
6. Hasil-hasil kajian yang telah dilakukan sebelumnya.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. Faktor Determinan Kematian Ibu

Faktor penyebab langsung kematian ibu yang merupakan komplikasi pada waktu kehamilan, persalinan dan nifas yaitu:

1. Perdarahan. Data Riskesdas 2010 menunjukkan bahwa Ibu yang meninggal akibat perdarahan mencapai 30 persen. Angka ini menunjukkan perdarahan merupakan penyebab kematian ibu tertinggi di Indonesia. Untuk itu, persalinan harus ditolong oleh tenaga kesehatan agar dapat menekan kematian ibu akibat perdarahan.
2. Eklamsia atau keracunan kehamilan. Data Riskesdas 2010 menunjukkan jumlah kematian ibu akibat pre-eklamsia mencapai 25 persen. Oleh karena itu pemeriksaan kehamilan secara berkala perlu dilakukan untuk mengetahui gejala awal pre eklamsia/eklamsia.
3. Aborsi tidak aman. Data menunjukkan bahwa setiap tahun terjadi kurang lebih 1,2 juta kasus aborsi di Indonesia, yang sebagian besar diakibatkan oleh kehamilan yang tidak diinginkan (BKKBN, 2007).
4. Infeksi akibat pertolongan persalinan tidak menggunakan alat yang steril. Data menunjukkan bahwa 12 persen kematian ibu disebabkan oleh infeksi. Oleh sebab itu akses kegawatdaruratan obstetri harus tersedia. Selain itu, persalinan yang ditolong oleh dukun dan tenaga kesehatan yang kurang trampil juga menjadi salah satu penyebab terjadinya infeksi pada ibu melahirkan.

Faktor yang memperburuk komplikasi pada saat melahirkan disebabkan antara lain seperti tidak terpenuhinya status kesehatan dan gizi bagi ibu dan janin saat masa kehamilan secara lengkap. Rendahnya kesadaran masyarakat tentang kesehatan dan kecukupan gizi bagi ibu hamil semakin menyebabkan angka kematian ibu menurun lambat karena dapat menyebabkan kematian. Rendahnya kesadaran masyarakat tentang kesehatan dan kecukupan gizi terjadi karena keterbatasan pengetahuan kesehatan reproduksi ataupun pendidikan kesehatan reproduksi. Dalam harian Kompas dikatakan bahwa pemenuhan gizi perempuan terutama pada masa kehamilan menekan risiko kematian ibu dan anak. Selain itu dikatakan pula bahwa ibu hamil yang kekurangan gizi mudah terserang infeksi sehingga dapat mengganggu kehamilan dan persalinan yang menyebabkan kematian.

Faktor penunjang yang mempengaruhi ibu hamil, meliputi tiga hal. *Pertama*, perlindungan dan perilaku dalam keluarga. Adanya perubahan fisik, emosional dan perubahan sosial dari dalam keluarga menyebabkan ibu yang sedang hamil harus dijauhkan dari adanya kekerasan, tekanan, dan beban ganda. *Kedua*, perilaku konsumsi pada ibu hamil. Pola konsumsi ibu hamil harus memenuhi ketentuan sesuai dengan saran para tenaga kesehatan seperti dokter, perawat, atau bidan. Perilaku pola konsumsi ini sangat berhubungan langsung dengan status kecukupan gizi pada ibu hamil dan bayinya. *Ketiga*, akses dan penggunaan pelayanan kesehatan. Selain jarak dari rumah ibu hamil ke fasilitas pelayanan kesehatan, akses penggunaan layanan kesehatan juga dipengaruhi oleh tingkat kesulitan dan keterbatasan keuangan untuk biaya transportasi ibu hamil menuju ke fasilitas pelayanan kesehatan.

### 4.2. Kebijakan Langsung

Kematian ibu dan anak merupakan salah satu hal yang menjadi prioritas dalam kebijakan pembangunan di Indonesia. Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan untuk mempercepat penurunan angka kematian ibu dan anak dengan menetapkan strategi dan program pembangunan kesehatan.

Dalam rancang bangun pembangunan nasional, pembangunan bidang kesehatan dilakukan dengan pendekatan subsistem: (1) Upaya kesehatan, (2) Pembiayaan kesehatan, (3) Sumber daya manusia kesehatan, (4) Sediaan farmasi, alat kesehatan dan makanan, (5) Manajemen dan informasi kesehatan, dan (6) Pemberdayaan masyarakat. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa status kesehatan ibu masih rendah yang ditandai dengan indikator AKI selama empat tahun terakhir belum turun secara signifikan. Rendahnya akses dan kualitas pelayanan menjadi penyebab utama masih tingginya angka kematian ibu, terutama pusat pelayanan kesehatan yang masih banyak berada di wilayah ibukota kecamatan dan belum menjangkau hingga desa-desa terpencil. Selain itu, kepatuhan ibu untuk menjaga kesehatan dan pertolongan persalinan dengan tenaga kesehatan masih rendah. Sementara itu, sistem rujukan di Indonesia juga masih lemah, tidak hanya karena panjangnya prosedur yang harus dilalui, tetapi juga karena keterlambatan yang berasal dari keluarga/masyarakat maupun keterlambatan dalam pengambilan keputusan akibat adanya budaya patriarchy yang masih kuat terutama di daerah perdesaan. Data SP 2010 dan Litbangkes 2012 menunjukkan bahwa 49,7-75,3 persen kasus kegawatdaruratan obstetrik meninggal di RS pemerintah maupun swasta, dan sekitar 17,1 - 37,8 persen meninggal di rumah sendiri.

Meskipun median umur kawin pertama menunjukkan peningkatan, namun adanya faktor sosial ekonomi memaksa perempuan menikah pada usia muda. Akibatnya, ketika hamil dan bersalin karena kemampuan membayar persalinan yang rendah dipercayakan kepada tenaga medis yang tidak terlatih seperti dukun yang biayanya lebih murah. Selain itu, perkawinan usia dini menyebabkan jarak masa reproduksi menjadi lebih panjang dan kesempatan mempunyai banyak anak lebih besar, sehingga resiko kematian pada saat melahirkan lebih besar pula.

Hasil pembangunan bidang kesehatan sebagaimana dilaporkan dalam Laporan Evaluasi Dua Tahun Pelaksanaan RPJMN 2010-2014 menunjukkan bahwa pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan meningkat dari 77,34 persen (2009) menjadi 82,2 persen (2010), namun demikian disparitas cakupan pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan masih cukup lebar. Data Riskesdas 2010 menunjukkan bahwa terjadi kesenjangan cakupan persalinan oleh tenaga kesehatan antara wilayah Indonesia Timur dengan Indonesia Barat, dengan cakupan tertinggi di DI Yogyakarta (98,6 persen) dan terendah di Maluku Utara (26,6 persen).

### 4.3. Kebijakan Pendukung

Dalam UU Nomor 52 Tahun 2009, Pemerintah menegaskan bahwa untuk mewujudkan pertumbuhan penduduk yang seimbang dan keluarga berkualitas dilakukan berbagai upaya diantaranya pengendalian angka kelahiran dan penurunan angka kematian melalui program Keluarga Berencana (KB). Dengan penurunan kelahiran, maka kualitas kesehatan ibu dan anak dapat ditingkatkan, karena penurunan angka kelahiran dalam keluarga akan mengurangi resiko kematian pada ibu dan anak.

Dalam dasawarsa 1970-2000, KB diperkirakan telah berhasil menurunkan fertilitas dari 5,6 persen menjadi 2,34 persen. Namun, KB masih dimaknai sebagai pengendalian kelahiran saja dan tidak dipandang sebagai bagian dari pembangunan keluarga secara utuh. Oleh karena itu, ketika otonomi daerah diberlakukan, program KB yang menjadi salah satu faktor yang secara tidak langsung mengurangi faktor resiko 4 T(erlalu) mengalami kemunduran yang cukup signifikan di kabupaten/kota. Pelimpahan kewenangan dan urusan termasuk KB kepada daerah, dimaknai beragam oleh daerah dan dianggap bukan sebagai hal yang penting. Hal ini terlihat pada meningkatnya laju pertumbuhan penduduk setelah tahun 2000, yaitu dari 1,40 per tahun menjadi 1,49 per tahun pada periode 2000-2010 dan rendahnya angka keikutsertaan KB (CPR) yaitu baru mencapai 61 persen pada tahun 2010.

Beberapa kebijakan pendukung telah pula dilakukan melalui program-program untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat agar masyarakat secara mandiri mampu mengakses pelayanan kesehatan serta ikut serta dalam upaya-upaya kesehatan berbasis masyarakat. Adapun beberapa program yang dilakukan untuk meningkatkan peran serta masyarakat antara lain Gerakan Sayang Ibu, Desa Siaga, dan Posyandu.

Sementara itu, salah satu penyebab masih tingginya AKI di Indonesia adalah belum meratanya akses ke tempat pelayanan kesehatan terutama bagi penduduk miskin. Oleh sebab itu, untuk meningkatkan akses penduduk miskin dalam meningkatkan status kesehatan ibu dan bayi dilakukan dengan beberapa program yaitu Program Keluarga Harapan (PKH), Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan Program Jaminan Persalinan (Jampersal). Dari ketiga program tersebut, Program Jampersal sangat terkait erat dengan AKI karena mempunyai sasaran khusus, yaitu ibu hamil, ibu bersalin, ibu nifas (sampai 42 hari sesudah melahirkan), dan bayi baru lahir sampai usia 28 hari. Meskipun program Jampersal ini telah diberlakukan, namun masih banyak kendala di lapangan seperti: (1) Tidak semua bidan bersedia menandatangani MOU Jampersal; (2) Jampersal tidak membatasi jumlah anak yang dibantu persalinannya; (3) Pelaksanaan Jampersal dengan dibarengi pemasangan kontrasepsi pascapersalinan belum terlaksana dengan baik, karena pada kenyataannya peserta Jampersal menunda menggunakan alat kontrasepsi; dan (4) Tidak semua penduduk terutama penduduk miskin yang istrinya hamil mengetahui Jampersal.

### 4.4. Kebijakan Kesehatan Di Daerah

Sejak diberlakukan Otonomi Daerah secara penuh pada 1 Januari 2001, telah ditemukan berbagai masalah pada sektor kesehatan sehingga perlu penanganan yang komprehensif secara bertahap (World Bank, 2005). Sehubungan dengan adanya peluang pengembangan kebijakan kesehatan pada tingkat kabupaten/kota karena momentum desentralisasi yang sedang dilaksanakan saat ini, persoalan-persoalan kesehatan di tingkat kabupaten/kota perlu diketahui dengan jelas. Latar belakang sistem kebijakan dari atas ke bawah dimasa lalu sudah terinternalisasi sedemikian rupa, menjadikan aparat daerah sudah terbiasa menerima kebijakan dari atas yang umumnya merupakan kebijakan yang seragam dan berlaku sama untuk seluruh wilayah Indonesia. Keadaan seperti ini tentu saja perlu diikuti perubahan peran dan fungsi birokrasi di semua tingkatan administrasi. Permasalahannya saat ini adalah informasi kesehatan di tingkat kabupaten/kota yang terbatas, sehingga mempersulit dalam menentukan prioritas kebijakan pembangunan. Pemerintah kabupaten/kota seyogyanya mempunyai sistem pendataan yang terpadu dan selalu dimutakhirkan sehingga memiliki database kependudukan termasuk kesehatan yang *ter-update* terus menerus.

### 4.5. Kesenjangan Kebijakan

Berbagai upaya untuk menurunkan AKI sebenarnya sudah dilakukan oleh pemerintah Indonesia, baik dari sisi kebijakan, strategi, program maupun kegiatan, namun pencapaian penurunan AKI masih belum memenuhi target yang telah ditetapkan. Berbagai persoalan dihadapi dalam pelaksanaan program di tingkat kabupaten/kota, terutama setelah otonomi daerah diberlakukan. Berikut analisis guna mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan penurunan AKI.

**Tabel 4.1. Analisis Kesenjangan Kebijakan dan Kondisi Saat Ini**

No	Kegiatan/ Program Penu- runan AKI	Target	Upaya yang Sudah Dilakukan	Kondisi yang Ada Sekarang	Usulan Upaya yang Dapat Dilakukan
<b>A. KEBIJAKAN LANGSUNG</b>					
1.	Peningka- tan cakupan kunjungan antenatal masih rendah	Cakupan pelayanan pemeriksaan kehamilan (K1 dan K4) mencapai 90%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Memperluas akses perempuan ke tempat pelayanan kesehatan dengan memberikan ja- minan kesehatan seperti jamkesmas dan jamkeskin</li> <li>- Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk memeriksakan kehamilan kepada tenaga kesehatan</li> </ul>	<p>Akses ke pelayanan kes- ehatan masih rendah karena:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengetahuan ibu tentang kesehatan maternal, pengenalan gejala komplikasi dan faktor resiko masih rendah.</li> <li>- Masyarakat masih banyak yang merasa jika pemeriksaan ke- hamilan pertama baik, maka seterusnya akan tetap sehat.</li> <li>- Rasio bidan dan penduduk sudah cukup tinggi tetapi ke- beradaan bidan tidak merata di berbagai tempat. Sebagian besar mengumpul di pulau Jawa</li> <li>- Meskipun masyarakat miskin sudah mem- peroleh askeskin, na- mun biaya transport dan biaya "lain" tidak ditanggung, sehingga mereka memilih untuk tidak memeriksakan kehamilan.</li> </ul>	<p>Melakukan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kampanye besar- besaran untuk men- ingkatkan kepedulian dan kesadaran bagi ibu, suami dan keluarganya tentang pentingnya pemeriksaan kehamilan (K1 dan K4)</li> <li>- Melatih bidan terutama yang berada di pede- saan untuk mampu menyampaikan penjela- san tentang kesehatan maternal, faktor resiko dan pengenalan gejala komplikasi secara seder- hana dan mengena pada masyarakat.</li> </ul>

No	Kegiatan/ Program Penu- runan AKI	Target	Upaya yang Sudah Dilakukan	Kondisi yang Ada Sekarang	Usulan Upaya yang Dapat Dilakukan
2.	Peningkatan cakupan persalinan yang ditolong tenaga kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Target persalinan dengan tenaga kesehatan sebesar 90%</li> <li>- Rasio bidan per penduduk sebesar 100.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan jumlah bidan setiap tahun.</li> <li>- Menyediakan jaminan persalinan (jampersal) untuk keluarga miskin, agar persalinannya dapat ditolong oleh bidan baik di Polindes maupun di rumah bidan.</li> <li>- Meningkatkan jumlah polindes di desa-desa terutama desa terpencil untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Persentase persalinan yang ditolong tenaga kesehatan meningkat namun belum mencapai target yang ditetapkan, yaitu 84 % pada tahun 2010.</li> <li>- Sebagian besar persalinan masih dilakukan di rumah karena perasaan aman dan nyaman di lingkungan keluarga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan dan pemeratakan bidan terutama ke daerah terpencil, tertinggal dan perbatasan serta pulau-pulau terluar Indonesia.</li> <li>- Mempermudah pelayanan kelahiran dengan meningkatkan cakupan jaminan persalinan.</li> <li>- Meningkatkan kesadaran masyarakat untuk mendorong <i>awareness</i> masyarakat dan keluarga untuk mengenali komplikasi kehamilan agar segera merujuk pada tenaga kesehatan dengan program suami siaga, desa siaga.</li> <li>- Memberdayakan masyarakat agar mampu menyediakan biaya persalinan dengan mendorong kemandirian misalnya program tabungan ibu bersalin untuk membantu biaya jika sewaktu-waktu dibutuhkan.</li> <li>- Melanjutkan kerjasama bidan dan dukun terutama di daerah terpencil.</li> </ul>
3.	Peningkatan persalinan di fasilitas kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan jumlah persalinan yang dilakukan di Polindes maupun Puskesmas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembangunan Polindes dan Puskesmas terutama di daerah terpencil, tertinggal dan perbatasan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% persalinan masih dilakukan di rumah karena: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Merasa aman dan nyaman</li> <li>- Merasa sehat</li> <li>- Mengurangi biaya transportasi dan rawat inap</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meningkatkan <i>awareness</i> masyarakat dengan memberikan jaminan bagi keluarga bahwa persalinan di fasilitas kesehatan lebih aman dan higienis.</li> </ul>
4.	Peningkatan system rujukan dengan peningkatan akses PONEK dan PONEK sepanjang 24 jam terus menerus.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seluruh rumah sakit mampu meakukan pelayanan PONEK</li> <li>- Setiap Kab/kota memiliki paling sedikit 4 Puskesmas yang mampu memberikan pelayanan PONEK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan jumlah Puskesmas PONEK</li> <li>- Peningkatan jumlah RS PONEK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rasio Puskesmas PONEK sudah mencukupi namun persebarannya masih perlu ditingkatkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan status Puskesmas biasa menjadi Puskesmas PONEK</li> <li>- Peningkatan jumlah SDM</li> <li>- Peningkatan peralatan medis dan obat-obatan</li> <li>- Penyediaan kendaraan ambulans yang selalu stand by</li> <li>- Pelatihan bidan untuk penanganan PONEK.</li> </ul>

No	Kegiatan/ Program Penu- runan AKI	Target	Upaya yang Sudah Dilakukan	Kondisi yang Ada Sekarang	Usulan Upaya yang Dapat Dilakukan
<b>B. KEBIJAKAN TIDAK LANGSUNG</b>					
5.	<p>Pemenuhan hak reproduksi perempuan dengan meningkatkan partisipasi masyarakat untuk berKB</p> <p>Menurunkan kasus kehamilan tidak diinginkan dengan memenuhi kebutuhan alat kontrasepsi</p> <p>Menurunkan insiden aborsi terutama aborsi tidak aman</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penurunan unmet need</li> <li>- Mendorong partisipasi pria dalam ber KB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyediaan alat kontrasepsi gratis terutama bagi keluarga miskin</li> <li>- Sosialisasi untuk meningkatkan partisipasi PUS untuk menggunakan MKJP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPR baru mencapai 61% (SDKI 2007)</li> <li>- Unmet need masih berada pada level 9,1 %</li> <li>- Kesertaan pria dalam berKB masih 2,5 %</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan sosialisasi terus menerus bahwa KB tidak hanya untuk mengatur jarak dan jumlah anak tetapi juga untuk kesehatan reproduksi</li> <li>- Melakukan sosialisasi bahwa berKB merupakan tanggungjawab bersama suami dan istri untuk meningkatkan partisipasi laki-laki dalam berKB</li> <li>- Melakukan sosialisasi tentang efek samping</li> <li>- Melakukan penanganan efek samping pemakaian kontrasepsi dengan lebih baik.</li> <li>- Mendorong pemerintah kabupaten/kota untuk melakukan revitalisasi KB dengan membenahi kelembagaan KB serta menambah SDM PLKB di lapangan.</li> </ul>
6.	<p>Meningkatkan status gizi bagi Ibu maupun remaja Putri</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan gizi bagi ibu dan remaja putrid untuk mencegah anemia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian pil besi dan vitamin A bagi ibu hamil</li> <li>- Memberikan penyuluhan untuk meningkatkan pengetahuan dan <i>awareness</i> bagi ibu dan remaja putrid untuk meningkatkan status kesehatan dan gizi mereka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kasus anemia pada ibu dan remaja putri masih tinggi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian pil besi dan vitamin A tidak hanya dilakukan di tempat pelayanan kesehatan termasuk Posyandu, tetapi juga dilakukan dengan kunjungan bidan ke rumah-rumah pasien</li> <li>- Memberikan penyuluhan kepada ibu khususnya ibu hamil tentang makanan apa saja yang bermanfaat bagi kondisi kesehatan ibu dan bayi yang dikandungnya.</li> <li>- Mengurangi berbagai taboo yang bertentangan dengan upaya kesehatan masyarakat.</li> </ul>
7.	<p>Peningkatan peran perempuan dalam pengambilan keputusan Rumah Tangga</p> <p>Peningkatan otonomi perempuan dlm rumah tangga</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan peran perempuan agar mempunyai posisi setara dengan laki-laki dlm pengambilan keputusan rumah tangga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan pendidikan dan peluang kerja bagi perempuan di luar rumah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perempuan masih memiliki peran yang rendah dalam pengambilan keputusan</li> <li>- Perempuan belum mempunyai otonomi terutama dalam hal membuat keputusan bagi penghasilan yang mereka peroleh.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Peningkatan pendidikan baik formal maupun informal, terutama pendidikan luar sekolah</li> <li>- Peningkatan peluang perempuan untuk masuk ke pasar kerja</li> <li>- Peningkatan peran dan partisipasi laki-laki dalam urusan rumah tangga</li> </ul>

No	Kegiatan/ Program Penu- runan AKI	Target	Upaya yang Sudah Dilakukan	Kondisi yang Ada Sekarang	Usulan Upaya yang Dapat Dilakukan
8.	Peningkatan kesehatan reproduksi remaja	- Remaja mema-hami kesehatan reproduksi dgn baik, utk mem-persiapkan diri sebelum memasuki dunia perkawinan	- Pembentukan PIK Remaja di sekolah menengah baik pertama maupun lanjutan	- PIK remaja belum dibentuk di semua sekolah - Sekolah yang sudah memiliki PIK Remaja, sebagian belum ber-fungsi dengan baik	- Mendorong ber-fungsinya PIK Remaja di sekolah, di organisasi-organisasi remaja baik keagamaan maupun organisasi sosial.
9.	Penguatan database kesehatan teru-tama AKI untuk mengurangi kesenjangan data di tingkat nasional dan daerah	- Mendorong SIAK yang menjadi database untuk pelayanan kebutuhan dasar pen-duduk	- Membuat da-tabase kepen-dudukan dengan mendata seluruh pen-duduk dan melakukan pe-mutakhiran data. - Pemberian KTP elektronik untuk memudahkan pelayanan keb dasar	- Pemutakhiran data belum mencapai 100 persen - Pemberian e-KTP belum mencakup seluruh penduduk Indonesia	- Peningkatan SDM - Peningkatan sarana dan prasarana pendataan - Peningkatan kesadaran masyarakat untuk melapor - Memperbiki sistem ad-ministrasi kependudu-kan menjadi system yang terintegrasi antara pendaftaran penduduk dengan pencatatan sipil.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang telah dilakukan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk menurunkan AKI melalui penetapan berbagai kebijakan baik bersifat lokal maupun kebijakan berdasarkan kebijakan kesehatan internasional seperti ICPD Cairo, MDGs, maupun *Safe Motherhood Program*.
2. Kebijakan yang dilakukan tidak hanya meliputi peningkatan sarana dan prasarana kesehatan, memperluas aksesibilitas, akseptabilitas, asesibilitas dan kualitas pelayanan tetapi juga pemberdayaan masyarakat untuk mendorong kesadaran masyarakat baik di tingkat individu, keluarga dan komunitas maupun untuk mendorong kemandirian dalam mencari dan mengatasi kesehatan terutama kesehatan ibu dan anak. Kebijakan pembangunan ini sudah menjadi suatu strategi yang terintegrasi yang mengedepankan kebutuhan masyarakat.
3. Untuk menurunkan AKI, diupayakan perluasan cakupan pemeriksaan kehamilan dan persalinan yang ditolong tenaga kesehatan untuk menangani setiap komplikasi dan gejala-gejalanya secara dini. Rendahnya pemeriksaan kehamilan yang dilakukan tenaga kesehatan antara lain disebabkan pengetahuan masyarakat yang masih rendah sehingga tidak menganggap penting pemeriksaan kehamilan.
4. Meskipun cakupan pelayanan kesehatan bagi ibu hamil, melahirkan dan nifas terus ditingkatkan namun kematian ibu justru banyak terjadi di fasilitas kesehatan dibandingkan dengan di rumah. Hal ini disebabkan keterlambatan membawa ke tempat rujukan dan keterlambatan memperoleh penanganan di rumah sakit.
5. Meskipun sarana parasarana kesehatan sudah dibangun dan tenaga kesehatan cukup banyak, namun aksesibilitas masyarakat untuk menggunakan fasilitas kesehatan maupun provider serta pelayanan tenaga kesehatan masih terbatas karena belum adanya pemerataan terutama untuk daerah-daerah terpencil.
6. Keluarga Berencana yang menjadi salah satu faktor yang secara tidak langsung mengurangi faktor resiko 4 (Terlalu), mengalami penurunan sejak otonomi daerah diberlakukan. Hal ini terlihat dari meningkatnya laju pertumbuhan penduduk dari 1,40 per tahun menjadi 1,49 per tahun pada periode 2000-2010 dan rendahnya angka keikutsertaan KB (CPR) yaitu baru mencapai 61 persen pada tahun 2010.
7. Median Umur Kawin Pertama sudah mengalami peningkatan, tetapi praktek kawin usia dini masih terjadi pada kelompok etnis tertentu maupun kelompok agama tertentu. Hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman orang tua terhadap kesehatan reproduksi bagi perempuan. Perkawinan dini akan menyebabkan jarak masa reproduksi menjadi lebih panjang dan kesempatan mempunyai banyak anak lebih besar, sehingga resiko kematian pada saat melahirkan lebih besar pula.

## 5.2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan diatas, maka rekomendasi yang diusulkan untuk mendorong percepatan penurunan AKI adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan kesehatan ibu, bayi dan balita, melalui: (i) Peningkatan persentase ibu hamil yang mendapatkan pelayanan antenatal (cakupan kunjungan kehamilan ke empat (K4)); (ii) Peningkatan cakupan kunjungan neonatal pertama (KN1); (iii) Peningkatan cakupan pelayanan kesehatan bayi dan cakupan pelayanan kesehatan balita; serta (iv) Perluasan Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) bagi pelayanan kesehatan primer di Puskesmas.
2. Menurunkan angka gizi kurang dan gizi buruk terutama bagi ibu hamil, bersalin dan nifas serta bagi remaja perempuan untuk mencegah anemia sebagai salah satu penyebab komplikasi perdarahan pada kehamilan, persalinan dan nifas.
3. Meningkatkan cakupan pembiayaan kesehatan terutama untuk penduduk miskin melalui jaminan kesehatan baik Jamkesmas, Jamkesda maupun Jamkesos serta jaminan persalinan sehingga penduduk miskin memiliki akses untuk mendapatkan pelayanan pemeriksaan kehamilan dan persalinan dengan tenaga kesehatan.
4. Meningkatkan kualitas tenaga kesehatan seperti bidan dalam hal kemampuan berkomunikasi, memahami budaya lokal, dan membentuk jejaring kerja di tingkat bawah sehingga masyarakat dapat secara jelas memperoleh informasi terkait kehamilan, persalinan, dan nifas beserta resiko komplikasi dan upaya pencegahan.
5. Memetakan kebutuhan dan mendistribusikan tenaga kesehatan terutama bidan berdasarkan jumlah penduduk, kondisi geografi dan transportasi yang tersedia, untuk mempermudah dan meningkatkan akses masyarakat memperoleh pelayanan kesehatan terutama di daerah terpencil, tertinggal, perbatasan dan pulau-pulau terluar Indonesia.
6. Mendorong kembali kerjasama bidan-dukun, terutama di daerah yang sebagian besar penduduknya melakukan pemeriksaan kehamilan dan persalinan di dukun bayi. Pelatihan dukun beranak perlu ditingkatkan untuk memberikan pemahaman tentang persalinan yang higienis dan pentingnya melakukan kerjasama dengan bidan.
7. Meningkatkan peran dan jumlah Puskesmas sebagai Puskesmas yang siap PONEC serta meningkatkan jumlah RSUD daerah yang mempunyai fasilitas PONEC, termasuk ketersediaan bank darah serta dokter *obgyn* terlatih di tingkat kabupaten/kota untuk menangani kasus-kasus kegawatdaruratan persalinan dan neonatal.
8. Meningkatkan sistem administrasi kependudukan untuk mencatat peristiwa kematian ibu *by name by address*, yang dilengkapi dengan penyebab kematian. Sistem ini merupakan sistem *unified registration* yang menghubungkan pendaftaran penduduk dengan pencatatan vital.
9. Mendorong masyarakat berperan aktif dalam upaya penurunan AKI, diantaranya dengan memberikan pemahaman bahwa ibu melahirkan dengan selamat menjadi keharusan, karena tanggungjawab, peran dan fungsi ibu dalam rumah tangga bisa berlanjut untuk pengasuhan dan keberlanjutan pendidikan anak-anak. Upaya ini harus dilakukan bersama tokoh-tokoh agama, agar mendorong kesadaran dan partisipasi masyarakat.
10. Dalam rangka peningkatan peran pemerintah daerah dalam percepatan penurunan AKI, maka diperlukan beberapa kebijakan strategi antara lain:
  1. Melakukan advokasi kepada para legislatif dan eksekutif di daerah dalam rangka meningkatkan komitmen dan dukungan politis terhadap program penurunan AKI dan AKB.
  2. Melibatkan peran organisasi masyarakat dalam implementasi kebijakan penurunan AKI/AKB.
  3. Peningkatan aksesibilitas masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang disesuaikan dengan kondisi geografis setempat.
  4. Peningkatan aksesibilitas terhadap informasi kesehatan di tingkat kabupaten

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Achadi, Endang L., 2012. *Pembahasan: Evaluasi Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu*. Bahasan dipresentasikan dalam Seminar Akhir Evaluasi Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI), Bappenas, 13 November 2012.
- Adioetomo, Sri Murtiningsih, 2006. *Age Structural Transition and its Implications: The Case of Indonesia over a Century, 1950-2050*. Dalam Ian Pool dan Laura Wong (ed). *Age Structural Transitions Challenges for Development*. Paris: CICRED
- Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, 2010, *Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas 2010)*, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, Jakarta
- Badan Pusat Statistik, 2006. *Ekonomi dari Demokrasi: Membiayai Pembangunan Manusia Indonesia. Laporan Pembangunan Manusia 2004*. Jakarta
- BKKBN dan UNFPA, 2007. *Keluarga Berencana, Kesehatan maternal, HIV/AIDS dan Kesehatan Reproduksi Remaja: Perspektif Stakeholder*. UNFPA
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Keempat.
- Departemen Kesehatan Republik Indonesia, 2001. *Rencana Strategis Nasional "Making Pregnancy Safer" di Indonesia 2001-2010*. Jakarta
- Direktur Kesehatan dan Gizi Masyarakat, 2012. *Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Bidang Kesehatan TA 2013 Untuk*

- Mencapai Target RPJMN 2010-2014. Paparan disampaikan pada rapat koordinasi teknis tahun anggaran 2012.
- Dunn, William N, 1988. *Analisa Kebijakan Publik*. Terjemahan Muhadjir Darwin. Yogyakarta: PT. Hanindita
- Government of Indonesia and UNICEF, 2000, *Challenges for a New Generation: The Situation of Children and Women in Indonesia*. Jakarta
- Holsti, O. 1969. *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2010. *Profil Kesehatan Indonesia Sehat 2010*. Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2011. *Laporan Akuntabilitas Kementerian Kesehatan Tahun 2010*. Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2012. *Profil Data Kesehatan Indonesia Tahun 2011*. Jakarta
- Kementerian Pembangunan Nasional/Bappenas, 2010. *Pedoman Penyusunan Rencana Aksi Percepatan Pencapaian Tujuan MDGs di Daerah (RAD MDGs)*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Evaluasi Satu Tahun Pelaksanaan RPJMN 2010-2014*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Evaluasi Dua Tahun RPJMN 2010 – 2014*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2012. *Rancangan Akhir Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2013*. Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2007. *Angka Kematian Ibu; Rancang Bangun Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu Untuk Mencapai sasaran Millenium Development Goals (MDGs)*. Jakarta
- Kuntari, Titik, 1997. *Manajemen Kesehatan Ibu dan Anak*. Diunduh dari <http://medicine.uui.ac.id/upload/klinik/elearning/ikm/TK-Manajemen%20Kesehatan%20Ibu%20dan%20Anak.pdf>
- Laksmiarti, Turniani dan Betty Roosierhermatie, 2007. *Kebijakan dalam Upaya Menurunkan Angka Kematian Ibu dan Angka Kematian Bayi di 5 Kabupaten/Kota Provinsi Kalimantan Selatan*. Buletin Penelitian Sistem Kesehatan. Vol. 10 No. 2 April
- Laksmiarti dan Setia Pranata, 2008. *Analisis Kebijakan Pelayanan Kesehatan dalam Percepatan Penurunan AKI dan AKB di 5 Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Utara*. Buletin Penelitian Sistem Kesehatan. Vol. 11 No. 3 Juli.
- Lembaga Demografi Fakultas Ekonomi UI, 2012. *Persepsi Program KB di Kalangan Laki-laki dan Perempuan Kabupaten Bangka Tengah*. Hasil Penelitian di Bangka Tengah.
- McCarthy, James and Deborah Maine, 1992. *A Framework for Analyzing the Determinants of Maternal Mortality*. Geneva: WHO.
- Pemerintah Kota Depok. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2011-2016*.
- Purwaningsih, Sri Sunarti, 2012. *Upaya Menurunkan AKI di Indonesia: Pentingnya Memahami Faktor-faktor Sosial Budaya*. Makalah dipresentasikan dalam Seminar Awal Evaluasi Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia, Bappenas.
- Proverawati, A, 2010. *Buku Ajar Gizi untuk Kebidanan*. Jogjakarta: Medical Book.
- Rachman, Anita, 2007. *AKI Yang Tak Pernah Mau Turun* dalam Jurnal Perempuan, Kesehatan Reproduksi, Andai Perempuan Bisa Memilih 53. Hlm. 39-51
- Saleh, Nurdadi, dr. SpOG, 2012. *Program PB. POGI*. Makalah dipresentasikan dalam Seminar Awal Evaluasi Upaya Percepatan Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) di Indonesia, Bappenas.
- Sriudiyani, Ida Ayu, 2011. *Perkawinan Muda di Kalangan Perempuan: Mengapa?* Policy Brief Puslitbang Kependudukan – BKKBN Seri I No.6/Pusdu-BKKBN/Desember 2011
- Sudraji, Sumapraja, 1989. *Persalinan Normal*. Jakarta: Balai Penerbit FKUI
- Sumaryadi, Nyoman, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Penerbit Citra Utama. Jakarta
- UNFPA, 2004. *Maternal Mortality Update 2004, Delivery into Good Hands. SAFE Research Study and Impacts*. New York.
- Widaningrum, Ambar, 2007. *Dinamika Pelaksanaan Desentralisasi Birokrasi Pelayanan Kesehatan*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Vol. 10 No. 3 Maret.
- Wiknjosastro, GH; Saifuddin, AB; Waspodo, D. 2002. *Buku Panduan Praktis Pelayanan Kesehatan Maternal dan Neonatal*. Jakarta: Yayasan Bina Pustaka Sarwono Prawirohardjo.
- World Bank, 2005. *Peningkatan Keadaan Kesehatan Indonesia. Indonesia Policy Brief. Ide-Ide Program 100 Hari*. Jakarta.
- World Health Organization (WHO), 2010. *World Health Statistic 2009*. France. <http://www.who.int/healthinfo/statistics/programme/en/index.html>
- Yayasan Kristen Untuk Kesehatan Umum (Yakkum), 2011. *ASEAN for Women and Child Health*. Diunduh dari <http://health-mdgs.wordpress.com/2011/05/28/asean-for-women-and-child-health/>

# KEBIJAKAN DAN STRATEGI PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN DI BIDANG KEBUDAYAAN, PERPUSTAKAAN, PEMUDA DAN OLAHRAGA

DIREKTORAT AGAMA, KEBUDAYAAN, PEMUDA, DAN OLAH RAGA  
email: dadang@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Ketersediaan anggaran memiliki peran penting dalam keberhasilan pembangunan, termasuk pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga. Meski anggaran menjadi faktor kunci keberhasilan pembangunan, acapkali menjadi batu sandungan dengan alasan keterbatasan dana. Terlebih pada era otonomi daerah, bidang-bidang pembangunan yang dinilai kurang seksi seperti pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga tidak akan memperoleh prioritas anggaran.

Sementara itu, sumber-sumber pembiayaan lain yang berasal dari sektor swasta belum digali secara optimal. Padahal pemerintah pusat dan daerah dapat menjalin kemitraan dengan swasta (*Public Private Partnership-PPP*), dan menggali dana *Corporate Social Responsibility (CSR)* sebagai sumber pembiayaan di luar APBN dan APBD. Berangkat dari latar belakang tersebut, Direktorat Agama, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga memiliki inisiatif untuk melakukan Kajian Kebijakan dan Strategi Pembiayaan Pembangunan di Bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda dan Olahraga.

Kajian ini secara umum bertujuan untuk menyusun rekomendasi kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga. Adapun secara khusus kajian ini bertujuan sebagai berikut: (1) mengidentifikasi berbagai kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga di era otonomi daerah; dan (2) mengidentifikasi peran pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga.

Untuk dapat menarik kesimpulan dan merumuskan rekomendasi kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga, kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan teknik deskriptif analitik dengan teknik pengumpulan data studi pustaka, studi kasus, wawancara mendalam, dan diskusi kelompok terfokus. Analisa data dilakukan dengan dua teknik, yakni analisa SWOT dan analisa kuadran terhadap data primer dan data sekunder yang telah dikumpulkan.

Kajian ini menemukan beberapa kebijakan pembiayaan pembangunan dan mengidentifikasi peran para *stakeholder* yang dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: (1) Pemerintah dan pemerintah daerah belum memiliki komitmen kuat (*good will*) dalam pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda, dan olahraga yang ditunjukkan melalui keberpihakan dalam kebijakan anggaran; (2) Pemerintah belum optimal menggali sumber pembiayaan yang berasal dari sektor swasta, baik melalui mekanisme PPP maupun CSR; (3) Pemerintah belum memiliki kebijakan yang dapat mendorong sektor swasta untuk memiliki program CSR.

Berdasarkan temuan tersebut di atas, maka kajian ini menghasilkan rekomendasi strategis pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga sebagai berikut: (1) membangun keberpihakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga melalui kebijakan anggaran yang memadai; (2) membangun forum komunikasi antara pemerintah dan swasta untuk mengembangkan program CSR (Forum CSR); (3) diterbitkannya kebijakan yang dapat mendorong dan memotivasi sektor swasta untuk memiliki program CSR, seperti kebijakan insentif pajak, *reward* atau penghargaan, dan regulasi tentang pedoman kerjasama pemerintah-swasta dan CSR.

Kata kunci: pembiayaan, APBN, APBD, otonomi daerah, Public Private Partnership-PPP, Corporate Social Responsibility (CSR), forum CSR, insentif pajak

## 1. PENDAHULUAN

### 1.2. Latar Belakang

Pembangunan tidak dapat lepas dari anggaran sebagai modal untuk menggerakkan roda pembangunan. Penyusunan anggaran yang seharusnya menggunakan prinsip *money follows function* tidak serta merta menjamin ketersediaan anggaran. Keterbatasan anggaran pembangunan juga terasa di tingkat pemerintah daerah, terlebih untuk bidang pembangunan yang dinilai kurang seksi tidak memperoleh prioritas anggaran dari pemerintah daerah.

Data yang berhasil dihimpun pada kajian ini menunjukkan, bahwa alokasi anggaran untuk bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga rata-rata masih dibawah 2 (dua) persen dari total belanja Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sementara itu, anggaran pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menunjukkan tren yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Meskipun peningkatan tersebut masih lebih kecil bila dibandingkan dengan bidang pembangunan lain.

Untuk mengatasi masalah keterbatasan anggaran tersebut, disamping APBN dan APBD masih terdapat sumber-sumber pembiayaan lain dari sektor swasta dan masyarakat yang dapat dimanfaatkan. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat menjalin kemitraan dengan swasta (*Public Private Partnership-PPP*), dan menggali dana *Corporate Social Responsibility (CSR)* sebagai sumber pembiayaan di luar APBN dan APBD. Berangkat dari latar belakang tersebut, Direktorat Agama, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga memiliki inisiatif untuk melakukan Kajian Kebijakan dan Strategi Pembiayaan Pembangunan di Bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda dan Olahraga.

## 1.2. Tujuan

Kajian ini secara umum bertujuan untuk menyusun rekomendasi kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga.

Adapun secara khusus, kegiatan kajian ini bertujuan untuk: (a) mengidentifikasi berbagai kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga di daerah di era otonomi daerah; dan (b) mengidentifikasi peran pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga.

## 1.3. Sasaran

Sasaran dari kajian ini adalah tersusunnya kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga, yang mencakup: (a) pemetaan kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga baik di tingkat pusat maupun daerah; (b) pemetaan peran dan kontribusi pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga; dan (c) rumusan dan rekomendasi kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan pemuda dan olahraga.

## 1.4. Ruang Lingkup

Ruang lingkup kajian ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Melakukan *review* kebijakan pembiayaan untuk berbagai program generik dan program teknis yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga terkait;
2. Melakukan inventarisasi kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga, baik di tingkat pusat maupun daerah;
3. Melakukan identifikasi kendala/permasalahan, isu-isu strategis, dan kebijakan pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga;
4. Melakukan studi kepustakaan terkait dengan kebutuhan pembiayaan serta kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga;
5. Melakukan *benchmarking* kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga dengan berbagai negara;
6. Melakukan pertemuan dalam bentuk *workshop* dan diskusi di tingkat pusat dalam rangka menggali data dan informasi serta pembahasan berbagai isu dan kebijakan pembiayaan program pembangunan di bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda dan Olahraga dengan kementerian/lembaga mitra kerja, yaitu Kementerian yang menangani Kebudayaan, Perpustakaan Nasional, dan Kementerian Pemuda dan Olahraga, serta pemangku kepentingan terkait;
7. Melakukan studi lapangan ke tiga (3) provinsi, yaitu Provinsi DI Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur untuk melakukan pertemuan dengan instansi dan pemangku kepentingan terkait di bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda dan Olahraga untuk menggali berbagai data dan informasi yang terkait dengan lingkup kebutuhan pembiayaan serta kebijakan dan strategi pembiayaan;
8. Melakukan perumusan kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga, yang mencakup rancangan kebijakan umum, prioritas pembangunan, strategi pembiayaan, serta prakiraan permasalahan, tantangan, dan peluang

## 1.5. Keluaran dan Manfaat

Kajian ini diharapkan akan menghasilkan suatu rumusan kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga. Adapun manfaat dari kajian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu masukan dalam perumusan kebijakan pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga pada RKP, RAPBN, Renja K/L, dan RKA-KL.

## 1.6. Metodologi

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan teknik deskriptif analitik. Artinya, semua kegiatan studi dilakukan dengan melalui proses observasi fakta, kemudian berupaya menemukan pola dari berbagai fakta. Semua proses ini kemudian

disajikan secara deskriptif, dan dengan dua teknik analisa, yakni analisa SWOT dan analisa kuadran, maka dihasilkan berbagai kesimpulan dan rekomendasi yang diharapkan menjawab berbagai identifikasi permasalahan yang ada.

## 2. METODOLOGI

### 2.1. Kerangka Pikir

Kerangka pikir dalam kajian bertolak dari analisa situasi yang dihadapi yaitu keterbatasan pembiayaan dalam pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga. Hal ini diilustrasikan sebagaimana tampilan di bawah ini:

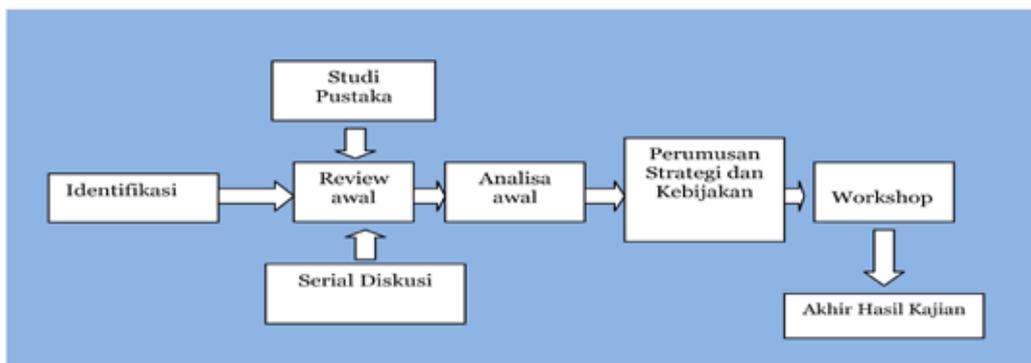
**Gambar 1: Kerangka Pikir Pelaksanaan Kajian**



Tahapan Pelaksanaan Kajian

Tahapan dalam kajian ini mencakup beberapa langkah yang digambarkan sebagaimana tampilan di bawah ini:

**Gambar 2: Tahapan Pelaksanaan Kajian**



*Pertama*, tahap identifikasi. Pada tahap ini menitikberatkan kepada eksplorasi terhadap berbagai permasalahan, yang menjadi isu utama (*main issue*) yakni berkaitan dengan pembiayaan pembangunan nasional dan daerah di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga.

Kedua, tahap studi pustaka dengan cara menggali informasi dari berbagai sumber tertulis seperti buku, laporan hasil kajian, peraturan perundang-undangan, studi *best practices* dari negara-negara lain, dan referensi tertulis lainnya yang relevan dengan tujuan studi.

*Ketiga*, tahap serial diskusi untuk menggali dan membahas secara lebih mendalam informasi terkait dengan pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda, dan olahraga dengan melibatkan pakar, praktisi dan pemangku kepentingan terkait.

*Keempat*, tahap review awal, yaitu tahap untuk melakukan mengkaji ulang ketersediaan, permasalahan, tantangan, serta arah kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga ke depan.

*Kelima*, tahap analisa data. Pada tahap ini akan dilakukan analisa terhadap data dan informasi yang diperoleh dari hasil identifikasi, studi pustaka dan serial diskusi. Analisa data akan menjadi dasar dalam penyusunan perumusan kebijakan.

*Keenam*, tahap perumusan. Pada tahap ini, semua data dan fakta serta informasi yang didapat akan disusun secara sistematis untuk menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi akhir.

*Ketujuh*, tahap *workshop*. Tahap ini difokuskan kepada pengayaan berbagai masukan dari *stakeholder* terkait dengan hasil studi, sebelum difinalisasi menjadi laporan akhir.

## 2.2. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui pengumpulan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data primer diperoleh melalui: (a) studi lapangan di tiga provinsi, yaitu DI Yogyakarta, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat; dan (b) diskusi dengan *stakeholder* terkaik di tingkat pusat dengan melibatkan unsur dari Kementerian/Lembaga, pemerintah daerah, swasta, dan pihak pemangku kepentingan lainnya.

Adapun pengumpulan data sekunder dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan terkait, serta melakukan *benchmarking* kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga di berbagai negara.

Data dan informasi yang hendak digali pada kajian ini meliputi: (a) *overview* anggaran pembangunan bidang kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga selama 3 tahun terakhir; (b) kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan; dan (c) pola kerjasama dan kemitraan dalam pembiayaan pembangunan.

## 2.3. Pengolahan dan Analisa Data

Berbagai hasil temuan data dan informasi akan diolah dan dianalisis secara kualitatif melalui reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi data untuk menghasilkan dokumen kebijakan dan strategi pembiayaan pembangunan di bidang Kebudayaan, Perpustakaan, Pemuda dan Olahraga.

# 3. SUMBER PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

## 3.1. Pembiayaan Pemerintah

Secara garis besar, sumber pembiayaan pemerintah dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dikelola oleh Pemerintah Pusat; dan (b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola oleh Pemerintah Daerah.

APBN merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah serta prioritas pembangunan secara umum.

Adapun APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD ini digunakan untuk membiayai pembangunan pada daerah yang bersangkutan selama masa satu tahun mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Rancangan APBN dan APBD memiliki komponen yang sama, terdiri dari tiga komponen utama, yaitu: (a) anggaran pendapatan negara; (b) anggaran belanja negara; dan (c) pembiayaan.

## 3.2. Pembiayaan Non-Pemerintah

Terdapat beberapa sumber pembiayaan di luar APBN dan APBD, di antaranya adalah model kerjasama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership-PPP*), *Corporate Social Responsibility* (CSR) dan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL).

Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau PPP (*Public Private Partnership*) telah berkembang menjadi salah satu aspek yang diperhitungkan dalam mendorong dan mempercepat pembangunan di sebuah negara. *Organisation for Economic Cooperation and Development/OECD* menggambarkan PPP sebagai sebuah bentuk kerjasama antara pihak pemerintah dengan swasta (baik sebagai pelaksana maupun *sharing* pendanaan). Pihak swasta memberikan jasa/layanan sesuai dengan persyaratan pemberi jasa (pemerintah) diselaraskan dengan keuntungan yang didapatkan pihak swasta, dan efektivitas kerjasama tergantung dari transfer resiko ke pihak swasta. Dalam PPP, pemerintah menetapkan persyaratan kualitas dan kuantitas jasa yang ingin dipenuhi oleh pihak swasta. Sementara pihak swasta bertugas melakukan perencanaan, konstruksi, pembiayaan, dan manajemen aset, dan kemudian pelimpahan/penyerahan pada pemerintah atau publik. Prinsip kerjasama adalah transfer resiko dari pemerintah ke swasta, dengan sebelumnya telah dilakukan identifikasi dan penilaian harga terhadap resiko yang akan ditransfer ke pihak swasta.

Adapun CSR merupakan bentuk komitmen swasta untuk berperan serta dalam mendukung pembangunan ekonomi berkelanjutan, bersama-sama dengan buruh, komunitas lokal, dan masyarakat secara luas untuk meningkatkan taraf hidup sekaligus meningkatkan partisipasi dalam pembangunan. Konsep dasar CSR adalah tanggung jawab, baik perusahaan besar maupun kecil harus bertanggung jawab kepada masyarakat. Namun sejauh ini belum ada pedoman yang mengatur tentang aspek apa dan sejauh mana tanggung jawab sosial tersebut harus dilakukan, sehingga setiap perusahaan mempunyai kebijakan masing-masing dalam menentukan kebijakan CSR-nya.

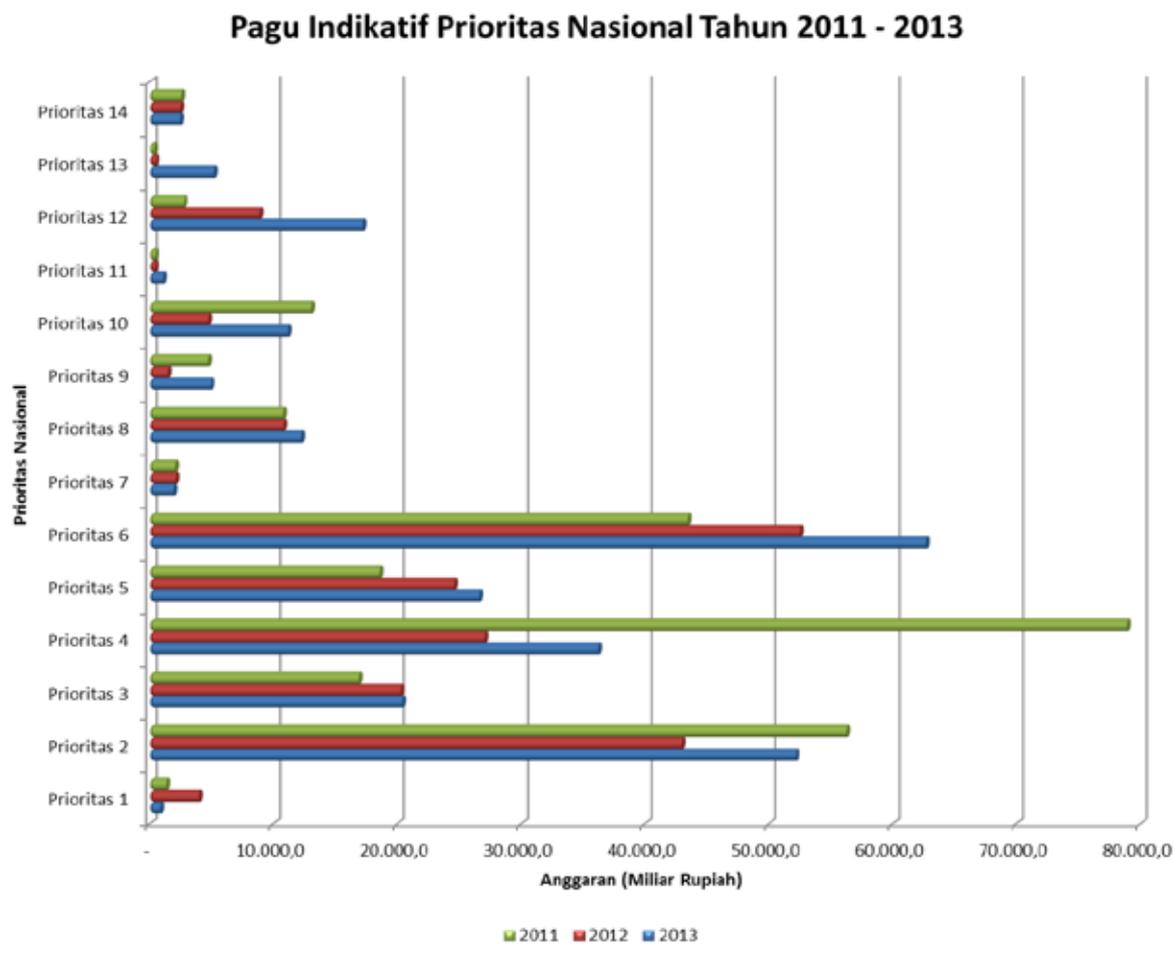
Sementara itu, PKBL merupakan bentuk CSR dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang telah diatur dengan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Peraturan Menteri BUMN No.PER-05/MBU/2007 Tentang Program Kemitraan BUMN dengan Usaha Kecil dan Program Lingkungan. Secara konsep Program PKBL tidak jauh berbeda dengan CSR yang dilakukan oleh perusahaan Swasta namun cakupan PKBL BUMN lebih luas dibanding praktek CSR yang dilakukan oleh perusahaan Swasta karena PKBL BUMN juga diharapkan mampu mewujudkan 3 pilar utama pembangunan (*triple tracks*) yang telah dicanangkan pemerintah dan merupakan janji politik kepada masyarakat, yaitu: (1) pengurangan (*pro-job*); (2) pengurangan jumlah penduduk miskin (*pro-poor*); dan (3) peningkatan pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*).

## 4. PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN BIDANG KEBUDAYAAN

### 4.1. Potret Pembiayaan Pembangunan Kebudayaan

Anggaran pembangunan kebudayaan masih sangat rendah. Hal ini terlihat dari anggaran untuk pembangunan kebudayaan yang menjadi prioritas nasional. Bila dibandingkan dengan prioritas nasional yang lain, maka prioritas nasional di bidang kebudayaan memperoleh alokasi anggaran yang paling rendah. Pada tahun 2011 tercatat sebesar 0,19 persen dari total pagu indikatif prioritas nasional, meningkat menjadi 0,23 persen pada tahun 2012, dan 0,44 persen pada tahun 2013.

Gambar 3: Perbandingan Anggaran Prioritas Nasional



Sumber: Diolah dari Perpres No. 29 Tahun 2010 tentang RKP 2011, Perpres No 29 Tahun 2011 tentang RKP 2012, Perpres No 54 Tahun 2012 tentang RKP 2013

### 4.2. Corporate Social Responsibility (CSR)

Pada umumnya kebijakan CSR suatu perusahaan diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendukung pembangunan perekonomian serta sektor pendidikan. Sementara CSR yang digunakan untuk mendukung pencapaian sasaran pembangunan kebudayaan relatif masih terbatas.

Salah satu contoh CSR yang dimanfaatkan untuk pengembangan kebudayaan adalah kebijakan CSR Bank DKI. Kegiatan-kegiatan kebudayaan dan kesenian yang dibiayai dengan dana CSR Bank DKI tahun 2011 antara lain: partisipasi Bank DKI dalam acara penerbitan buku "Potret Budaya Manusia Betawi" oleh Bp. Ridwan Saidi; partisipasi Bank DKI dalam penerbitan buku "Pernak Pernik Jakarta" oleh Ibu Sylviana Tahun 2011; *sponsorship* pementasan ludruk "Si Pitung Robin Hood Betawi"; *sponsorship* pertunjukan silat seni teater "Pendekar Kelana" Perguruan Silat Merpati Putih; *sponsorship* acara Festival Dalang Bocah Tingkat Nasional 2011; *sponsorship* acara "Seri Pagelaran Seni Tradisional Ketoprak" yang diselenggarakan oleh Himpunan Seniman Panggung Wayang Orang dan Ketoprak Jkt Adhi Budaya.

Pihak swasta yang juga memiliki komitmen cukup besar dalam pengembangan kebudayaan adalah PT. Djarum. Saat ini tercatat, terdapat lima program besar yang dilakukan oleh Djarum *Fondation* sebagai bentuk tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan (CSR), salah satunya adalah Djarum Apresiasi Budaya (kebudayaan). Kegiatan-kegiatan yang didukung oleh Djarum Apresiasi Budaya antara lain: Program TV 'Indonesia Explore'; penyelenggaraan pertunjukan musikal karya Garin Nugroho 'The Legendary Journey'; pertunjukkan drama musikal 'Sang Kuriang' di Teater Jakarta, Taman Ismail Marzuki; dan pementasan 'Repertoar Gandamayu' di Gedung Kesenian Jakarta.

### 4.3. Hasil Studi Lapangan

Berdasarkan hasil studi lapangan, anggaran pembangunan kebudayaan di ketiga provinsi masih sangat terbatas. Di Provinsi DI Yogyakarta yang menjadikan kebudayaan sebagai ikon pembangunan daerah, tidak memberikan alokasi anggaran yang memadai untuk pembangunan kebudayaan. Bahkan alokasi anggarannya mengalami penurunan setiap tahunnya. Pada tahun 2009, alokasi anggaran untuk pembangunan kebudayaan hanya sekitar Rp 29,23 milyar atau sekitar 2,07 persen dari total APBD, pada tahun 2010 turun menjadi Rp 28,04 milyar atau 2,04 persen dari total APBD, dan pada tahun 2011 kembali turun menjadi Rp 22,14 milyar atau 1,30 persen dari total APBD.

**Tabel 1: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Kebudayaan Dibanding APBD Provinsi DI Yogyakarta**

TAHUN	ALOKASI ANGGARAN (RP. JUTA)		PERSEN
	APBD	ALOKASI KEBUDAYAAN	
2009	1.412.049,00	29.236,00	2,07
2010	1.374.939,10	28.042,00	2,04
2011	1.590.785,71	22.142,43	1,39

Begitu pula dengan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), alokasi APBD untuk kebudayaan masih sangat rendah, meskipun mengalami tren yang terus menaik. Pada tahun 2009 pembangunan kebudayaan dialokasikan dana sebesar Rp 10,75 milyar atau setara dengan 1,05 persen dari total APBD. Kemudian meningkat tipis menjadi Rp 14,13 milyar atau sekitar 1,06 persen dari total APBD pada tahun 2010. Selanjutnya menjadi Rp 17,85 milyar atau 1,26 persen dari total APBD pada tahun 2011.

**Tabel 2: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Kebudayaan Dibanding APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur**

TAHUN	ALOKASI ANGGARAN (RP. JUTA)		PERSEN
	APBD	ALOKASI KEBUDAYAAN	
2009	1.026.623,40	10.750,00	1,05
2010	1.332.205,70	14.136,00	1,06
2011	1.413.298,60	17.859,40	1,26

Hal yang tidak jauh beda terjadi pada Provinsi NTB. Alokasi anggaran untuk pembangunan kebudayaan mengalami pasang-surut dalam keterbatasan. Pada tahun 2009 pembangunan kebudayaan memperoleh anggaran sebesar Rp 12,01 milyar atau 0,96 persen dari total APBD. Meningkat menjadi Rp 21,54 milyar atau 1,99 persen pada tahun 2010. Kemudian turun lagi menjadi Rp 18,97 milyar atau 1,15 persen dari total APBD pada tahun 2011.

**Tabel 3: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Kebudayaan Dibanding APBD Provinsi Nusa Tenggara Barat**

TAHUN	ALOKASI ANGGARAN (RP. JUTA)		PERSEN
	APBD	ALOKASI KEBUDAYAAN	
2009	1.246.327,5	12.014	0,96
2010	1.084.551,8	21.549	1,99
2011	1.657.093,17	18.975,09	1,15

Sementara itu upaya penggalan sumber pembiayaan di luar APBN dan APBD telah dilakukan. Di Provinsi DIY, pembangunan kebudayaan memperoleh dukungan pembiayaan dari swasta dan BUMN melalui program CSR dan PKBL serta dari pembiayaan luar negeri. Begitupula dengan Provinsi NTT telah menjalin kerjasama dengan Bank Indonesia untuk renovasi museum NTT dan kerjasama dengan Ford Foundation untuk melengkapi koleksi museum tersebut. Sementara Provinsi NTB telah menjalin kerjasama dengan PT Newmont Nusa Tenggara dan PT Bank NTB, meskipun sifatnya masih berdasarkan proyek, bukan kerjasama yang berkesinambungan.

Dari ketiga provinsi tersebut, pemanfaatan dana CSR untuk mendukung pembangunan kebudayaan belum optimal, masih sebatas untuk mensponsori suatu even. Salah satu faktor penyebabnya adalah kurangnya informasi. Pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang terkait kebudayaan belum mengetahui program-program CSR yang ada di perusahaan dan proses atau mekanisme pengusulannya. Disamping itu, pemerintah daerah belum memiliki kebijakan tentang pedoman CSR di bidang kebudayaan.

## 5. PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN BIDANG PERPUSTAKAAN

### 5.1. Potret Pembiayaan Pembangunan Perpustakaan

Anggaran perpustakaan dalam APBN dialokasikan melalui Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PNRI) dalam 3 program yaitu (1) Program Pengembangan Perpustakaan; (2) Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis lainnya Perpustakaan Nasional, dan (3) Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Perpustakaan Nasional.

Dana Perpustakaan Nasional dalam APBN di samping di alokasikan untuk lembaga di tingkat pusat juga dialokasikan kepada Badan Perpustakaan Provinsi melalui dana dekonsentrasi. Dekonsentrasi diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Penyelenggaraan dekonsentrasi kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah dimaksudkan untuk meningkatkan sinergi pembangunan dan pengembangan perpustakaan.

Tabel 4: RAPBN Perpustakaan Nasional Tahun 2011-2012

No.	Program/Kegiatan	Alokasi Anggaran (Rp. Juta)	
		2011	2012
<b>A</b>	<b>Program Pengembangan Perpustakaan</b>	<b>335.057,0</b>	<b>264.488,1</b>
	Pendidikan dan Pelatihan Perpustakaan	6.300,0	8.400,0
	Pengembangan Pustakawan	4.60,0	5.100,0
	Pengembangan Koleksi Perpustakaan Nasional	18.700,0	18.600,0
	Pengelolaan Deposit Terbitan Nasional	4.500,0	5.100,0
	Preservasi dan Konservasi Bahan Pustaka dan Naskah Kuno	9.800,0	10.800,0
	Peningkatan Layanan Jasa Perpustakaan dan Informasi	37.600,0	39.043,6
	Pengembangan Perpustakaan dan Pembudayaan Gemar Membaca	150.000,0	169.544,5
	Pengelolaan Perpustakaan Proklamator	7.457,0	7.900,0
	Pengembangan Layanan Perpustakaan Pendukung Pendidikan	100.000,0	0,0
<b>B</b>	<b>Program Dukungan Manajemen dan Pelaksanaan Tugas Teknis lainnya Perpustakaan Nasional</b>	<b>91.743,0</b>	<b>105.739,7</b>
	Pengelolaan Administrasi Keuangan, Kepegawaian dan Operasional Perkantoran Perpustakaan	55.900,0	69.113,8
	Perencanaan, Hukum, Humas dan Pengawasan Perpustakaan Nasional	35.843,0	36.625,8
<b>C.</b>	<b>Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur Perpustakaan Nasional.</b>	<b>1.700,0</b>	<b>2.000,0</b>
	Pembangunan / Pengadaan/ Peningkatan Sarana dan Prasarana	1.700,0	2.000,0
	<b>Jumlah</b>	<b>432.500,0</b>	<b>372.227,8</b>

Sumber: Perpustakaan Nasional

Penyelenggaraan dekonsentrasi ini secara umum bertujuan untuk: (a) memperkuat koordinasi, sinkronisasi, dan sinergi pusat dan daerah dalam pembangunan perpustakaan sebagai sarana pembelajaran masyarakat sepanjang hayat; (b) meningkatkan minat dan baca masyarakat melalui perpustakaan; (c) meningkatkan akses layanan perpustakaan kepada masyarakat; (d) meningkatkan peran perpustakaan daerah melalui pengembangan sumber daya perpustakaan dalam rangka memenuhi kebutuhan pendidikan, penelitian, pelestarian, informasi dan rekreasi pemustaka di seluruh wilayah tanah air. Besaran alokasi dana dekonsentrasi per provinsi pada tahun 2011-2012 adalah seperti pada tabel berikut.

### 5.2. Corporate Social Responsibility (CSR)

CSR perusahaan untuk mendukung pengembangan perpustakaan nasional maupun daerah relatif masih sedikit. Kalaupun ada CSR tersebut dialokasikan untuk pengembangan perpustakaan sekolah (*PT. Newmont*). CSR yang pemanfaatannya untuk pengembangan perpustakaan nasional dan daerah adalah CSR dari PT. Coca Cola, yaitu untuk mengembangkan *Learning Center* yang mempunyai 3 pilar: fasilitas, material, dan kapasitas.

### 5.3. Hasil Studi Lapangan

Kajian ini menemukan bahwa anggaran untuk pembangunan perpustakaan di ketiga provinsi yang diteliti masih sangat rendah. Bila dibandingkan dengan total APBD, maka rata-rata anggaran untuk pembangunan perpustakaan masih di bawah 2 persen. Pada Provinsi DI Yogyakarta, anggaran perpustakaan masih di bawah 2 persen dari APBD. Bahkan pada tahun 2009 hanya 0,98 persen atau sebesar Rp 13,88 milyar. Kemudian naik menjadi 1,79 persen atau sebesar Rp 24,57 milyar, dan turun lagi menjadi 1,28 persen atau Rp 20,31 milyar pada tahun 2011.

**Tabel 5: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Perpustakaan Dibanding APBD Provinsi DI Yogyakarta**

Tahun	Alokasi Anggaran (Rp. Juta)		Persen
	APBD	Alokasi Perpustakaan	
2009	1.412.049,0	13.882,00	0,98
2010	1.374.939,1	24.576,00	1,79
2011	1.590.785,71	20.310,81	1,28

Adapun anggaran pembangunan perpustakaan di Provinsi NTT dan NTB lebih memprihatinkan. Selama tiga tahun berturut-turut anggaran pembangunan perpustakaan berada di bawah 1 persen dari APBD. Hal ini sebagaimana terlihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 6: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Perpustakaan Dibanding APBD Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Tahun	Alokasi Anggaran (Rp. Juta)		Persen
	APBD	Alokasi Perpustakaan	
2009	1.026.623,4	7.688	0,75
2010	1.332.205,7	12.103	0,91
2011	1.413.298,60	8.527,90	0,60

**Tabel 7: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Perpustakaan Dibanding APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur**

Tahun	Alokasi Anggaran (Rp. Juta)		Persen
	APBD	Alokasi Perpustakaan	
2009	1.246.327,5	9.300	0,75
2010	1.084.551,8	9.648	0,53
2011	1.657.093,17	13.151,84	0,79

Sementara itu penggalan sumber dana di luar APBN dan APBD untuk pembangunan perpustakaan belum banyak dilakukan oleh pemerintah daerah. Di Provinsi DIY, CSR yang telah dikembangkan selama ini bersama dengan Bank Indonesia Cabang DIY adalah pembuatan perpustakaan digital di gedung Bank Indonesia Yogya. Sedangkan di provinsi NTT menjalin kerjasama dengan Perusahaan Coca Cola untuk melengkapi koleksi perpustakaan. Sementara di Provinsi NTB menjalin kerjasama dengan PT Newmont untuk mengembangkan internet sekolah, dan dengan Bank NTB membagikan buku untuk perpustakaan sekolah.

## 6. PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN BIDANG PEMUDA DAN OLAHRAGA

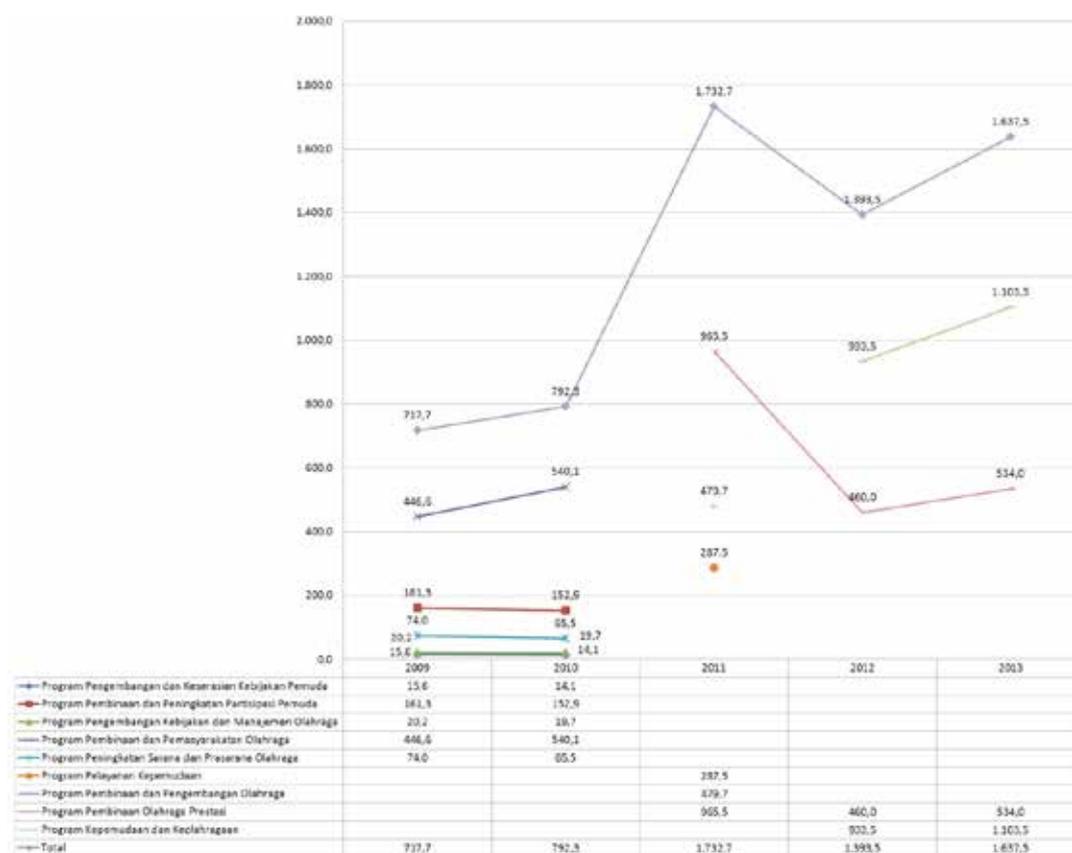
### 6.1. Potret Pembiayaan Pembangunan Pemuda dan Olahraga

Anggaran pembangunan pemuda dan olahraga terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini seiring dengan momen-momen khusus dilaksanakannya *event* kejuaraan olahraga, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional.

Pada tahun 2009, anggaran untuk pembangunan pemuda dan olahraga sebesar Rp 717,7 miliar. Kemudian pada tahun 2010, anggaran pembangunan pemuda dan olahraga mengalami peningkatan menjadi Rp 792,3 miliar. Pada tahun 2011, anggaran pembangunan pemuda dan olahraga mengalami peningkatan signifikan mencapai 100 persen lebih menjadi Rp 1,7 triliun. Peningkatan anggaran ini digunakan untuk mendukung kegiatan SEA Games yang diselenggarakan di Riau, di antaranya untuk fasilitasi peningkatan prasarana dan sarana olahraga, serta pembinaan olahraga prestasi.

Setelah kegiatan SEA Games selesai, anggaran pembangunan pemuda dan olahraga kembali turun menjadi Rp 1,3 triliun pada tahun 2012. Pada tahun 2013 anggaran pembangunan pemuda dan olahraga kembali meningkat menjadi Rp 1,6 triliun. Peningkatan anggaran ini diantaranya digunakan untuk pembinaan atlet berprestasi dalam rangka menghadapi SEA Games XXVII di Myanmar dan pengiriman kontingen.

**Gambar 4: Pembiayaan pembangunan pemuda dan olahraga melalui Kementerian Pemuda dan Olahraga Tahun 2009-2013**



Sumber: (a) Perpres No. 38 Tahun 2008 tentang RKP Tahun 2009; (b) Perpres No. 21 Tahun 2009 tentang RKP Tahun 2010; (c) Perpres No. 29 Tahun 2010 tentang RKP Tahun 2011; (d) Perpres No. 29 Tahun 2011 tentang RKP Tahun 2012; dan (e) Sumber: Perpres No. 54 Tahun 2012 tentang RKP Tahun 2013.

## 6.2. Corporate Social Responsibility (CSR)

Sebenarnya potensi CSR di bidang pemuda dan olahraga cukup besar, namun belum dimanfaatkan secara optimal. Potensi CSR yang cukup besar ini dikarenakan pemuda merupakan kategori usia produktif yang memiliki peran penting dalam kemajuan perusahaan, baik sebagai SDM maupun sebagai konsumen. Sementara olahraga merupakan kegiatan populer yang melibatkan massa dan memiliki sentimen nasionalisme.

Sejauh ini sudah ada beberapa perusahaan yang mengucurkan dana CSR untuk pembangunan pemuda dan olahraga. PT Djarum melalui Djarum Foundation merupakan salah satu contoh perusahaan yang memiliki kontribusi besar dalam pembangunan olahraga, khususnya bulu tangkis. Sementara Bank Mandiri merupakan salah satu contoh perusahaan perbankan yang menaruh perhatian serius pada upaya penumbuhkembangan wirausaha pemuda.

## 6.3. Hasil Studi Lapangan

Alokasi APBD untuk pembangunan pemuda dan olahraga di beberapa daerah masih sangat terbatas. Di Provinsi DI Yogyakarta, anggaran untuk pembangunan pemuda dan olahraga masih di bawah 2 persen, bahkan dua tahun terakhir dibawah 1 persen dari total APBD. Pada tahun 2009 anggaran untuk pembangunan pemuda dan olahraga sebesar Rp 20,40 milyar atau 1,45 persen dari APBD. Kemudian turun menjadi Rp 5,58 milyar atau 0,41 persen. Selanjutnya naik sedikit menjadi Rp 8,77 milyar atau 0,55 persen dari total APBD

**Tabel 8: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Pemuda dan Olahraga dibanding APBD Provinsi DI Yogyakarta**

Tahun	Alokasi Anggaran (Rp. Juta)		Persen
	APBD	Alokasi Pemuda dan Olahraga	
2009	1.412.049,0	20.406,0	1,45
2010	1.374.934,0	5.585,0	0,41
2011	1.590.786,0	8.771,0	0,55

Kondisi yang lebih memprihatinkan terjadi di Provinsi NTT. Anggaran pembangunan pemuda dan olahraga selalu dibawah 1 persen dari total APBD. Pada tahun 2009 anggaran pemuda dan olahraga sebesar Rp 2,58 milyar atau 0,22 persen dari APBD, kemudian naik menjadi Rp 6,77 milyar atau 0,53 persen pada tahun 2010, dan naik sedikit lagi pada tahun 2011 menjadi Rp 7,57 milyar atau 0,57 persen dari total APBD.

**Tabel 9: Alokasi dan Proporsi Pembiayaan Pemuda dan Olahraga dibanding APBD Provinsi Nusa Tenggara Timur**

Tahun	Alokasi Anggaran (Rp. Juta)		Persen
	APBD	Alokasi Pemuda dan Olahraga	
2009	1.164.444,0	2.584,9	0,22
2010	1.257.423,9	6.770,5	0,53
2011	1.308.163,4	7.573,3	0,57

Program KPS dan CSR di bidang pemuda dan olahraga di daerah masih belum optimal. Di Provinsi DIY, untuk olahraga tertentu seperti balap sepeda sudah ada komitmen pembinaan atlet dari pihak swasta seperti *Poligon, United, Wimcyscle* dalam bentuk bantuan sarana berupa sepeda dan beasiswa. Di Provinsi NTT, Bank Indonesia Cabang NTT memiliki 3 desa binaan dengan program meliputi bidang olahraga, yaitu penyediaan sarana olahraga seperti bola sepak, net voli dan bola voli. Sedangkan di Provinsi NTB, terdapat CSR dari PT Bank Mandiri (Persero) Tbk yang mendorong pertumbuhan wirausaha muda. Selain itu juga terdapat CSR dari PT Daerah Maju Bersaing (DMB) yang mengucurkan dana untuk renovasi gedung olahraga.

## 7. KESIMPULAN DAN SARAN

### 7.1. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian dan temuan di lapangan dapat disimpulkan bahwa:

1. Pemerintah dan pemerintah daerah belum memiliki komitmen kuat (*good will*) dalam pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda, dan olahraga yang ditunjukkan melalui keberpihakan dalam kebijakan anggaran.
2. Pemerintah belum optimal menggali sumber pembiayaan yang berasal dari sektor swasta, baik melalui mekanisme PPP maupun CSR.
3. Pemerintah belum memiliki kebijakan yang dapat mendorong sektor swasta untuk memiliki program CSR.

### 7.2. Saran Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas dapat disampaikan usulan rekomendasi sebagai berikut:

1. Membangun keberpihakan pemerintah dan pemerintah daerah dalam pembangunan kebudayaan, perpustakaan, pemuda dan olahraga yang ditunjukkan melalui kebijakan anggaran yang memadai.
2. Membangun forum komunikasi antara pemerintah dan swasta untuk mengembangkan program CSR (Forum CSR)
3. Diterbitkannya kebijakan yang dapat mendorong dan memotivasi sektor swasta untuk memiliki program CSR, seperti kebijakan insentif pajak, *reward* atau penghargaan, dan regulasi tentang pedoman kerjasama pemerintah-swasta dan CSR.

## DAFTAR PUSTAKA

Berniak-Woz'ny, Justyna. 2010. *Corporate Social Responsibility in Developing Countries: Polish Perspective*. Volume 1. Emerald Group Publishing Limited. ISSN: 2043-9059/doi:10.1108/S2043-9059(2010)

Kotler, Philip dan Lee, Nancy. 2005. *Coorporate Social Responsibility*. Amerika: John Wiley&Sons, Inc.

Klamer, Arjo; Petrova, Iyumilla; Mignosa, Anna, " *Financing The Arts and Culture in the European Union*", Policy Departemen Structural and Cohession Policies, November 2006

Alcan iz, Alcan iz, Herrera, Alejandro Alvarado, Pe´rez, Rafael Curra´s dan Alcami, Jose´ Javier Rivera. 2010. *Latest Evolution of Academic Research Incorporate Social Responsibility: an Empirical Analysis*. Social Responsibility Journal. Volume 6 NO. 3 2010. Emerald Group Publishing Limited. ISSN: 1747-1117

Jalal. 2008. Perkembangan Mutakhir CSR di Indonesia. Antara Pasal 74 UU PT &

Draft ISO 26000. Disampaikan pada Seminar "CSR for Better Indonesia". FE UNPAD, 19 April 2008.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

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

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

# PENGEMBANGAN SISTEM EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN DALAM Mendukung PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA

DIREKTORAT SISTEM DAN PELAPORAN EVALUASI KINERJA PEMBANGUNAN

email: haryana@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Kajian ini bertujuan untuk mengkaji dan mengembangkan sistem evaluasi kinerja pembangunan yang bermanfaat untuk mendukung proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja melalui perbaikan tata cara evaluasi yang digunakan sesuai dengan tujuan evaluasi. Metode analisis yang digunakan dalam penyusunan kajian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif terhadap sistem evaluasi kinerja pembangunan yang sedang berjalan di K/L dan Pemerintah Daerah. Pengumpulan data dilakukan terhadap 8 (delapan) Kementerian atau Lembaga (K/L) dan 5 (lima) Pemerintah Daerah. Pemilihan 8 K/L tersebut didasarkan pada pertimbangan dari kepemilikan pagu anggaran terbesar dan menengah yang dimiliki oleh K/L dan pertimbangan dari pelaksanaan monitoring dan evaluasi yang sudah berjalan cukup baik di Pemerintah Daerah.

Berdasarkan data yang telah diperoleh, menunjukkan bahwa sebagian besar K/L dan Pemerintah Daerah telah melakukan evaluasi terhadap dokumen perencanaan pembangunan. Evaluasi yang dilakukan baik oleh K/L maupun Pemerintah Daerah sangat bervariasi sesuai dengan tujuan pelaksanaan evaluasi. Struktur penyajian data dan substansi laporan hasil evaluasi juga sangat beragam karena tidak adanya standar dari pemerintah pusat. Sejauh ini pemanfaatan hasil evaluasi juga masih sangat rendah. Kendala umum dalam pelaksanaan evaluasi antara lain rendahnya ketersediaan dana untuk evaluasi, kurangnya sumber daya manusia di bidang evaluasi, rentang waktu yang singkat antara evaluasi dengan perencanaan, dan belum adanya juknis atau juknis tentang mekanisme evaluasi beserta format pelaporannya.

Kajian ini merupakan langkah bagi pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan. Sistem yang dikembangkan diperlukan untuk memudahkan dalam melakukan pelaksanaan evaluasi. Dalam pengembangan sistem tersebut, dapat dimulai dengan merujuk pada kriteria evaluasi yang digunakan dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan evaluasi. Oleh karena itu perlu ditingkatkan pemanfaatan hasil evaluasi, pembangunan mekanisme pengumpulan data secara sistematis dan reguler sehingga mendukung adanya ketersediaan data dalam melakukan evaluasi, penyusunan pedoman evaluasi serta penetapan kriteria yang akan menjadi fokus evaluasi.

Kata kunci: kereta api, pelabuhan, indikator kinerja, indeks kinerja transportasi, koridor ekonomi

## 1. PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Evaluasi merupakan salah satu komponen kunci dalam siklus manajemen pembangunan. Evaluasi memiliki peran yang sejajar dengan perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan program atau kegiatan pembangunan. Oleh karena itu evaluasi dapat digunakan untuk mendukung perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja.

Perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja mulai digulirkan sejak diterbitkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Berbagai kegiatan telah dilakukan dalam rangka mendukung pelaksanaannya, antara lain (1) pemerintah telah menetapkan prioritas strategis dilengkapi dengan indikator dan target kerjanya dalam rangka mencapai sasaran pembangunan, (2) pengupayaan keterkaitan antara dokumen perencanaan (RPJMN, Renstra, RKP, Renja K/L) dan penganggaran (RKA-KL dan DIPA) khususnya untuk kegiatan prioritas dengan menjaga nomenklatur kegiatannya sehingga pelaksanaannya mudah diawasi dan dievaluasi, (3) penyempurnaan desain program, dimana struktur program atau kegiatan disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi organisasi dan memperjelas keterkaitan antara program, kegiatan, dan sasaran yang ingin dicapai. Penyempurnaan ini bertujuan untuk meningkatkan keterkaitan antara perencanaan dan pendanaan dengan akuntabilitas kinerja.

Evaluasi kinerja dilakukan untuk menilai pencapaian tujuan kebijakan, program, ataupun kegiatan dan menganalisis permasalahan yang terjadi dalam proses implementasi sehingga dapat menjadi umpan balik bagi perbaikan kinerja pembangunan. Oleh karena itu, hasil evaluasi seharusnya dapat menyediakan data dan informasi tentang efisiensi, efektifitas

dan *necessity*, manfaat dan dampak program atau kegiatan sehingga informasi tersebut dapat digunakan sebagai masukan dalam perencanaan dan penganggaran pada periode selanjutnya.

PP No. 39/2006 sebagai payung hukum pelaksanaan evaluasi kinerja pembangunan menyebutkan bahwa evaluasi RKP dan Renja K/L dilakukan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan program atau kegiatan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam RPJMN dan Renstra K/L, sedangkan evaluasi RPJMN dan Renstra K/L dilakukan untuk menilai efisiensi, efektifitas, manfaat, dampak dan keberlanjutan suatu program berdasarkan indikator yang telah ditetapkan, dan dilakukan minimal 1 (satu) kali pada 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya rencana.

Dari hasil pemantauan yang dilakukan selama ini, terdapat beberapa Kementerian atau Lembaga (K/L) yang sudah melakukan evaluasi terhadap Renja K/L dan Renstra K/L, namun hasilnya tidak disampaikan ke Bappenas, sedangkan evaluasi terhadap RPJMN dan RKP baru mulai dilakukan sejak tahun 2009. Lemahnya pelaksanaan evaluasi tersebut dikarenakan adanya tumpang tindih peraturan. Selain itu diakibatkan pula oleh kesalahan dalam pemahaman antara monitoring dan evaluasi. Oleh karena itu pemahaman antara monitoring dan evaluasi juga harus diperjelas. Tidak hanya itu, evaluasi yang dilakukan oleh K/L, pada umumnya hanya mengevaluasi sebatas tingkat *output*, belum sampai pada tingkat *outcome* sehingga dampak dari suatu program atau kegiatan yang dilakukan juga belum terlihat. Dalam pelaporannya, K/L juga belum melakukan analisis secara detail mengenai capaian khususnya untuk indikator capaiannya. Masalah yang diangkat dalam laporan evaluasi juga masih secara umum, dan tindak lanjut yang diberikan belum memberikan solusi atas permasalahan yang terjadi.

Selain itu, permasalahan lainnya adalah pelaksanaan evaluasi hingga saat ini masih terbatas pada *review* atas capaian kinerja (berdasarkan laporan yang ada) dan belum dilakukan analisis mendalam untuk mengetahui penyebab permasalahan yang terjadi guna menemukan penyelesaian yang terbaik. Banyak hasil evaluasi hanya digunakan untuk laporan pertanggungjawaban, belum digunakan untuk pengambilan kebijakan dan *input* perencanaan dan penganggaran. Oleh karena itu, belum tuntasnya permasalahan pembangunan saat ini merupakan akibat dari belum dimanfaatkannya hasil evaluasi secara optimal.

Menyadari pentingnya evaluasi kinerja dan permasalahan dalam implementasinya, maka perlu dikembangkan suatu sistem evaluasi kinerja pembangunan yang bermanfaat bagi perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja, agar perencanaan dan penganggaran ke depan bisa dilakukan lebih optimal.

## 1.2. Tujuan

Tujuan dari kajian ini adalah mengkaji dan mengembangkan sistem evaluasi kinerja pembangunan yang bermanfaat untuk mendukung proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja melalui perbaikan tata cara evaluasi yang digunakan sesuai dengan tujuan evaluasi.

## 1.3. Keluaran

Keluaran yang diharapkan dari kegiatan kajian ini adalah tersusunnya laporan kajian terkait dengan pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan dalam rangka mendukung perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja.

## 2. TINJAUAN LITERATUR

### 2.1. Kinerja Pembangunan

Kinerja merupakan tolok ukur keberhasilan. Kinerja merupakan struktur yang menghubungkan antara sumberdaya dengan hasil atau sasaran perencanaan, serta merupakan instrumen untuk merancang, memonitor, dan melaporkan pelaksanaan anggaran. Dalam perspektif manajemen pembangunan, kinerja K/L dan Pemerintah Daerah perlu dievaluasi. Pencapaian kinerja dinilai dengan menggunakan indikator kinerja pada masing-masing K/L dan Pemerintah Daerah. Menurut Lohman (2003), indikator kinerja (*performance indicators*) adalah suatu variabel yang digunakan untuk mengekspresikan secara kuantitatif terhadap efektivitas dan efisiensi dari proses atau operasi dengan berpedoman pada target-target dan tujuan organisasi.

Dengan demikian evaluasi kinerja pembangunan dapat menggunakan indikator kinerja sebagai pengukurannya. Indikator kinerja yang digunakan tersebut baik berupa ukuran kuantitatif maupun kualitatif atas masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan.

### 2.2. Konsep Evaluasi

Evaluasi dapat didefinisikan sebagai penilaian yang membandingkan antara hasil ataupun dampak yang diperoleh dengan perencanaannya. Evaluasi juga merupakan komplemen untuk memonitoring ketika sebuah sistem monitoring mengirimkan tanda adanya kinerja yang keluar dari jalur, kemudian informasi evaluasi tersebut dapat membantu untuk mengklarifikasi realita dan kecenderungan-kecenderungan yang terjadi berdasarkan pada monitoring yang telah dilakukan sebelumnya (Kuzek et al, 2004). Informasi evaluasi itu sendiri, tidak hanya ditekankan pada akhir atau bagian akhir akan tetapi juga hubungan kausalnya (IFRC, 2011).

Secara umum evaluasi digunakan sebagai alat manajemen publik yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas kinerja dan organisasi dalam perolehan hasil (Kuzek et al, 2004). Tidak hanya untuk perolehan dari segi sistem finansial, sistem sumberdaya manusia, dan sistem akuntabilitas, tetapi juga untuk perolehan kinerja yang baik dan juga memiliki sistem umpan balik. Selain itu, evaluasi juga digunakan untuk mengukur dan mengevaluasi hasil dan kemudian memberikan informasi selama proses berlangsung terhadap sasaran dan tujuan yang telah direncanakan.

### 2.3. Fungsi dan Tujuan Evaluasi

Fungsi evaluasi adalah untuk mempelajari peningkatan kebijakan di masa yang akan datang dan sebagai penyedia dasar untuk akuntabilitas (OECD, n.d), sedangkan tujuan evaluasi adalah untuk menentukan relevansi dan pemenuhan tujuan, efisiensi pembangunan, efektifitas, dampak, dan keberlanjutan. Namun demikian, secara umum tujuan dari evaluasi adalah memberikan masukan umpan balik yang dapat digunakan untuk meningkatkan program, kebijakan, dan strategi, serta ditujukan pula untuk akuntabilitas dan transparansi.

### 2.4. Kriteria Evaluasi

Secara umum isu-isu yang dievaluasi adalah relevansi, dampak, efektifitas, efisiensi, dan keberlanjutan. Isu-isu tersebut merupakan kriteria evaluasi. Kriteria evaluasi merupakan ukuran penilaian yang digunakan dalam evaluasi. Menurut UNDP (2009) kriteria evaluasi tersebut terdiri dari :

1. Relevansi
2. Terkait dengan sejauh mana inisiatif pembangunan dan *output* atau *outcome* yang diinginkan konsisten dengan kebijakan dan prioritas nasional serta kebutuhan masyarakat tertentu.
3. Efektif
4. Ukuran sejauh mana hasil (*output* atau *outcome*) yang diinginkan tercapai atau sejauh mana kemajuan hasil telah tercapai.
5. Efisien
6. Menilai secara ekonomi bagaimana perubahan sumber daya atau *input* seperti dana, waktu, dan keahlian terhadap hasil. Inisiatif pembangunan dikatakan efisien jika penggunaan sumberdaya dilakukan secara benar dan secara ekonomi menghasilkan *output* yang diinginkan.
7. Berkelanjutan
8. Inisiatif pembangunan beserta capaiannya akan terus berkembang di masyarakat setelah kegiatan atau program selesai.
9. Dampak
10. Mengukur perubahan dalam pengembangan SDM dan perilaku masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang diinginkan maupun tidak diinginkan dari inisiatif pembangunan.

### 2.5. Jenis Evaluasi

Evaluasi dapat dilakukan untuk berbagai tujuan sehingga evaluasi dapat didesain sesuai dengan kebutuhan untuk menjawab berbagai pertanyaan melalui jenis dan metode evaluasi yang berbeda. Jenis evaluasi dibedakan atas dasar waktu pelaksanaan dan tujuan evaluasi yang bersangkutan. Berdasarkan waktu pelaksanaannya, dikenal ada tiga jenis evaluasi, yaitu evaluasi pada tahap perencanaan (*ex-ante*), evaluasi pada tahap pelaksanaan (*on-going*), dan evaluasi pada tahap pasca-pelaksanaan (*ex-post*), sedangkan berdasarkan tujuan utama evaluasi, maka jenis evaluasi tersebut adalah evaluasi formulasi, evaluasi proses, evaluasi biaya – manfaat/efektifitas, dan evaluasi dampak.

### 2.6. Pelaku Evaluasi

Evaluasi sebagai dasar untuk pengambilan kebijakan bagi pemerintah diharapkan dapat memberikan informasi mengenai gambaran atau pencapaian program atau kegiatan yang dilaksanakan secara *factual*, *objective*, dan *independent*. Pelaku evaluasi tersebut kemudian disebut sebagai evaluator.

Secara umum evaluator terdiri dari dua jenis yaitu evaluator internal dan evaluator eksternal. Evaluator internal adalah evaluator yang memiliki pengetahuan lebih tentang program, kegiatan, atau kebijakan. Namun akibatnya seringkali melihat kebijakan, program, atau kegiatan hanya dari posisi mereka (secara subyektif). Evaluator eksternal adalah evaluator yang lebih kredibel dan memberikan persepsi yang lebih obyektif. Disamping itu, evaluator eksternal memiliki *skill* yang lebih. Tim Evaluator diharapkan dapat memberikan beberapa saran sebagai umpan balik positif.

### 2.7. Sistem Evaluasi Kinerja Pembangunan

Sistem evaluasi kinerja pembangunan dapat dipahami sebagai suatu rangkaian kegiatan evaluasi dengan menggunakan indikator-indikator kinerja pembangunan yang ditetapkan oleh suatu organisasi atau lembaga negara dari berbagai kebijakan, program, dan kegiatan yang dituangkan dalam dokumen perencanaan. Dalam pengaturannya, evaluasi kinerja pembangunan dituangkan pada PP No. 39 Tahun 2006. Evaluasi dilakukan dengan maksud untuk dapat mengetahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan, dan kendala yang dijumpai dalam pelaksanaan rencana pembangunan dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan rencana pembangunan di masa yang akan datang. Dalam PP 39/2006, hal yang terkait dengan evaluasi diatur pada pasal 12-16. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa evaluasi dilakukan terhadap Renja K/L, RKP, Renstra K/L dan RPJMN.

### 2.8. Cara Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan

Evaluasi perlu dilakukan untuk mengetahui capaian dari program yang telah dilaksanakan, serta melakukan verifikasi kepada kebijakan, program, dan kegiatan atas rencananya. Penyusunan sistem (tatalaksana) evaluasi ini menjadi penting, mengingat kegiatan evaluasi akan dilaksanakan setiap tahun secara periodik, sebagai bagian dari siklus tatakerja pemerintah. Tatalaksana tersebut mencakup beberapa aspek dasar sebagai berikut :

1. Penetapan tujuan evaluasi dalam rangka mengarahkan kegiatan evaluasi kepada satu atau beberapa aspek penting dari hal-hal yang dievaluasi, terutama yang terkait dengan proses perencanaan pada periode selanjutnya.
2. Pengguna hasil evaluasi dalam rangka menghubungkan aspek penting yang dievaluasi dengan kepentingan utama pihak yang memerlukannya.
3. Jenis data dan informasi yang digunakan sebagai tolok ukur pelaksanaan program serta norma atau parameter baku yang digunakan sebagai pembandingnya.
4. Validasi data dan informasi yang dievaluasi.
5. Metode pelaksanaan evaluasi yang sesuai dengan mempertimbangkan aspek tujuan, pihak yang berkepentingan, data dan informasi, serta sumber atau nara sumber yang tepat.
6. Tata komunikasi antara instansi pengevaluasi dengan instansi yang dievaluasi, agar pelaksanaan evaluasi bisa berlangsung tertib, lancar, dan efisien.
7. Penyusunan laporan evaluasi yang antara lain menyangkut aspek keluaran program.
8. Saran-saran untuk penyelesaian atau keberlanjutan program pada periode selanjutnya.

## 2.9. Pelaporan Evaluasi

Dalam penjelasan PP 39 Tahun 2006 juga dimuat tentang pelaporan yang dikutip sebagai berikut "Pelaporan merupakan salah satu kegiatan yang sangat penting di 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. Di dalam pelaksanaannya kegiatan pelaporan dilakukan secara berkala dan berjenjang.

Di samping itu, pelaporan juga harus dilakukan kepada masyarakat baik dilakukan secara aktif maupun pasif. Pelaporan secara aktif dimaksudkan agar setiap unit organisasi menyebarluaskan informasi kepada masyarakat luas melalui media cetak/elektronik, sedangkan pelaporan secara pasif dimaksudkan agar setiap organisasi perlu mengembangkan media penyebarluasan informasi melalui situs informasi sehingga dapat diakses oleh masyarakat luas.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. Kerangka Pikir

Dalam rangka pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan maka dilakukan beberapa langkah yang diantaranya adalah mempelajari konsep terkait evaluasi kinerja pembangunan baik meliputi tujuan evaluasi, jenis evaluasi, kriteria evaluasi, pelaksanaan evaluasi, pemanfaatan hasil evaluasi dan pelaku evaluasi. Selain mempelajari konsep evaluasi dipelajari juga gambaran umum pelaksanaan evaluasi yang dilakukan baik di tingkat K/L maupun yang dilakukan oleh pemerintah daerah, sebagaimana digambarkan pada Gambar 3.1.

Pada awalnya digali isu strategis evaluasi kinerja pembangunan dimana evaluasi menjadi bagian penting dalam proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja. Evaluasi harus mampu menjadi alat untuk mengendalikan pelaksanaan kebijakan, program, atau kegiatan agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta harus dapat memberikan *input* bagi proses perencanaan dan penganggaran pada periode selanjutnya. Kemudian dipelajari berbagai tinjauan literatur terkait dengan sistem evaluasi kinerja pembangunan sehingga didapatkan gambaran ideal mengenai pelaksanaan evaluasi kinerja pembangunan. Di sisi lain dipelajari juga mengenai gambaran evaluasi kinerja yang sedang berjalan saat ini baik yang dilakukan K/L dan pemerintah pusat terhadap dokumen Renja K/L, Renstra K/L, RKP dan RPJMN maupun di tingkat Pemerintah Daerah yang dilakukan terhadap dokumen RKPD dan RPJMD.

Komponen dari pengembangan sistem evaluasi yang dimaksud meliputi tujuan pelaksanaan evaluasi, mekanisme evaluasi yang dilakukan, jenis evaluasi yang digunakan (evaluasi sumatif atau formatif), waktu pelaksanaan evaluasi (*ex-ante*, *on going* dan *ex-post*), mekanisme pelaksanaan evaluasi, dan pemanfaatan hasil evaluasi.

Fokus pembahasan pada pelaksanaan evaluasi oleh K/L dan Pemerintah Daerah adalah tujuan evaluasi, metode evaluasi, jenis evaluasi, waktu pelaksanaan, manfaat evaluasi dan mekanisme pelaporan. Selanjutnya dilakukan analisis data untuk menghasilkan konsep pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan.

### 3.2. Data dan Pengumpulan Data

Kajian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dan informasi diperoleh dengan menggunakan metode studi literatur, pengisian kuesioner, dan melakukan wawancara mendalam baik secara individual maupun kelompok terhadap 8 (delapan) K/L dan 5 (Lima) Pemerintah Daerah. Pemilihan 8 K/L tersebut didasarkan pada pertimbangan dari kepemilikan pagu anggaran terbesar dan pagu anggaran yang sedang. K/L tersebut adalah Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Agama, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Kelautan dan Perikanan, DPR, dan POLRI. Berbeda dengan K/L, pada Pemerintah Daerah pemilihannya didasarkan pada daerah yang pelaksanaan monitoring dan evaluasinya sudah berjalan cukup baik. Pemerintah Daerah tersebut meliputi Bappeda Provinsi Sumatera Utara, Jawa Barat, Yogyakarta, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan. Pengumpulan data primer juga dilakukan melalui diskusi atau panel pakar (*Focussed Group Discussion/FGD*) dan seminar.

### 3.3. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penyusunan kajian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif terhadap sistem evaluasi kinerja pembangunan yang saat ini berjalan di K/L dan Pemerintah Daerah. Analisis dilakukan terhadap sistem evaluasi dengan perhatian diberikan terhadap bagaimana menerapkan ketentuan yang tercantum dalam PP No. 39 Tahun 2006 khususnya bagaimana mengukur dan menganalisis indikator kinerja pembangunan di masing-masing K/L dan Pemerintah Daerah.

## 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 4.1. Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Pembangunan di Kementerian atau Lembaga

Berdasarkan pada informasi (data) yang telah diperoleh, menunjukkan bahwa sebagian besar K/L telah melakukan evaluasi terhadap dokumen perencanaan pembangunan. Laporan evaluasi yang dihasilkan meliputi laporan evaluasi Renstra K/L, laporan evaluasi Renja K/L, dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lakip). Evaluasi dilakukan untuk menilai keberhasilan pelaksanaan dari suatu kegiatan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja. Evaluasi tersebut dilakukan secara berkala, pada umumnya setiap tahun.

Namun demikian, dalam perspektif evaluasi sebagai suatu sistem, respon dari para responden menunjukkan adanya perbedaan persepsi terhadap pelaksanaan evaluasi sesuai PP 39 Tahun 2006. Hal ini sangat mungkin terjadi karena adanya kelemahan kualitas SDM bidang evaluasi, disamping adanya kegiatan evaluasi lain yang tidak mengacu pada PP 39 Tahun 2006 yang juga harus dipenuhi. Seperti diketahui, saat ini K/L juga diwajibkan untuk melakukan evaluasi lain dari Kementerian PAN, Kementerian Keuangan, dan Presiden. Beberapa tujuan pelaksanaan evaluasi yang dilakukan K/L antara lain untuk menilai keberhasilan program atau kegiatan, untuk akuntabilitas, untuk menilai manfaat dan dampak kebijakan atau program, dan untuk memilih atau menentukan skala prioritas pada tahap perencanaan.

Pada umumnya jenis evaluasi yang dilakukan oleh K/L adalah Evaluasi Pengukuran Kinerja. Evaluasi ini merupakan evaluasi yang membandingkan antara target dengan realisasi. Walaupun demikian, ada beberapa K/L juga yang melakukan Evaluasi Proses Pelaksanaan. Evaluasi yang dilakukan oleh K/L juga relatif hanya dilaksanakan pada tahap pelaksanaan. Dari hasil wawancara menunjukkan bahwa tidak banyak K/L yang melaksanakan tahap perencanaan (*ex-ante*), melainkan langsung kepada tahapan berikutnya yaitu tahap pelaksanaan (*on-going*), dengan cara membandingkan capaian program atau kegiatan dengan rencana, melihat kontribusi *output* kegiatan terhadap capaian hasil program, menilai proses pelaksanaan program atau kegiatan, dan mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi.

Berbeda dengan tahap *on-going*, evaluasi pada tahap *ex-ante* sangat jarang dilakukan. Kegunaan dari evaluasi pada tahap *ex-ante* adalah untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif, dan menentukan kemungkinan cara mencapai tujuan. Begitu juga evaluasi pada tahap *ex-post*. Evaluasi pada tahap ini juga masih jarang dilakukan, namun beberapa K/L masih ada yang melakukan evaluasi pada tahap ini. Kegunaan dari evaluasi ini adalah untuk melihat apakah hasil pelaksanaan program atau kegiatan dapat menyelesaikan masalah yang dihadapi, selain itu kegunaan lainnya adalah untuk menilai efisiensi, efektifitas, manfaat dan dampak dari program atau kegiatan.

Variabel ataupun kriteria evaluasi merupakan fokus penilaian dalam evaluasi yang dilakukan. Berdasarkan kasus pada 8 K/L yang menjadi sampel dalam kegiatan kajian ini, sebagian besar menyebutkan bahwa variabel yang digunakan adalah pencapaian *output* kegiatan atau *outcome* program, sedangkan kriteria evaluasi yang digunakan adalah relevansi, efisiensi, efektifitas, dan dampak/manfaat.

Dalam melakukan evaluasi, sumber data yang digunakan untuk kegiatan evaluasi sebagian besar berasal dari observasi langsung, FGD, dan juga menggunakan data yang berasal dari hasil monitoring triwulan. Data dan informasi yang dikumpulkan meliputi beberapa aspek sistem evaluasi, yaitu struktur perencanaan program atau kegiatan, pelaksanaan evaluasi, pelaporan hasil, pemanfaatan hasil, serta kendala dan tindak lanjut.

Evaluator yang terlibat dalam kegiatan evaluasi tersebut adalah evaluator internal, evaluator eksternal, dan evaluator internal-eksternal. Ada beberapa K/L yang menggunakan hanya evaluator internal atau eksternal, namun ada beberapa juga yang menggunakan keduanya. Evaluator eksternal biasanya diambil dari akademis (Perguruan Tinggi) dan konsultan/LSM.

Metode evaluasi yang pada umumnya digunakan adalah Metode *Gap Analysis* yakni membandingkan target dengan realisasi dan metode analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Dalam pelaksanaannya, secara umum mekanisme atau tahapan evaluasi meliputi :

1. Menentukan tujuan evaluasi.
2. Menyusun desain evaluasi.
3. Menggunakan kerangka program untuk evaluasi.
4. Mengidentifikasi pertanyaan yang akan ditanyakan.
5. Mendiskusikan rencana evaluasi.
6. Menentukan pelaku evaluasi.
7. Melaksanakan evaluasi.
8. Diseminasi hasil evaluasi.
9. Menggunakan hasil evaluasi.

Sebagian besar dari K/L hanya melakukan beberapa tahapan evaluasi. Dengan demikian antar K/L memiliki keberagaman dalam melakukan evaluasi. Ada yang hanya melakukan beberapa tahapan namun ada juga yang melakukan keseluruhan tahapan evaluasi tersebut.

Pemanfaatan hasil evaluasi saat ini sebagian besar hanya digunakan untuk bahan masukan laporan pertanggungjawaban. Hanya beberapa saja yang memanfaatkan hasil evaluasi sebagai bahan masukan untuk pengambilan kebijakan, bahan masukan untuk pembuatan rencana periode selanjutnya, dan bahan masukan untuk melakukan tindak lanjut atau pengambilan keputusan terhadap kendala yang dihadapi. Dengan melihat kondisi yang ada di K/L saat ini, maka dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan evaluasi masih sangat beragam dan belum dilakukan secara optimal hingga ke pemanfaatannya. Evaluasi yang dilakukan saat ini juga hanya diutamakan pada pengukuran keluaran dan hasil, kurang memperhatikan prosesnya dan sebagian besar belum sampai pada pengukuran terhadap manfaat dan dampak dari suatu program atau kegiatan. Dengan kata lain, sebagian evaluasi yang dilakukan saat ini masih dilakukan hanya sebatas pada *review* dan kebutuhan pelaporan untuk pertanggungjawaban.

Banyak kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan evaluasi. Kendala-kendala tersebut diantaranya adalah tidak adanya kesepakatan model pelaporan, kurangnya sumber daya manusia bidang evaluasi serta belum jelasnya mekanisme evaluasi. Kendala lainnya yang juga sering terjadi disebabkan oleh rentang waktu yang singkat antara pelaksanaan evaluasi dengan pelaksanaan penyusunan rencana tahun berikutnya sehingga hasil evaluasi menjadi tidak efektif.

Adapun masukan dari 8 K/L yang dapat digunakan sebagai upaya penyempurnaan sistem evaluasi yang ada saat ini, diantaranya adalah penyediaan pedoman umum evaluasi untuk K/L, peningkatan kompetensi SDM di bidang evaluasi, serta standarisasi dokumen perencanaan dan evaluasi termasuk pendefinisian *output*, *outcome*, kinerja, dan lain sebagainya.

#### 4.2. Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Pembangunan di Pemerintah Daerah

Sama halnya dengan Pemerintah Pusat (K/L), Pemerintah Daerah juga melakukan evaluasi terhadap dokumen perencanaan pembangunan, yaitu seperti RPJMD, RKPD, Renstra SKPD, Renja SKPD, dan APBD. Pelaksanaan evaluasi tersebut sangat bervariasi sesuai dengan kebutuhannya. Evaluasi RKPD, Renstra SKPD, dan Renja SKPD dilakukan secara tahunan, sedangkan evaluasi RPJMD di beberapa daerah dilakukan dengan waktu yang berkala dan sangat bervariasi, beberapa melakukan evaluasi setiap 2,5 – 3 tahun sebagai *mid term review* dan 5 tahunan.

Evaluasi dilakukan dengan maksud untuk dapat mengetahui dengan pasti apakah pencapaian hasil, kemajuan, dan kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana pembangunan dapat dinilai dan dipelajari untuk perbaikan pelaksanaan rencana pembangunan di masa yang akan datang. Dalam pelaksanaan evaluasi, jenis evaluasi yang digunakan oleh sebagian besar Pemerintah Daerah adalah Evaluasi Pengukuran Kinerja. Evaluasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah juga relatif hanya dilaksanakan pada tahap pelaksanaan (*on-going*). Kegunaan utama dalam pelaksanaan evaluasi pada tahap *on-going* adalah untuk mengetahui tingkat kemajuan pelaksanaan program atau kegiatan dibandingkan dengan rencana. Selanjutnya, banyaknya pelaksanaan evaluasi pada tahapan ini dikarenakan dengan melakukan evaluasi pada tahapan ini maka Pemerintah Daerah dapat memfokuskan pada *output* dari program atau kegiatan dan kontribusinya terhadap capaian hasil, dan untuk memutuskan perbaikan, pengembangan atau penghentian program, sebagai contoh adalah pembangunan Rumah Sakit Paru-paru di Kabupaten Bantul, Yogyakarta. Rumah Sakit tersebut dibangun di tahun 2009. Setelah dilaksanakan evaluasi pada tahap *on-going*, didapatkan hasil yang tidak sesuai dengan rencana kegiatan. Oleh karena itu, diambil keputusan untuk penghentian pembangunan tersebut.

Selain pelaksanaan evaluasi pada tahap pelaksanaan (*on-going*), evaluasi pada tahap pasca-pelaksanaan (*ex-post*) juga dilakukan, namun masih relatif jarang dibandingkan pelaksanaan evaluasi pada tahap *on-going*. Pelaksanaan evaluasi pada tahap ini hanya dilakukan oleh beberapa Pemerintah Daerah. Kegunaan dari pelaksanaan evaluasi pada tahap ini adalah untuk memvalidasi hasil yang dicapai telah tercapai atau tidak dan menilai efisiensi, efektifitas, dan dampak dari program atau kegiatan. Berbeda dengan kedua tahapan evaluasi lainnya. Pada tahap perencanaan (*ex-ante*), pelaksanaan evaluasinya sangat jarang dilakukan. Kegunaan dari tahap pelaksanaan evaluasi ini adalah untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif, menentukan kemungkinan cara mencapai tujuan, dan menyiapkan informasi bagi penentuan program atau kegiatan.

Berdasarkan kasus pada 5 Pemerintah Daerah terpilih, sebagian besar menyebutkan bahwa variabel yang digunakan adalah pencapaian indikator kinerja, sedangkan kriteria evaluasi yang digunakan sebagian besar adalah mengenai relevansi dan efektifitas. Indikator kinerja yang dievaluasi pada Pemerintah Daerah mengacu pada *input* dan *output*.

Dalam pelaksanaan evaluasi, sumber datanya sebagian besar diperoleh dengan cara wawancara dengan informan kunci, FGD, dan menggunakan hasil monitoring triwulanan. Evaluator yang terlibat dalam kegiatan evaluasi ini adalah evaluator internal, eksternal, dan juga keduanya. Sama halnya dengan K/L, pada Pemerintah Daerah evaluator eksternal berasal dari akademisi (Perguruan Tinggi) dan konsultan/ LSM.

Metode evaluasi yang sering digunakan dalam pelaksanaan evaluasi adalah Metode Penilaian Cepat (*Rapid Assessment Evaluation*), dan analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Mekanisme atau tahapan evaluasi yang pada umumnya digunakan oleh Pemerintah Daerah terdiri dari :

1. Mengidentifikasi tujuan dari evaluasi.
2. Mendefinisikan lingkup evaluasi.
3. Mengidentifikasi pertanyaan yang akan ditanyakan.
4. Menyusun agenda.
5. Pengumpulan informasi.
6. Mempersiapkan rencana kerja dan estimasi biaya.
7. Memilih pelaku evaluasi (evaluator).

Namun demikian, setiap Pemerintah Daerah memiliki keberagaman dalam mekanisme atau tahapan evaluasi tersebut. Ada beberapa Pemerintah daerah yang melakukan keseluruhan tahapan, namun ada beberapa Pemerintah Daerah yang hanya melakukan beberapa tahapan saja.

Sebagian evaluasi yang dilakukan disusun sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah daerah. LKPJ Gubernur dilaporkan kepada DPRD sebagai bentuk pertanggungjawaban Gubernur dalam melaksanakan tugasnya sedangkan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dilaporkan oleh Pemda kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran Pemda. Pemerintah Daerah pada dasarnya menyadari bahwa pemanfaatan hasil evaluasi dapat digunakan untuk masukan terhadap perencanaan pada periode selanjutnya, namun pada kenyataannya ini masih sangat sulit dilakukan karena ada pertimbangan berupa kebijakan politik yang sangat berpengaruh terhadap proses perencanaan. Oleh karena itu hingga saat ini sebagian besar Pemerintah Daerah hanya memanfaatkan hasil evaluasi sebagai kebutuhan laporan pertanggungjawaban.

Substansi hasil evaluasi yang tercakup dalam laporan evaluasi mencakup realisasi penyerapan dana, realisasi pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan langkah tindak lanjut yang perlu dilakukan. Untuk LKPJ Gubernur biasanya laporan akan ditelaah oleh DPR dan dibantu oleh akademisi. Hasil *review* dari DPR dan akademisi akan disampaikan kembali ke Gubernur untuk diperbaiki.

Pelaporan juga dilakukan kepada masyarakat baik dilakukan secara aktif maupun pasif. Pelaporan secara aktif dimaksudkan agar setiap unit organisasi menyebarluaskan informasi kepada masyarakat luas melalui media cetak atau elektronik, sedangkan pelaporan secara pasif dimaksudkan agar setiap organisasi perlu mengembangkan media penyebarluasan informasi melalui situs informasi sehingga dapat diakses oleh masyarakat luas, sebagai contoh Bappeda Daerah Istimewa Yogyakarta. Bappeda ini telah mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi (berbasis internet) yang dapat diakses oleh publik. Sistem yang telah dibuatkan sudah cukup baik dan bersifat sangat informatif.

Kendala yang selama ini dihadapi dalam proses pelaksanaan evaluasi terjadi kurang lebih sama dengan yang dialami oleh K/L, yaitu karena belum adanya juklak atau juknis tentang mekanisme/tata cara evaluasi, tidak adanya koordinasi antar pihak terkait, kurangnya sumber daya manusia bidang evaluasi, dan minimnya dana untuk evaluasi. Saran yang diberikan oleh Pemerintah Daerah sebagai tindak lanjut yang perlu dilakukan untuk penyempurnaan sistem evaluasi yang ada pada saat ini adalah perlu adanya kerangka model evaluasi yang efektif dan terintegrasi sehingga dapat menjadi instrumen awal atau masukan bagi perencanaan, selain itu perlunya dana yang memadai dan regulasi yang jelas.

#### 4.3. Sistem Evaluasi Kinerja Pembangunan Kedepan

Hasil dan pembahasan penerapan evaluasi kinerja pembangunan di atas menunjukkan perlunya pengembangan sistem evaluasi kinerja ke depan. Pelaksanaan evaluasi kinerja yang telah dilakukan oleh K/L dan Pemerintah Daerah dapat menjadi masukan dalam pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan. Sistem yang dikembangkan diperlukan untuk memudahkan dalam melakukan meta evaluasi terhadap hasil evaluasi kinerja pembangunan yang dilakukan oleh K/L. Meta evaluasi itu sendiri adalah mengevaluasi suatu evaluasi yang telah dilakukan sehingga bersifat lebih efektif dan efisien, yang dapat dilakukan bersama kegiatan evaluasi biasa atau rutin. Meta evaluasi tersebut dapat digunakan untuk berbagai macam keperluan, diantaranya adalah untuk melihat kebenaran dan menilai desain evaluasi, dan melihat kemajuan program. Meta evaluasi secara umum digunakan untuk mengevaluasi kebijakan atau program yang besar. Program-program yang telah dievaluasi oleh K/L kemudian dihubungkan dengan kebijakannya.

Pada dasarnya pelaksanaan evaluasi tidak bisa diseragamkan karena evaluasi tersebut bersifat unik. Namun keunikan tersebut dapat dilakukan dengan cara yang relatif sama. Oleh karena itu sangat dibutuhkan format evaluasi dalam pengembangan sistem evaluasi kedepan, sebagai upaya untuk memudahkan pelaksanaan meta evaluasi.

Kemudian, pertanyaan besarnya adalah bagaimana mengembangkan sistem evaluasi kinerja pembangunan dari yang sudah diterapkan K/L dan Pemerintah Daerah? Pengembangan sistem tersebut dapat dimulai dengan merujuk pada kriteria evaluasi yang dapat digunakan sebagai acuannya. Langkah selanjutnya adalah mengetahui bagaimana menilai dan mengukur indikator kinerja pembangunan tersebut. Berikut disajikan tabel yang lebih rinci mengenai kriteria evaluasi dalam kinerja pembangunan (Tabel 4.1).

**Tabel 4.1 Kriteria Evaluasi dalam Kinerja Pembangunan**

No.	Kriteria Evaluasi	Cara Penilaian terhadap Indikator Kinerja	Data yang Digunakan untuk Pengukuran Indikator Kinerja
1.	Relevansi: Terkait dengan sejauh mana inisiatif pembangunan dan <i>output</i> atau <i>outcome</i> yang diinginkan konsisten dengan kebijakan dan prioritas nasional serta kebutuhan masyarakat tertentu.	Penilaian relevansi dilakukan dengan cara : Menilai relevansi antara program/kegiatan dengan kebijakan dan prioritas nasional. Menilai relevansi program/kegiatan dengan kebutuhan masyarakat.	RPJMN, RKP, Renstra K/L, Renja K/L, RPJMD, RKP Daerah, Renstra SKPD, dan Renja SKPD. Survey.

No.	Kriteria Evaluasi	Cara Penilaian terhadap Indikator Kinerja	Data yang Digunakan untuk Pengukuran Indikator Kinerja
2.	Efektif: Ukuran sejauh mana hasil ( <i>output</i> atau <i>outcome</i> ) yang diinginkan tercapai atau sejauh mana kemajuan hasil telah tercapai.	Penilaian efektifitas ini dilakukan melibatkan tiga tahapan, yaitu: Pengukuran perubahan <i>output</i> atau <i>outcome</i> yang diamati. Penilaian kontribusi perubahan atau kemajuan terhadap inisiatif pembangunan. Penilaian perubahan, positif atau negatif.	Hasil monitoring Renstra K/L dan Renja K/L. Hasil monitoring Renstra SKPD dan Renja SKPD.
3.	Efisien : Menilai secara ekonomi bagaimana perubahan sumber daya atau <i>input</i> seperti dana, waktu, dan keahlian terhadap hasil. Inisiatif pembangunan dikatakan efisien jika penggunaan sumberdaya dilakukan secara benar dan secara ekonomi menghasilkan <i>output</i> yang diinginkan.	Penilaian efisiensi ini dilakukan dengan : Penilaian alokasi biaya sesuai prioritas pembangunan Penilaian rasio nilai <i>output</i> terhadap biaya (Rasio > 1)	Renja K/L (Prioritas), RKA K/L, dan RAPBN. Renja SKPD (Prioritas), RKA SKPD, dan RAPBD. Hasil monitoring.
4.	Berkelanjutan : Inisiatif pembangunan beserta capaiannya akan terus berkembang di masyarakat setelah kegiatan atau program selesai.	Penilaian keberlanjutan meliputi evaluasi sejauh mana inisiatif pembangunan relevan terhadap kondisi saat ini dari aspek sosial, ekonomi, politik, kelembagaan, dan aspek lain. Berdasarkan penilaian ini, kapasitas nasional ke depan diperkirakan untuk menjawab pertanyaan tentang kemampuan memelihara, mengelola, dan menjamin inisiatif pembangunan dan hasil-hasilnya.	<i>Master Plan</i> Inisiatif Pembangunan. <i>Business Plan</i> Inisiatif Pembangunan.
5.	Dampak : Mengukur perubahan dalam pengembangan SDM dan perilaku masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang diinginkan maupun tidak diinginkan dari inisiatif pembangunan.	Penilaian dampak didekati dengan memperkirakan potensi dampak sosial (pemerataan dan keadilan), dan ekonomi (pendapatan dan pertumbuhan).	BPS. Data survey lembaga nasional maupun internasional. Menggunakan indeks.

Selain merujuk pada kriteria evaluasi, pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan juga didasarkan atas permasalahan yang dihadapi dalam kegiatan atau pelaksanaan evaluasi. Secara umum, permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan evaluasi adalah (1) keterbatasan dana dalam pelaksanaan evaluasi, (2) keterbatasan data dalam melakukan evaluasi, (3) rendahnya pemanfaatan hasil evaluasi, dan (4) rendahnya penyampaian hasil evaluasi dan penyimpanannya.

Keterbatasan dana dalam pelaksanaan evaluasi memiliki pengaruh besar dalam pelaksanaan evaluasi. Hampir seluruh K/L dan Pemerintah Daerah memiliki masalah yang sama mengenai hal ini. Dana untuk kegiatan evaluasi masih sangat rendah dibandingkan dengan kegiatan lainnya. Oleh karena itu, untuk kedepannya, dana evaluasi sebaiknya menjadi bagian dari dana program secara keseluruhan. Dengan demikian, kegiatan evaluasi merupakan bagian dari pelaksanaan program secara keseluruhan dan juga pelaksanaan evaluasi menjadi tanggungjawab pemimpin program.

Masalah lain yang juga sering dihadapi dalam pelaksanaan evaluasi adalah keterbatasan data. Dalam mencapai objektivitas, data yang baik untuk digunakan adalah data yang berasal dari sumber-sumber independen seperti data dari Badan Pusat Statistik (BPS) atau hasil survey lainnya. Namun demikian, waktu antara kebutuhan data dengan ketersediaan data sering kali tidak sesuai. Oleh karena itu, untuk kedepannya data yang digunakan juga dapat berasal dari survey yang dilakukan oleh evaluator, dengan catatan data tersebut harus bersifat valid, reliabel, dan kredibel. Reliabilitas adalah data yang konsisten dalam pengukurannya. Validitas adalah ketepatan dalam pengukurannya, dan kredibilitas menyangkut sejauh mana dianggap valid dan tidak memihak kepada *stakeholder* tertentu. Oleh karena itu reliabilitas, validitas, dan kredibilitas merupakan aspek paling penting dalam kualitas penilaiannya.

Rendahnya pemanfaatan hasil evaluasi juga merupakan salah satu masalah penting. Substansi dari hasil evaluasi masih sangat jarang sekali digunakan. Sebagian besar, hasil evaluasi tidak dimanfaatkan untuk masukan pada perencanaan di periode berikutnya. Hal ini dikarenakan masih banyak yang berpikiran bahwa rentang waktu antara evaluasi dan perencanaan sangat singkat atau pendek. Padahal perlu ditekankan bahwa hasil evaluasi tidak hanya bermanfaat bagi penyusunan perencanaan pada tahun berikutnya, akan tetapi dapat juga digunakan sebagai masukan untuk perencanaan di tahun-tahun selanjutnya.

Selain masalah dana, data, dan pemanfaatan evaluasi, yang menjadi masalah yang relatif penting lainnya adalah mengenai penyampaian hasil evaluasi sekaligus penyimpanannya. Hasil evaluasi perlu disebarluaskan seluas-luasnya kepada pemangku kepentingan, termasuk kepada publik. Tujuannya adalah hasil evaluasi tersebut dapat dimanfaatkan oleh semua pihak dalam upaya pembelajaran ataupun pengembangan. Dengan demikian perlu dibangun suatu sistem penyimpanan dan pengambilan (*storage and retrieval system*) hasil-hasil evaluasi dengan berbasis internet. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan pihak-pihak yang memerlukan hasil evaluasi. Dengan adanya sistem tersebut maka hasil dari pelaksanaan evaluasi tersebut dapat bersifat transparan. Dalam pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan, hal yang perlu dipertimbangkan lainnya adalah mengenai laporan dari hasil evaluasi. Laporan evaluasi harus memiliki kualitas yang baik.

Dengan demikian, untuk pengembangan sistem evaluasi dibutuhkan perbaikan secara menyeluruh, yakni baik yang bersifat administrasi, substansi, maupun teknis. Dalam evaluasi juga harus dilakukan perencanaan yang matang mengenai hal-hal pokok yang menyangkut kegiatan evaluasi tersebut, seperti misalnya desain evaluasi, tim evaluasi, dan juga mekanisme serta data yang akan digunakannya. Selain perencanaan yang matang, pelaksanaan dan pemanfaatan evaluasi juga harus dilakukan secara optimal.

Evaluasi yang telah dilakukan, kedepannya juga harus dimanfaatkan secara optimal, sebagai tujuan untuk mendukung perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja. Dengan pemanfaatan evaluasi, maka diharapkan perencanaan yang telah disusun dengan baik akan mencapai hasil yang sesuai dengan sasaran atau target yang diinginkan, atau dengan kata lain dapat mewujudkan pembangunan yang optimal.

## 5. PENUTUP

### 5.1. Kesimpulan

Evaluasi merupakan kegiatan yang penting untuk dilakukan dalam rangka menyediakan informasi dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja dan pengambilan kebijakan bagi pemerintah. Dalam pelaksanaannya, sebagian besar K/L dan Pemerintah Daerah telah melakukan kegiatan evaluasi terhadap dokumen perencanaan tahunan maupun jangka menengah. Evaluasi yang dilakukan baik oleh K/L maupun Pemerintah Daerah sangat bervariasi. Variasi tersebut diantaranya terdapat pada tujuan evaluasi, jenis evaluasi, metode evaluasi dan laporan evaluasi.

Jenis evaluasi yang banyak digunakan oleh K/L dan Pemerintah Daerah adalah jenis pengukuran kinerja sedangkan evaluasi dampak, evaluasi biaya manfaat, dan jenis evaluasi yang lainnya masih sangat sedikit dilakukan. Struktur penyajian data dan substansi laporan hasil evaluasi oleh K/L dan Pemerintah Daerah juga sangat beragam. Sejauh ini pemanfaatan hasil evaluasi juga masih sangat rendah. Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya pemanfaatan evaluasi tersebut, diantaranya adalah pengaruh politik atau kepentingan tertentu.

Kendala umum dalam pelaksanaan evaluasi antara lain rendahnya ketersediaan dana untuk evaluasi, kurangnya sumber daya manusia di bidang evaluasi, rentang waktu yang singkat antara evaluasi dengan perencanaan, dan belum adanya juklak atau juknis tentang mekanisme evaluasi beserta format pelaporannya sehingga evaluasi yang dilakukan masih sangat beragam.

Kajian ini merupakan langkah awal dari pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan. Keberagaman hasil evaluasi kinerja antar K/L dan Pemerintah Daerah dalam berbagai hal menjadi masukan pengembangan sistem evaluasi kinerja pembangunan. Tujuan dibangunnya suatu pengembangan sistem evaluasi yang memiliki format evaluasi yang jelas merupakan suatu upaya untuk memudahkan dalam melakukan meta evaluasi, sehingga antara program-program yang telah dilakukan dapat dilihat keterkaitannya dengan kebijakannya. Pengembangan sistem evaluasi juga bermanfaat untuk mendukung proses perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja.

### 5.2. Tindak Lanjut

Berdasarkan atas kondisi saat ini dan permasalahan atau kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan evaluasi, maka untuk kedepannya perlu dilakukan beberapa tindak lanjut, diantaranya adalah :

1. Perlu peningkatan pemanfaatan hasil evaluasi yang telah dilakukan, sehingga tidak hanya sebagai bentuk akuntabilitas pemerintah akan tetapi juga dapat memberi manfaat bagi peningkatan manajemen pengeluaran, membangun manajemen berbasis hasil dan bermanfaat bagi penyusunan perencanaan dan penganggaran pada periode berikutnya. Jika rentang waktu antara perencanaan dan evaluasi sangat berdekatan, maka hasil evaluasi tersebut dapat digunakan untuk perencanaan di tahun-tahun selanjutnya.
2. Kedepannya, dana evaluasi sebaiknya menjadi bagian dari dana program. Dengan demikian, kegiatan evaluasi menjadi bagian dari pelaksanaan program sekaligus juga menjadi tanggungjawab pimpinan program.
3. Perlu dibangun mekanisme pengumpulan data secara sistematis dan reguler. Dengan adanya ini maka pelaksanaan evaluasi tidak terkendala lagi oleh rendahnya ketersediaan data.
4. Perlu disusun pedoman evaluasi kinerja pembangunan yang dapat digunakan sebagai acuan bagi K/L maupun Pemerintah Daerah dalam melakukan evaluasi dan menyusun laporan hasil evaluasi.
5. Peningkatan kompetensi SDM evaluasi melalui pendidikan dan pelatihan, mengingat saat ini masih belum banyak orang yang memahami tentang evaluasi.
6. Perlu dilakukan koordinasi di tingkat K/L untuk menyamakan persepsi mengenai pendefinisian *impact*, *outcome*, dan *output* sehingga tidak muncul beberapa definisi yang berbeda-beda antar K/L atau Pemda.
7. Perlu penetapan kriteria yang akan menjadi fokus evaluasi yang akan dilakukan, yaitu meliputi efisiensi, efektivitas, relevansi dan keberlanjutan atau hanya sebatas melakukan *gap analysis* antara pencapaian kinerja dengan target.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas, n.d. *Langkah Teknis Penyusunan Program dan Kegiatan*. Jakarta.
- Bappenas, 2009. *Kerangka Pemikiran Reformasi Perencanaan dan Penganggaran Berbasis Kinerja; Modul 1*. Jakarta.
- IFRC, 2011. *Project/Programme Monitoring and Evaluation (M&E) Guide*. Geneva.
- JBIC, 2006. *Evaluation Handbook for Oda Loan Projects*. A.K.Office Supplies. Jepang.
- Kuzek, Z.K., Ray C.R., 2004. *Ten Steps to A Results-Based Monitoring and Evaluation System*. World Bank, Washington D.C.
- Lohman, C, 2004. Designing a Performance Measurement System: A Case Study. *European Journal of Operational Research*. 156: 267-286.
- OECD, n.d. *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation*. Ministry for Foreign Affairs Department for Development Policy. Finland.
- UNDP, 2002. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. New York.
- UNDP, 2009. *Handbook on Planning, Monitoring, and Evaluation for Development Results*. [www.undp.org/eo/handbook](http://www.undp.org/eo/handbook), diakses 7 Agustus 2012.

# PENYUSUNAN STRATEGI PENGEMBANGAN INDUSTRI PENGOLAHAN PERIKANAN DALAM NEGERI

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

## ABSTRAK

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 telah mengamanatkan misi pembangunan Indonesia untuk mewujudkan bangsa yang berdayasaing. Hal tersebut salah satunya diterjemahkan dalam sasaran utama prioritas nasional (PN) 5. Ketahanan Pangan, yaitu meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk pertanian, perikanan, dan kehutanan di kawasan Asia dan global. Produksi perikanan diharapkan terus meningkat dari 11,66 juta ton pada tahun 2010 menjadi 22,4 juta ton pada tahun 2014. Peningkatan produksi ini perlu diikuti dengan usaha untuk meningkatkan nilai tambah, sehingga memperbesar nilai manfaat sumber daya perikanan bagi masyarakat Indonesia. Salah satunya adalah melalui pengembangan industri pengolahan hasil perikanan.

Kajian ini bertujuan untuk menyusun strategi pengembangan industri pengolahan perikanan dalam negeri. Sementara itu, sasaran dari kajian ini adalah: (1) teridentifikasinya kondisi industri pengolahan produk hasil perikanan Indonesia; serta (2) terumuskannya konsep strategi pengembangan industri pengolahan perikanan dalam negeri terutama pada daerah-daerah sentra pengembangan perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan serta mendukung peningkatan mutu dan nilai tambah produk perikanan. Jenis data yang dikumpulkan dalam kegiatan ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara menggunakan daftar pertanyaan (questionnaire) terbatas di beberapa wilayah survey yaitu: Sulawesi Utara, Lampung, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Bali. Data sekunder diperoleh dari Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Dinas Kelautan dan Perikanan, serta lembaga terkait. Analisis yang dilakukan dalam kajian ini terdiri dari: (1) analisis kondisi/status industri pengolahan perikanan yang ada sekarang ini; (2) analisis teknis terhadap nilai tambah produk perikanan pada rantai prosesnya; serta (3) analisis kebijakan strategi pengembangan industri pengolahan perikanan dalam negeri melalui analisis struktur masalah dan analisis kesenjangan.

Secara umum kondisi pengolahan perikanan dalam negeri dicerminkan melalui distribusi unit pengolahan ikan (UPI) yang terpusat di Jawa (46%) dan Sumatera (23%), dan ternyata perkembangan UPI justru menurun pada wilayah/sentra penangkapan ikan seperti Sulawesi dan Papua. Sementara itu, berdasarkan klasifikasinya, UPI di Indonesia didominasi oleh usaha skala mikro (95%) dan usaha skala kecil (4%). Berdasarkan jenis pengolahannya, UPI skala mikro didominasi oleh jenis pengolahan penggaraman/pengeringan, pengasapan dan pemindangan; UPI skala kecil didominasi oleh jenis pengolahan penggaraman (49%); UPI skala menengah dan besar didominasi oleh jenis pengolahan pembekuan (53%).

Dalam kajian ini diperoleh bahwa pengembangan industri pengolahan hasil perikanan masih menghadapi kendala signifikan terkait aspek regulasi pemerintah (pusat dan daerah), kualitas sumber daya manusia, kualitas produk yang dihasilkan, ketersediaan teknologi, transportasi, bahan baku, relasi pusat dan daerah, serta kerja sama antarpelaku usaha. Selanjutnya berdasarkan hasil analisis, pada kebijakan nasional, telah terdapat arahan peningkatan daya saing perekonomian yang diturunkan pada rencana-rencana pembangunan yang lebih operatif. Sementara itu, untuk mengembangkan industri hasil perikanan diperlukan beberapa kebijakan yang dikelompokkan sebagai berikut: (1) Kebijakan Pemerintah: mengarusutamakan kebijakan industri pengolahan hasil perikanan; mendorong kebijakan peningkatan investasi dan promosi pengembangan industri pengolahan hasil perikanan; dan mendorong efisiensi dan distribusi manfaat industri pengolahan perikanan pada pusat-pusat regional sentra produksi perikanan sesuai koridor ekonomi (KE) perikanan Sulawesi dan Papua-Kep Maluku; (2) Kebijakan ekonomi: meningkatkan efisiensi daya saing melalui sinergi infrastruktur transportasi laut untuk logistik perikanan dan implementasi pemberian fasilitas insentif baik fiskal maupun moneter; (3) Kebijakan sosial: meningkatkan keterampilan dan etos kerja SDM; dan (4) Kebijakan teknologi: mengembangkan teknologi untuk efisiensi.

Beberapa hal lainnya yang perlu diperhatikan dalam pengembangan industri pengolahan hasil perikanan adalah: (1) pengembangan mekanisme koordinasi dan komunikasi antara kementerian/lembaga terkait usaha pengembangan industri hasil perikanan/laut di Indonesia yang lebih operasional dan peningkatan komitmen kelembagaan; (2) kesepakatan pembagian peran antara kementerian/kelembagaan dalam pengembangan industri pengolahan hasil perikanan/laut Indonesia; (3) penyusunan peta jalan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan skala mikro-kecil yang bersinergis dengan peta jalan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan skala menengah besar yang telah ada; dan (4) pengembangan industri pengolahan hasil perikanan dimasa mendatang dengan orientasi pendekatan bahan baku untuk mendukung efisiensi industri dan meningkatkan dampak multiplier bagi perekonomian lokal.

Kata kunci: produksi, pengolahan, industri, perikanan

## 1. LATAR BELAKANG

Rencana Pembangunan Indonesia mengarahkan pembangunan Indonesia untuk mencapai kondisi yang ideal yaitu tercapainya kondisi masyarakat yang mandiri, maju, adil dan makmur. Statemen ini merupakan statemen visi yang mengarahkan pembangunan Indonesia yang akan dilaksanakan. Untuk mencapai kondisi ideal ini, maka telah disusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang tertuang dalam UU No.17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025. Visi pembangunan tersebut harus dapat diukur untuk dapat mengetahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang ingin dicapai.

Agar visi pembangunan Indonesia dapat tercapai, diperlukan adanya pentahapan implementasi dan pencapaiannya. Tahapan dan pencapaian ini tertuang dalam pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang selama kurun waktu 2005-2025, dibagi menjadi 4 (empat) tahap RPJMN. Setiap periode RPJMN tersebut telah ditetapkan arah dan prioritas pembangunan yang akan dilakukan. Bila pada RPJMN I (2005-2009) lebih menitikberatkan pada penataan kembali dan pembangunan ekonomi, maka mulai RPJMN II-IV, sudah secara eksplisit mencatumkan prioritas yang terkait dengan daya saing. Eskalasi prioritas yang terkait dengan daya saing semakin tinggi dan pada akhir RPJMN IV (2020-2024) sudah secara eksplisit mencatumkan struktur perekonomian yang kokoh berbasis keunggulan kompetitif. Secara periodisasi, maka terdapat transisi prioritas pembangunan dari RPJMN II yang memprioritaskan pada pemantapan dan penataan kembali perekonomian dan menguatkan daya saing, kepada prioritas RPJMN III (2015-2019) yang melanjutkan prioritas RPJMN II (2010-2014) dengan menekankan pada pencapaian daya saing kompetitif perekonomian. Bila melihat hal ini, maka RPJMN II menjadi kritical, karena menjadi landasan untuk adanya pencapaian perekonomian berbasis daya saing pada RPJMN berikutnya.

Sesuai dengan RPJMN II (2010-2014), 2 (dua) diantara 8 (delapan) misi pembangunan Indonesia diantaranya adalah mewujudkan bangsa yang berdaya saing (misi ke 2) dan mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan (misi ke 5). Sehingga dalam misi pembangunan Indonesia pada RPJMN II, terdapat terminologi daya saing, pemerataan dan keadilan yang merupakan bagian yang harus dicapai.

RPJMN II (2010 – 2014) juga mengarahkan pembangunan pada prioritas pembangunan nasional, diantaranya adalah ketahanan pangan (prioritas ke 5). Prioritas ke-5 menyebutkan perlunya peningkatan ketahanan pangan dan lanjutan revitalisasi pertanian untuk mewujudkan kemandirian pangan, *peningkatan daya saing produk pertanian*, peningkatan pendapatan petani, serta kelestarian lingkungan dan sumber daya alam. Prioritas tersebut salah satunya dijabarkan dalam kegiatan peningkatan ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan (revitalisasi PPK). Dalam konteks ini, revitalisasi PPK ditujukan untuk meningkatkan kemandirian pangan, *peningkatan daya saing produk pertanian*, peningkatan pendapatan petani, serta kelestarian lingkungan dan sumber daya alam. Salah satu sasaran utama prioritas ini adalah meningkatnya *nilai tambah dan daya saing produk pertanian, perikanan, dan kehutanan* di kawasan Asia dan global. Kondisi ini secara jelas mendukung pernyataan misi pembangunan Indonesia kedua pada RPJMN 2010-2014, yaitu mewujudkan bangsa yang *berdayasaing*.

Diluar prioritas nasional, RPJMN juga menyebutkan adanya prioritas lain yaitu pengembangan Industri Nasional sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) No.28 Tahun 2008 tentang Kebijakan Industri Nasional (KIN). Dalam perspektif KIN, industri agro merupakan salah satu industri andalan masa depan (tahun 2025) sehingga menjadi industri prioritas. Industri pengolahan hasil laut (perikanan), merupakan salah satu kluster dalam industri agro.

Pada sisi lain, Kementerian Kelautan dan Perikanan, telah menyusun rencana strategis (Renstra) yang berisi kebijakan, strategi, serta Rencana Program dan Kegiatan untuk dapat menjawab kinerja pembangunan perikanan dan kelautan sebagaimana tercantum dalam target RPJMN II 2009-2014. Diantaranya peningkatan produksi perikanan yaitu dari 10,76 juta ton pada tahun 2010 menjadi 22,4 juta ton pada tahun 2014. Peningkatan produksi ini tentu perlu dibarengi dengan usaha meningkatkan nilai tambah, sehingga memperbesar nilai manfaat sumberdaya perikanan bagi pelaku usaha dan masyarakat Indonesia. Salah satunya adalah pengembangan industri pengolahan hasil perikanan. Namun pada faktanya, industri pengolahan hasil perikanan belum dapat berkembang sesuai dengan yang diharapkan. Upaya pengembangan industri pengolahan perikanan di Indonesia menemui beberapa kendala yang beragam mulai dari aspek kebijakan, ekonomi, sosial dan teknologi. Oleh karena itu dibutuhkan kerjasama yang kuat dari seluruh pemangku kepentingan baik pemerintah, swasta (industri), masyarakat maupun kelompok peneliti/perguruan tinggi. Saat ini telah banyak usaha yang dilakukan oleh berbagai lembaga/kementerian untuk mengembangkan industri pengolahan hasil perikanan Indonesia. Oleh karena itu, penting untuk menyusun sinergi atas berbagai upaya lembaga/kementerian untuk mendukung pengembangan industri pengolahan hasil perikanan di Indonesia dalam bangun industri yang kokoh, berdaya saing tetapi juga berakar pada sistem industri lokal.

Sehubungan dengan itu, untuk mengetahui kondisi dan permasalahan industri pengolahan hasil perikanan, Kementerian/ Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS) khususnya Direktorat Kelautan dan Perikanan, bermaksud menyusun strategi pengembangan industri pengolahan hasil perikanan melalui kajian "*Strategi Pengembangan Industri Pengolahan Perikanan Dalam Negeri*". Industri pengolahan hasil perikanan yang didefinisikan sesuai dengan UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan, baik dalam kelompok industri pengolahan modern maupun tradisional. Langkah ini merupakan antisipasi peningkatan produksi perikanan sesuai dengan amanat RPJMN 2010-2014 yang menyatakan perlunya peningkatan produksi perikanan, tetapi perlu sejalan dengan usaha peningkatan mutu, nilai tambah, dan daya saing produk perikanan agar mampu meningkatkan kesejahteraan para pelaku perikanan.

## 2. TUJUAN

Tujuan dari kajian ini adalah menyusun strategi pengembangan industri pengolahan perikanan dalam negeri untuk mengantisipasi peningkatan produksi perikanan serta mendukung peningkatan mutu dan nilai tambah produk perikanan.

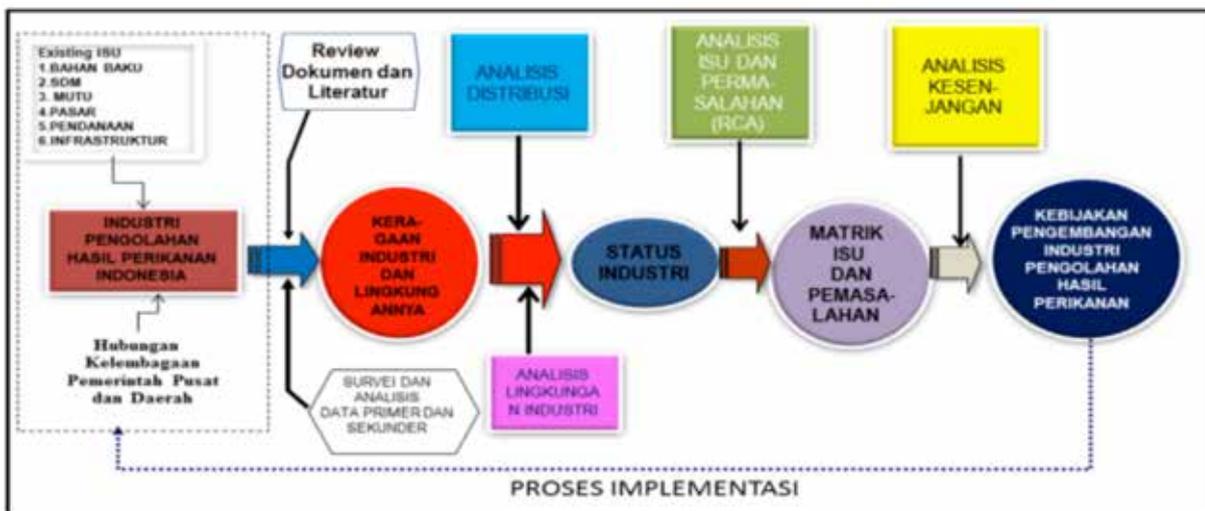
Sasaran dari kegiatan ini adalah : (1) Teridentifikasinya kondisi industri pengolahan produk hasil perikanan Indonesia; dan (2) Terumuskannya konsep strategi pengembangan industri pengolahan perikanan dalam negeri.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. Kerangka Pendekatan Kajian

Kajian ini didasarkan pada permasalahan yang terjadi pada industri pengolahan hasil perikanan yang diindikasikan oleh adanya fenomena kelangkaan bahan baku, kualitas SDM, persoalan mutu, pasar, pendanaan dan infrastruktur. Kondisi ini tidak terlepas dari sistem relasi antar pemerintah pusat dan daerah sesuai dengan otonomi daerah. Analisis terhadap kondisi aktual akan dapat menggambarkan keragaan industri. Selanjutnya dengan analisis distribusi dan analisis lingkungan industri akan didapatkan status industri pengolahan hasil perikanan. Berdasar status tersebut kemudian dilakukan analisis masalah.

Analisis lanjutan permasalahan dilakukan dengan analisis struktur masalah, dan analisis kesenjangan kebijakan dapat dihasilkan arahan kebijakan dan strategi yang diperlukan. Kebijakan akan didasarkan pada domain kebijakan, ekonomi, sosial dan teknologi. Untuk mendapatkan data dan informasi sebagai kajian faktual, dilakukan verifikasi lapang dengan kunjungan lapang pada beberapa wilayah studi seperti Lampung, Jatim, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Timur, NTT, Bali dan Sulawesi Utara.



Gambar 1. Kerangka Pendekatan Kajian

### 3.2. Kerangka Teori

Daya saing industri dipahami sebagai salah satu indikator yang menentukan pertumbuhan suatu negara secara berkelanjutan. Suksesnya suatu negara untuk bersaing dalam persaingan pasar global sangat ditentukan oleh kemampuan menghasilkan produk (jasa dan barang) yang mampu memenuhi kebutuhan global dunia dalam kondisi pasar bebas yang bersaing (Kumral *et all.* 2008).

Industri menurut UU No. 5 Tahun 1984 tentang Industri dinyatakan sebagai kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang setengah jadi dan/atau barang jadi menjadi barang dengan nilai yang lebih tinggi untuk penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan perekayasaan industri. Daya saing industri, merupakan faktor yang menentukan pertumbuhan berkelanjutan (Kumral *et all.* 2008 dan UNIDO, 2003), yang menggambarkan penciptaan nilai tambah dan kesempatan kerja.

Dalam teori ekonomi, harga merupakan signal penting dari konsepsi keunggulan walaupun tidak selalu merefleksikan keunggulan tersebut karena adanya harga ekuilibrium dan harga pasar. Pada konsep keunggulan daya saing (*competitive advantage*), harga akan diukur dari harga jual (*market price*), sementara keunggulan komparatif (*comparative advantage*) harga akan diukur dari harga keseimbangan (*equilibrium price*) antara pasokan dan permintaan tanpa campur tangan otoritas dalam pasar. Menurut Siggel (2007), kebijakan pengembangan industri akan bermanfaat bagi masyarakat ketika meningkatkan keunggulan komparatif dan menurunkan permasalahan untuk mendorong kunggulan kompetitif.

## 4. HASIL ANALISIS

### 4.1. Keragaan Industri Pengolahan Hasil Perikanan

#### 4.1.1. Produksi dan Jumlah UPI

Industri pengolahan hasil perikanan di Indonesia, mengolah banyak jenis ikan, baik yang berasal dari hewan maupun tumbuhan. Pengolahan hasil perikanan pada kelompok hewan, secara dominan mengolah kelompok tuna dan udang. Sementara itu, hasil perikanan pada kelompok tumbuhan, didominasi oleh rumput laut. Jumlah produksi perikanan dan hasil olahan ikan periode tahun 2007-2011 dapat dilihat pada Tabel 1. Dalam kurun waktu 2007-2011 terjadi kenaikan rata-rata sebesar 3,55 persen, sementara pada periode 2010-2011 terjadi penurunan produksi sebesar 7,14 persen.

**Tabel 1. Perkembangan Jumlah Produksi Pengolahan Hasil Perikanan (Juta Ton)**

Uraian	Tahun				
	2007 <sup>1)</sup>	2008 <sup>1)</sup>	2009 <sup>1)</sup>	2010 <sup>2)</sup>	2011 <sup>*)</sup>
Produksi Olahan Ikan <sup>**)</sup>	3,42	3,67	4,04	4,20	3,90
Total Produksi Perikanan	8,24	8,86	9,82	11,66	13,34
(i) Perikanan Tangkap	5,04	5,00	5,11	5,38	5,71
(ii) Perikanan Budidaya	3,19	3,86	4,71	6,28	7,93

Keterangan: <sup>1)</sup> = angka perhitungan berdasarkan volume produksi perikanan tangkap dan budidaya

<sup>2)</sup> = angka target berdasarkan volume produksi perikanan tangkap dan budidaya

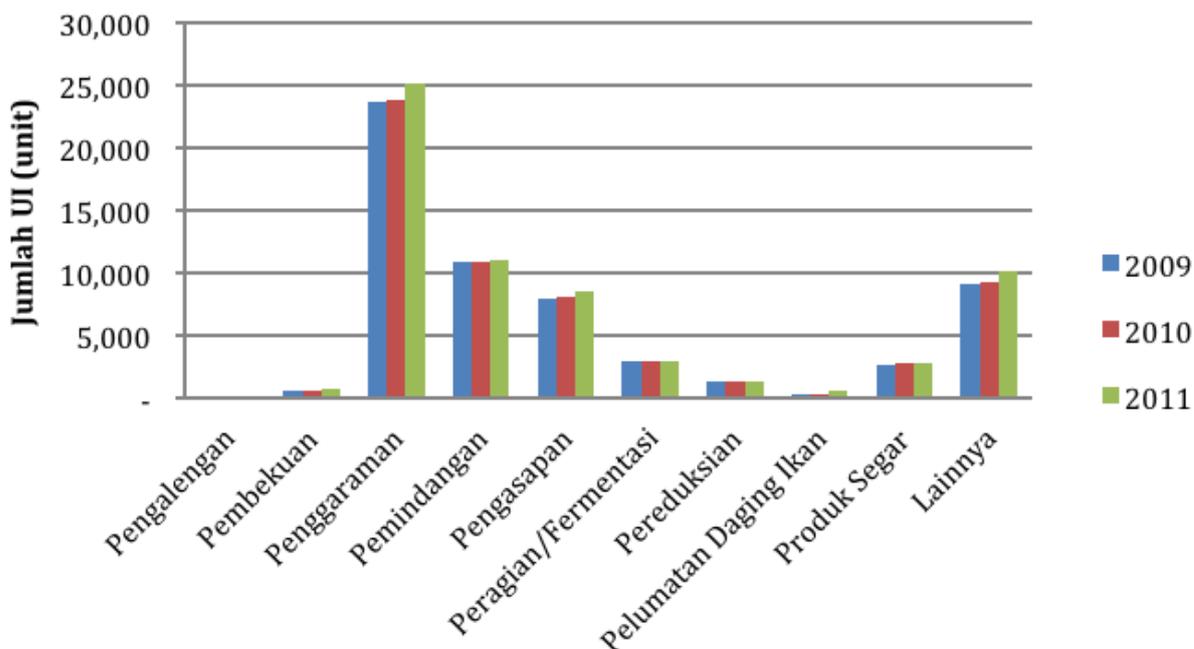
<sup>\*)</sup> = angka perkiraan

<sup>\*\*)</sup> = olahan ikan meliputi: pengalengan, penggaraman/pengeringan, pengasapan, pembekuan, pemindangan, dan lainnya (Kemenperin, 2011)

Sumber: Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2011, KKP 2012

Mengacu pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No.18 Tahun 2006, skala usaha pengolahan hasil perikanan diukur dengan menggunakan paramater: (1) omset, (2) asset, (3) jumlah tenaga kerja, (4) status hukum dan perizinan, (5) penerapan teknologi, dan (6) teknis dan manajerial. Sehingga dengan menggunakan parameter tersebut, pengolahan hasil perikanan dapat dikelompokkan menjadi usaha mikro, kecil, menengah dan besar. Keragaan unit pengolahan hasil perikanan menunjukkan bahwa usaha pengolahan mikro mendominasi di semua provinsi. Secara nasional usaha pengolahan hasil perikanan mikro mencapai 94,97 persen, usaha kecil 4,45 persen, usaha menengah 0,25 persen dan usaha besar 0,33 persen.

Pada kurun waktu 2009-2011, komposisi dan jumlah unit pengolah ikan (UPI) relatif tetap yang didominasi oleh pengolahan hasil perikanan tradisional yaitu: penggaraman, pemindangan, fermentasi, pengasapan dan lainnya (Gambar 2). Perkembangan jumlah UPI menengah-besar menunjukkan dinamika dari tahun 2006-2010 yang justru menurun (Tabel 2).



Sumber: KKP, 2012

**Gambar 2. Jumlah Total Unit Pengolahan Ikan (UPI) Tahun 2009-2011**

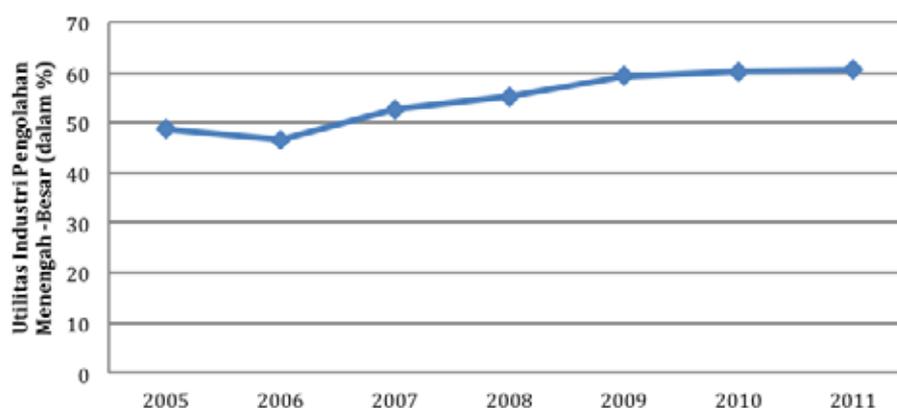
**Tabel 2. Perkembangan Jumlah UPI Menengah-Besar (2006-2010)**

URAIAN	2006	2007	2008	2009	2010
Jumlah UPI Menengah Besar	710	710	458	509	569
Kapasitas Produksi (Ton/ hari)	15.390,60	15.390,60	14.791,20	10.277,90	10.819,62
Rata-rata Produksi (Ton/ hari)	7148,76	8.110,65	8.164,93	6.097,70	6.828,06
Utilitas (%)	46,45	52,70	55,20	59,33	63,11

Sumber : diolah dari data KKP, 2012

#### 4.1.2. Utilitas

Tingkat pemanfaatan kapasitas terpasang (utilitas) UPI skala menengah dan besar pada periode 2005 – 2011 menunjukkan kenaikan dari 48,70 persen menjadi 60,63 persen, dengan nilai pertumbuhan rata-rata pertahun sebesar 3,87 persen (Gambar 3). Namun demikian utilitas untuk setiap jenis UPI per komoditi berbeda. Pada tahun 2011, utilitas UPI pengolahan tuna adalah sebesar 59,44 persen, udang 52,24 persen serta komoditas dan rumput laut sebesar 46 persen dan lainnya sebesar 60,93 persen.



Keterangan: Industri pengolahan menengah dan besar didominasi oleh kelompok tuna, udang, dan rumput laut  
Pembahasan terhadap UPI mikro dan kecil tidak dapat dilakukan karena terkait ketersediaan data

**Gambar 3. Utilitas UPI Skala Menengah dan Besar Tahun 2005-2011**

#### 4.1.3. Penyerapan Tenaga Kerja

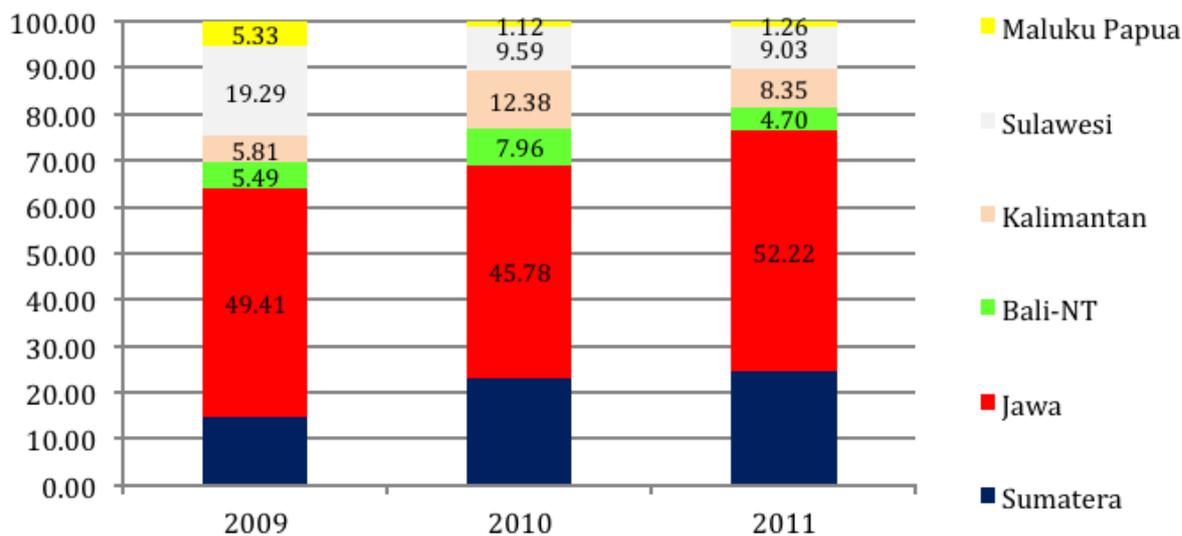
Penyerapan tenaga kerja oleh UPI secara keseluruhan mengalami sedikit peningkatan pada periode 2009-2010. Namun demikian, dinamika per jenis pengolahan menunjukkan variasi. Penyerapan terbesar terjadi pada jenis olahan beku, penggaraman dan pemindangan. Berdasarkan data terlihat secara konsisten bahwa pembekuan, penggaraman dan pemindangan menyerap lebih dari 60 persen dari penyerapan tenaga kerja yang bekerja di UPI baik untuk skala mikro, kecil, menengah maupun besar. Distribusi penyerapan tenaga kerja untuk setiap jenis pengolahan dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3. Distribusi Penyerapan Tenaga Kerja Berdasarkan Jenis Pengolahan 2009-2010 (dalam persen)**

Jenis Pengolahan	Penyerapan Tenaga Kerja	
	2009	2010
a. Pengalengan	5.01	4.88
b. Pembekuan	22.03	21.58
c. Penggaraman	29.61	29.88
d. Pemindangan	14.36	14.41
e. Pengasapan	8.26	8.14
f. Peragian/Fermentasi	3.21	3.21
g. Pereduksian	1.85	1.79
h. Pelumatan Daging Ikan	0.53	0.49
i. Produk Segar	4.11	4.42
j. Lainnya	11.02	11.20

Sumber : Diolah dari data KKP 2012

Namun demikian, secara kewilayahan pada periode 2009-2011, penyerapan tenaga kerja dari seluruh tenaga kerja yang bekerja di UPI, mayoritas (sekitar 50 persen) terserap oleh UPI yang berada di Pulau Jawa, selanjutnya terserap oleh UPI yang berada di Pulau Sumatera sebesar 14,68 - 24,44 persen. Selebihnya tersebar di beberapa wilayah di Indonesia bagian Timur yang notabene merupakan wilayah penghasil ikan (*fishing ground*) utama di Indonesia dan kawasan Asia Tenggara.



Sumber: Diolah dari KKP 2012

Gambar 4. Penyerapan Tenaga Kerja oleh UPI (Dalam Persen)

#### 4.1.4. Pasar

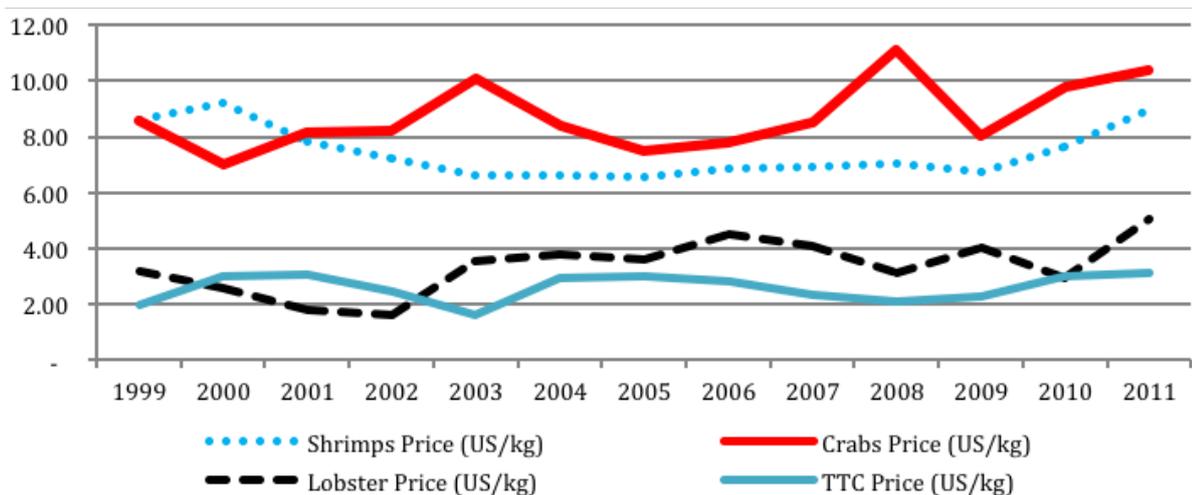
Pasar ekspor produk olahan hasil perikanan di Indonesia secara keseluruhan masih didominasi oleh udang dan ikan pelagis kecil (tuna, tongkol dan cakalang-TTC). Pada periode 1999-2011, ekspor udang lebih tinggi daripada ekspor komoditas kelompok TTC, baik dalam volume maupun nilainya. Namun demikian, peningkatan ekspor tertinggi terjadi pada lobster, seperti tampak pada Tabel 4.

Tabel 4. Perkembangan Ekspor Produk Hasil Perikanan Menurut Komoditas Utama Tahun 2007-2011

KOMODITI	TAHUN				
	2007	2008	2009	2010	2011
VOLUME (ton)	854.328	911.674	881.413	1.103.576	1.159.349
Udang	157.545	170.583	150.989	145.092	158.062
Tuna/Tongkol/Cakalang	121.316	130.056	131.550	122.450	141.774
Mutiara	13	10	17	9	24
Rumput Laut	94.073	99.949	94.003	123.075	159.075
Lainnya	481.381	511.076	504.854	712.950	700.414
NILAI (USD juta)	2.258,92	2.699,68	2.466,20	2.863,83	3.521,09
Udang	1.029,94	1.161,29	1.007,48	1.056,40	1.309,67
Tuna/Tongkol/Cakalang	304,35	347,19	352,30	383,23	498,59
Mutiara	12,64	14,43	22,40	31,43	31,79
Rumput Laut	57,52	110,15	87,77	135,94	157,59
Lainnya	854,47	1.066,62	996,25	1.256,83	1.523,45

Statistik KP, KKP 2011

Sementara itu, perkembangan harga ekspor untuk komoditas udang, kepiting, lobster, dan kelompok TTC dapat dilihat pada Gambar 5. Pada Gambar 5. Terlihat bahwa harga kepiting (*crabs*) merupakan harga yang tertinggi dibandingkan komoditas lainnya, hal ini karena ekspor kepiting dilakukan dalam bentuk daging (tanpa cangkang/tulang). Harga ekspor tertinggi kedua adalah komoditi udang (*shrimps*), baru selanjutnya lobster dan kelompok TTC.



Sumber: Diolah dari data Kemendag, 2012 dengan HS Code 10 digit

**Gambar 5. Perkembangan Harga Ekspor Produk Perikanan 1999-2011 (dalam USD/kg)**

#### 4.1.5. Lingkungan Industri

##### **Kebijakan**

Pada sisi kebijakan, disamping kebijakan nasional tentang pembangunan secara umum yang telah mengamankan peningkatan daya saing dan nilai tambah sesuai dengan UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional dan Perpres No.28 Tahun 2008 tentang KIN, sebagai upaya untuk mengimplementasikan amanat peraturan tersebut, kementerian/lembaga terkait juga telah menyusun kebijakan dalam bentuk rencana strategis yang berkaitan dengan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan.

Revisi Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) 2013-2014 (Permen KP No.15 Tahun 2012) menyatakan bahwa salah satu misi pembangunan kelautan dan perikanan adalah meningkatkan nilai tambah dan daya saing produksi. Untuk itu, strategi yang diperlukan diantaranya adalah: (1) pengembangan ekonomi kawasan; dan (2) industrialisasi kelautan dan perikanan. Dalam pengembangan ekonomi kawasan termasuk didalamnya adalah industrialisasi kelautan dan perikanan untuk mengisi kawasan ekonomi (KE) Sulawesi, KE Bali dan KE Maluku-Papua. Sedangkan industrialisasi kelautan dan perikanan dilakukan dengan mendorong sinergi kementerian/lembaga, pemerintah daerah, perbankan dan pelaku usaha dan masyarakat.

Program-program pembangunan dari KKP yang berkaitan dengan industri pengolahan hasil perikanan berdasarkan lampiran Permen KP No. 15 Tahun 2012 diantaranya meliputi: (1) Pengembangan sarana dan prasarana pengolahan hasil perikanan; (2) Peningkatan jumlah produk olahan; (3) Pengembangan sentra pengolahan UMKM; (4) Pengembangan UPI skala besar; dan (5) Peningkatan jumlah UPI yang bersertifikat.

Namun demikian, rencana strategis tersebut belum mengindikasikan lokus dimana program-program tersebut akan dilakukan, apakah di Jawa atau luar Jawa; atau di wilayah bagian barat Indonesia atau wilayah bagian timur Indonesia.

Rencana strategis Kementerian Perindustrian (2009-2014) menyatakan bahwa visi pembangunan industri Indonesia adalah mengarahkan pengembangan perindustrian yang seimbang antara Jawa dan luar Jawa. Secara spesifik, peta jalan (*road map*) pengembangan industri pengolahan hasil laut yang disusun Kemenperin (2009) sebagai amanat dari Perpres No. 28 Tahun 2008 menyatakan bahwa: (1) arah pengembangan industri hasil laut adalah pengembangan industri berskala menengah dan besar; (2) pengembangan industri pengolahan hasil laut diarahkan pada kawasan timur Indonesia; dan (3) peta jalan membentuk kluster industri pengolahan hasil laut. Dalam konteks ini, maka peta jalan tersebut telah mengindikasikan *input* lain untuk mendukung industri hasil laut selain bahan baku yaitu hasil perikanan. Sehingga dalam sasaran jangka pendek diantaranya adalah mencakup: (1) sudah terselesaikan permasalahan bahan baku dan penolong; (2) diversifikasi produk; (3) tercapainya standar mutu; dan (4) pengembangan industri pendukung yang menjamin kontinuitas bahan baku dan penolong.

Sedangkan sasaran jangka panjang peta jalan pengembangan industri pengolahan hasil laut diantaranya adalah: (1) Terbangunnya kawasan industri pengolahan hasil laut di luar pulau Jawa khususnya di Indonesia bagian Timur; (2) Meningkatkan nilai tambah rumput laut menjadi antara lain ATC/SRC (*Alkali Treated Caragenan/Semi Refine Caragenan*), agar-agar dan alginat; (3) Meningkatkan pemanfaatan limbah hasil laut sebagai bahan pangan fungsional dan farmasi/suplemen (gelatin, khitin, khitosan); (4) Terjaminnya infrastruktur, misalnya peti kemas, energi listrik, dan transportasi darat; (5) Meningkatkan pengembangan teknologi formulasi berbasis rumput laut; (6) Meningkatkan pengembangan produk formulasi berbasis rumput laut (farmasi, kosmetik dan industri); dan (7) Meningkatkan pengembangan industri bioteknologi berbasis hasil laut lainnya (produk kosmetik dan farmasi).

Pada tataran implementasi kebijakan, industri pengolahan hasil perikanan tidak termasuk ke dalam 13 industri yang menjadi indikator industri nasional, sehingga tidak masuk dalam kelompok 15 sektor industri yang diakselerasi pada periode 2009-2014 (Sekjen Kemenperin, 2012).

Bila dibandingkan antara Renstra KKP dan Kemenperin serta peta jalan yang disusun, terlihat bahwa pada rencana strategis dan peta jalan yang disusun oleh Kementerian Perindustrian lebih operatif karena sudah menyatakan arahan wilayah pengembangan. Namun demikian, implementasinya perlu sinergi dengan kementerian lain, khususnya KKP karena orientasi pengembangannya hanya untuk industri skala menengah besar.

### **Ekonomi**

Lingkungan ekonomi secara makro belum menunjukkan keberpihakan pada industri pengolahan hasil perikanan. Isu yang sering muncul dalam lingkungan makro ekonomi terkait dengan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan adalah infrastruktur dan kebijakan insentif ekonomi. Secara makro, peranan industri di Pulau Jawa masih sangat dominan. Secara umum, PDB industri di Jawa mencapai 75 persen dari PDB total perindustrian di Indonesia (Kemenperin, 2009). Sementara itu, untuk PDB industri untuk wilayah lainnya, masing-masing mencapai 18,37 persen untuk Sumatera, 2,16 persen untuk Sulawesi, 3,41 persen untuk Kalimantan, 0,79 persen untuk Bali-Nusa Tenggara, dan 0,3 persen untuk Maluku-Papua. Kondisi ini diduga terjadi karena kesiapan infrastruktur, terutama infrastruktur dasar seperti energi, air, transportasi, serta aksesibilitas dan perbaikan pasar. Kondisi ini juga terjadi pada industri pengolahan hasil perikanan.

Sebaran industri pengolahan (terutama skala menengah-besar) juga dominan berada di Jawa. Hal ini berimplikasi pada distribusi/penyediaan bahan baku. Industri pengolahan ikan banyak berada di Pulau Jawa dan Bali, sementara bahan baku berasal dari wilayah timur Indonesia. Hal ini karena pola distribusi mengikuti pola distribusi logistik umum. Keterbatasan jumlah kontainer berpendingin (*refrigerated container*) di wilayah timur, menyebabkan biaya transportasi bahan baku tinggi. Pada sisi lain, insentif ekonomi dalam Undang-undang (UU) No.1 Tahun 2007 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan dan untuk Penanaman modal di bidang-bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah Tertentu, khususnya pada lampiran II yang memberikan insentif bagi industri pengalengan ikan untuk wilayah tertentu atau pengolahan ikan terpadu, belum efektif berjalan dan belum dapat meningkatkan investasi industri perikanan di wilayah yang dimaksud.

### **Sosial**

Lingkungan industri dari sisi sosial setidaknya mencakup etika dan etos kerja. Di beberapa wilayah aspek etika dan etos kerja seperti tanggung jawab, tingkah laku berpengaruh pada produktivitas. Perspektif/penilaian angkatan kerja dibidang industri pengolahan hasil perikanan (UPI) adalah pekerjaan berat, bau dan tidak prospektif. Hal ini berpengaruh pada perilaku dan budaya kerja.

Perspektif tenaga kerja (terutama muda) pada profesi pekerja UPI, juga menyebabkan sulitnya mencari tenaga kerja baru yang bersedia masuk pada kegiatan ini. Beberapa UPI sulit untuk mendapatkan tenaga kerja baru, sehingga sebagian besar tenaga kerja terampil pada umumnya sudah tidak berusia muda.

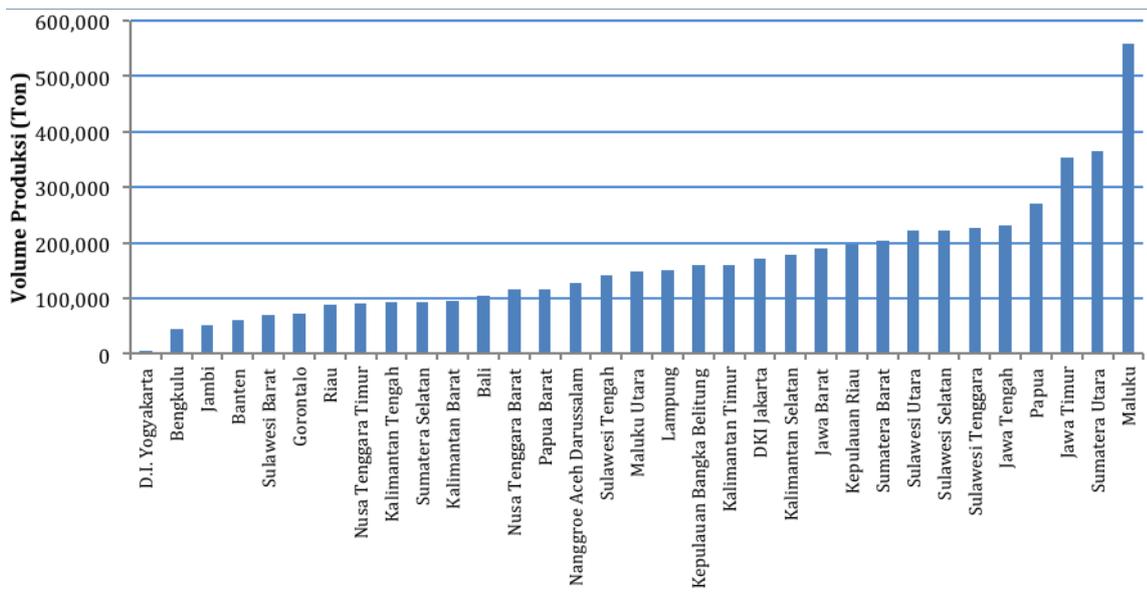
### **Teknologi**

Lingkungan industri dari sisi teknologi setidaknya mencakup: (1) Aplikasi teknologi yang ramah lingkungan; (2) Transfer teknologi yang aplikatif dan efisien; (3) Bahan baku selain ikan seperti bahan kaleng dan saus; dan (4) Diseminasi teknologi pada pelaku usaha yang perlu lebih sering. Aplikasi teknologi yang ramah lingkungan, terutama pada pengolahan komoditi tertentu yang menggunakan bahan-bahan kimia dalam prosesnya, misal pengolahan rumput laut. Persoalan bahan penolong seperti bahan kimia, bahan baku kaleng untuk industri pengalengan; sampai sekarang sebagian besar harus dipenuhi oleh impor. Bahan kaleng (*tin plate*) sebesar 70-80 persen berasal dari impor. Pada sisi lain, transfer teknologi terutama pada industri UMKM juga masih kendala, karena seringkali teknologi yang dihasilkan belum layak secara komersial. Sehingga pelaku usaha pengolahan UMKM masih harus mencoba-coba sehingga membutuhkan biaya mahal karena kegagalan. Persoalan teknologi juga masih dihadapi pada industri menengah besar, dimana teknologi membutuhkan prasyarat dan investasi yang tinggi. Perubahan dari "*arabushi*" yang banyak dihasilkan di wilayah Bitung untuk menjadi "*katsuobushi*", disamping membutuhkan teknologi yang lebih tinggi juga memerlukan kapang untuk proses fermentasinya yang tidak ada di Indonesia sekarang ini.

## **4.2 Pemetaan UPI**

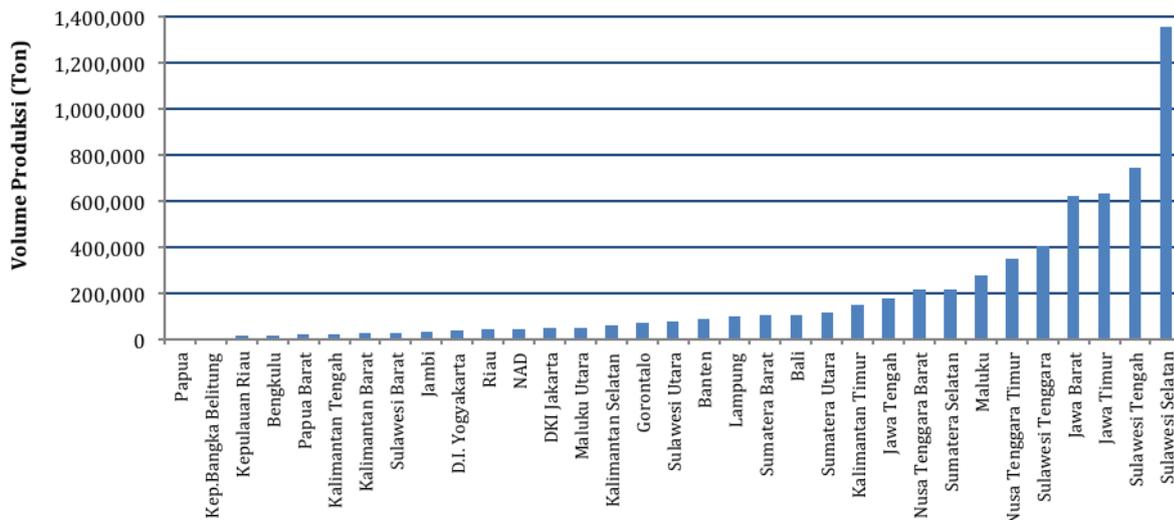
### **4.2.1. Sebaran UPI Menurut Wilayah**

Dilihat dari sebarannya dalam kurun waktu 2009-2011, jumlah unit pengolahan ikan masih terkonsentrasi di Pulau Jawa, dan Sumatera. Sisanya tersebar dalam wilayah lain seperti Bali-Nusa Tenggara, Sulawesi dan Maluku-Papua. Padahal, sentra produksi perikanan, baik perikanan tangkap maupun perikanan budidaya terdapat di Indonesia bagian Timur. Saat ini data produksi perikanan tangkap merupakan data hasil tangkapan yang didaratkan di pelabuhan perikanan/pangkalan pendaratan ikan. Volume produksi perikanan tangkap dan perikanan budidaya per provinsi pada tahun 2010 dapat dilihat pada Gambar 6 dan Gambar 7.



Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2012

**Gambar 6. Volume Produksi Perikanan Tangkap per Provinsi Tahun 2010**

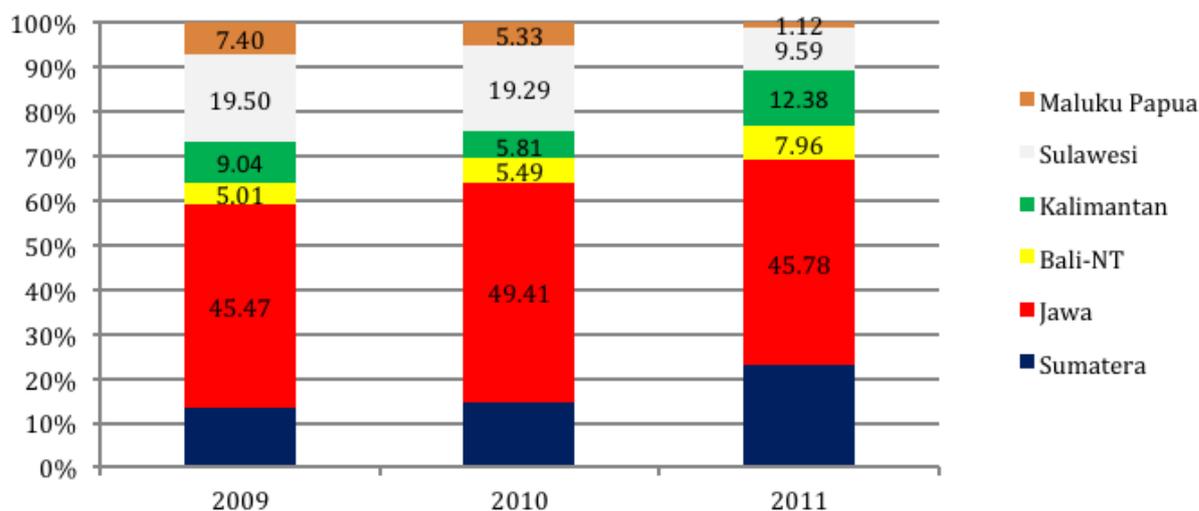


Sumber: Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2012

**Gambar 7. Volume Produksi Perikanan Budidaya per Provinsi Tahun 2010**

Bila dilihat, perkembangan jumlah total UPI di Indonesia, relatif tetap, dengan pertumbuhan rata-rata sebesar 2,05 persen per tahun. Penurunan jumlah UPI justru terjadi di wilayah sentra produksi ikan seperti Sulawesi dan Maluku-Papua. Peran signifikan wilayah Jawa dan Sumatera dapat dilihat secara umum pada Gambar 8.

Walaupun dalam wilayah kepulauan utama relatif tetap komposisinya, tetapi dalam satu wilayah setiap provinsi mempunyai dinamika yang tinggi. Sumatera secara umum menunjukkan dinamika yang tinggi dan konsisten dari 13,59 persen (2009) menjadi 23,16 persen (2011). Penurunan justru terjadi secara signifikan di wilayah Sulawesi dari 19,50 persen (2009) menjadi 9,59 persen (2011).



**Gambar 8. Distribusi Unit Pengolahan Ikan (UPI) Menurut Wilayah**

Pada tahun 2011, pemetaan UPI berbasis skala usaha (mikro, kecil, menengah dan besar) didapatkan bahwa pada UPI skala mikro didominasi untuk produk penggaraman/pengeringan, pengasapan dan pemindangan. Pada skala kecil dominan penggaraman (49 persen), pindang (10 persen), beku (9 persen) dan segar (9 persen). Pada skala menengah didominasi oleh pembekuan (53 persen), pengasinan (9 persen) dan kaleng (7 persen). Sedangkan pada skala besar didominasi beku (52 persen), pengasinan (21 persen) dan kaleng (13 persen). Bila pemetaan ini juga digabungkan dengan wilayah Indonesia (Sumatera, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua) didapatkan bahwa jenis pengolahan tertentu akan dominan diwilayah tertentu. Hal ini menggambarkan preferensi konsumen (pasar), seperti tampak pada Tabel 5.

**Tabel 5. Distribusi Jenis Olahan Dominan pada UPI Berdasarkan Skala Usaha dan Wilayah Tahun 2011**

Wilayah	Skala Usaha			
	Mikro	Kecil	Menengah	Besar
Sumatera	Fermentasi	Asin/kering	Beku	Beku
Jawa	Pindang	Asin/kering	Beku	Beku
Bali-nusa tenggara	Pindang	Pindang	Beku	Beku
Kalimantan	Ekstraksi	Asin/kering	Beku	Beku
Sulawesi	Asap	Asin/kering	Beku	Beku
Maluku-papua	Beku	Beku	Beku	Beku

Sumber : Diolah dari data KKP, 2012

Berdasarkan sebaran wilayah (provinsi), Jawa Timur merupakan provinsi yang sangat strategis dilihat dari distribusi jumlah UPI yang berada di wilayah ini. Lokus utama berdasarkan jumlah wilayah dominan dari masing-masing jenis olahan selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 6. Mengingat bahwa jumlah sebaran unit UPI sebagian besar berada di Pulau Jawa, maka penyerapan tenaga kerja juga secara dominan berada di Pulau Jawa. Provinsi Jawa Timur menempati urutan tertinggi dilihat dari penyerapan tenaga kerja untuk setiap jenis olahan.

**Tabel 6. Distribusi UPI Menurut Propinsi Berdasarkan Jenis Olahan Tahun 2011**

Jenis	Provinsi Distribusi Utama
Pengalengan	<b>Jatim</b> *, Kalsel, Sulut, Bali, Jateng, Sumut, Sulsel
Pembekuan	<b>Jatim</b> * Sulsel, Sulut, Sumut, Kalsel, Aceh, Babel
Penggaraman	<b>Kalsel</b> *, Jatim, Aceh, Sulsel, Jateng, Sumut, NTB
Pemindangan	<b>Jabar</b> *, Jatim, Jateng, NTB, Bali, Banten
Pengasapan	<b>Jateng</b> *, Jatim, Riau, NTB, Sultra, Aceh
Peragian/Fermentasi	<b>Jatim</b> *, Jateng, Jabar, Babel, Kalsel, Sumut

Pereduksian	<b>Jabar*</b> , Jatim, Jateng Sumsel, Lampung, DKI, Banten
Pelumatan Daging Ikan/Surimi	<b>Jatim*</b> DKI, Lampung, Sumsel, Babel, Riau, Kaltim
Produk Segar	<b>Jatim*</b> , Jateng, NTB, Gorontalo, Kaltim, Aceh, Sumsel, Jabar, Kalsel Banten, Maluku Utara, Bali
Lainnya	<b>Jatim*</b> , Sumsel, Jateng, Sumut, Babel, Jabar, Sumbar, Kepri, Lampung, Jambi, DKI Jakarta

Sumber: Diolah dari data KKP, 2012  
Keterangan: \* = jumlah UPI terbesar

#### 4.2.2. Pohon Industri

Pengembangan industri perikanan juga harus melihat pada pohon industri dari setiap komoditi ikan. Secara umum, komoditi perikanan dapat dikelompokkan menjadi jenis ikan, udang dan rumput laut. Masing-masing jenis tersebut mempunyai pohon industri yang khas, dengan produk dasar maupun produk lanjutan atau produk samping yang menyertainya. Pohon industri juga menggambarkan kebutuhan bahan tambahan/penolong yang dibutuhkan, sekaligus menunjukkan tingkat teknologi yang dibutuhkan. Pada akhirnya, dengan analisis pohon industri ini akan menggambarkan *stakeholder* yang perlu terlibat dalam pengembangannya. Gambaran pohon industri dapat dilihat pada Tabel 7, 8 dan 9.

Berdasarkan Tabel 7, terlihat bahwa pada industri pengolahan rumput laut dari bahan baku diperlukan proses ekstraksi untuk menghasilkan produk dasar yang pada akhirnya menjadi produk akhir berupa formulasi. Hal ini berbeda dengan dengan pohon industri pengolahan ikan dimana ekstraksi dilakukan untuk menghasilkan produk samping setelah adanya proses yang menghasilkan produk dasar atau produk akhir, seperti terlihat pada Tabel 8.

**Tabel 7. Pohon Industri Rumput Laut dan Kelembagaan (Pembina)**

PROSES	BAHAN BAKU	EKTRAKSI	PRODUK DASAR	PRODUK AKHIR
<b>MATERI</b>	Rumput Laut	Bahan Penolong (KOH, NaOH, IPA)	ATC, SRC, RC	Formulasi
<b>PRODUK</b>	Rumput Laut		Chip, Powder, Karagenan	Karagenan untuk formulasi (kosmetik, obat, pasta gigi, kertas film dll)
<b>KELEMBAGAAN</b>	KKP Pemda Kemen. PDT Kemen. PU Kemenhub	KKP Kemenperin Kemen KUKM Kemenlu	Kemendag Kemenkeu	Kemenperin KKP

Sumber: Hasil Analisis, 2012

**Tabel 8. Pohon Industri Pengolahan Ikan dan Kelembagaan (Pembina)**

PROSES	BAHAN BAKU	PRODUK DASAR ATAU AKHIR	EKTRAKSI	PRODUK SAMPING
<b>MATERI</b>	Ikan	Frozen, Fresh, Added value	Bahan Penolong : HCl, KOH, H <sub>2</sub> SO <sub>4</sub>	Gelatin Mineral
<b>PRODUK</b>		Utuh, beku, Fillet, Surimi dan olahannya, tepung ikan konsumsi		Gelatin, minyak ikan, tepung ikan pakan
<b>KELEMBAGAAN</b>	KKP Pemda Kemen. PDT Kemen. PU Kemenhub	KKP Kemenperin Kemendag Kemen. KUKM Kemenlu	Kemendag Kemenkeu	Kemenperin KKP

Sumber: Hasil Analisis, 2012

Proses dalam pohon industri ikan hampir sama dengan pengembangan produk udang dan kepiting. Bila dalam pohon industri ikan proses ekstraksi menghasilkan gelatin dan mineral, maka dalam pohon industri udang dan kepiting menghasilkan kitin dan kitosan. Pohon industri pengolahan udang dan kepiting dapat dilihat pada Tabel 9.

Berdasarkan pada Tabel 7, 8, dan 9, terlihat bahwa semakin tinggi prosesnya, maka akan dihasilkan produk yang semakin banyak turunannya. Namun demikian, pada proses yang semakin tinggi, membutuhkan bukan hanya bahan baku, tetapi juga bahan-bahan penolong seperti bahan-bahan kimia. Sehingga hal ini membutuhkan banyak kelembagaan yang terlibat.

**Tabel 9. Pohon Industri Pengolahan Udang dan Kepiting dan Kelembagaan (Pembina)**

PROSES	BAHAN BAKU	PRODUK DASAR ATAU AKHIR	EKSTRAKSI	PRODUK SAMPING
MATERI	Udang, Kepiting	<i>Frozen, Fresh, Added value</i>	Bahan penolong : HCl, H <sub>2</sub> SO <sub>4</sub> , ACETON	<i>Chitin Chitosan Pigmen Flavour</i>
PRODUK		Utuh, beku, H/O, H/L, <i>breaded product, value added product</i>		<i>Chitin chitosan, beta karoten (provitamin A), petis, pewarna, penyedap rasa</i>
KELEMBA-GAAN	KKP Pemda Kemen. PDT Kemen.PU Kemenhub	KKP Kemenperin Kemendag Kemen. KUKM Kemenlu	Kemendag Kemenkeu	Kemenperin KKP

Sumber: Hasil Analisis, 2012

Untuk mendorong efisiensi peran, setiap kelembagaan harus mengidentifikasi sampai sejauh mana peran kelembagaan yang akan dilakukan. Misalnya, apakah KKP akan ikut berperan pada proses ekstraksi yang menghasilkan produk akhir dan produk samping. Sebaliknya apakah Kemenperin akan juga berperan sampai pada bahan baku. Pada saat proses ekstraksi atau proses lanjutan, juga membutuhkan bahan-bahan penolong. Apakah bahan penolong ini akan dihasilkan industri domestik atau impor. Oleh karena itu perlu komunikasi dan koordinasi untuk membagi peran K/L terkait secara efektif.

#### 4.2.3. Nilai Tambah

Pengembangan olahan melalui industri sebenarnya adalah usaha meningkatkan nilai tambah. Nilai tambah ini akan sejalan dengan proses-proses lanjut (hilirisasi) pada pohon industri. Semakin kearah hilir, akan menghasilkan produk yang semakin bernilai tinggi. Tetapi hal ini semakin membutuhkan konsekuensi semakin tinggi teknologi yang dihasilkan, serta membutuhkan bahan-bahan penolong yang semakin spesifik.

Volume yang diperlukan dari bahan-bahan penolong ini pada umumnya tidak sebanyak bahan baku yang dibutuhkan. Tetapi perlu penanganan yang jauh lebih baik, baik pada proses maupun limbah yang dihasilkan. Sehingga bila penanganan proses ini tidak dilakukan dengan baik, akan menimbulkan eksternalitas negatif yang nilainya juga tidak sedikit.

Sebagai contoh pada industri pengolahan ikan tuna. Pada produk di hulu, dari 1.000 ton ikan tuna gelondongan dalam bentuk beku hanya akan bernilai sekitar USD 700 ribu. Tetapi bila diolah menjadi ikan tuna kaleng, maka akan menjadi 62.000 karton senilai USD 1,24 juta dan produk samping tepung ikan sebesar 500 ton senilai Rp500 juta. Bila diasumsikan 1 dolar sama dengan Rp.10.000, maka akan terdapat nilai tambah 590.000 dolar Amerika atau hampir sama dengan produk hulunya (Surya dalam Wibowo, 2012).

Secara lebih nyata nilai tambah rumput laut akan jauh lebih tinggi. Dimana harga dalam bentuk bahan mentah adalah Rp.4.500,- per kg, dalam bentuk potongan (*chip*) adalah sebesar Rp.29.000,- per kg, dalam bentuk SRC adalah sebesar Rp.51.000,- per kg, dalam bentuk RC adalah sebesar Rp. 180.000,- per kg (*industrial grade*) dan Rp.200.000,- per kg (*food grade*). Sehingga, akan terdapat nilai tambah sebesar Rp.175.500,- hingga Rp. 195.500,- per kg. Nilai ini akan semakin tinggi hingga berpuluh kali lipat pada tingkat hilir dalam bentuk produk formulasi.

#### 4.3. Isu dan Permasalahan

##### 4.3.1. Isu-isu Terkait Pengembangan Industri Pengolahan Hasil Perikanan

Beberapa isu yang terkait dengan pengembangan industri pengolahan adalah: (1) disparitas spasial antara sumber/ produsen bahan baku dan permintaan (RT dan industri); (2) jaminan mutu dan keamanan hasil perikanan masih lemah sehingga perlu di tingkatkan; (3) susut hasil masih tinggi; (4) utilitas industri belum optimal; (5) kondisi usaha perikanan kurang kondusif (infrastruktur, kebijakan fiskal daerah, sosial dll); (6) perubahan pola dan jenis produksi hasil perikanan tidak signifikan; (7) ekspor produk primer tinggi; (8) beberapa lokasi potensial kurang berkembang; (9) ketersediaan dan keterjangkauan bahan penolong; (10) koordinasi dan pembagian peran antar *stakeholder* pembina; (11) ketersediaan teknologi yang layak secara ekonomis, terutama untuk mikro-kecil; (12) kesiapan dan ketersediaan tenaga kerja yang sesuai; (13) perijinan yang dirasakan masih rumit; (14) kesiapan *supply chain system*; serta (15) aspek pengelolaan usaha bagi UPI skala UMKM.

Hasil kunjungan lapang menemukan bahwa isu-isu yang terkait dengan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan diantaranya mencakup bahan baku, tenaga kerja, teknologi, higienitas dan sanitasi, pengemasan, infrastruktur manajemen, dan *input*. Permasalahan pada pengolahan hasil perikanan modern secara umum terkait dengan bahan baku,

tenaga kerja dan infrastruktur. Isu-isu lain bersifat pada kondisi lapangan (*site specific*). Sementara pada industri pengolahan tradisional, bahan baku, teknologi, tenaga kerja dan manajemen menjadi permasalahan yang dihadapi oleh industri pengolahan pada setiap lokasi. Isu-isu yang terkait pada masing-masing industri berdasarkan teknologi pengolahannya dapat dilihat pada Tabel 10 dan Tabel 11.

**Tabel 10. Isu Terkait Pengembangan Industri Pengolahan Modern di Wilayah Kunjungan Lapang**

ISU	LOKASI KUNJUNGAN LAPANG			
	LAMPUNG	JATENG	KALTIM	SULUT
Bahan baku	V		V	V
Tenaga kerja	V	V	V	V
Teknologi		V	V	V
Higiene dan sanitasi			V	
Pengemasan			V	
Infrastruktur	V	V		V
Manajemen				
<i>Input</i>		V		V

Sumber : Hasil analisis kunjungan lapang, 2012.

**Tabel 11. Isu Terkait Pengembangan Industri Pengolahan Tradisional di Wilayah Kunjungan Lapang**

ISU	LOKASI KUNJUNGAN LAPANG			
	LAMPUNG	JATENG	KALTIM	SULUT
Bahan baku	V		V	V
Tenaga kerja	V	V	V	
Teknologi	V	V	V	V
Pasar/outlet		V		
Higiene dan sanitasi	V		V	V
Pengemasan	V		V	
Infrastruktur	V	V		V
Manajemen	V	V	V	V

Sumber : Hasil analisis kunjungan lapang, 2012.

#### 4.3.2. Permasalahan

Sesuai dengan kerangka analisis, maka permasalahan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan di Indonesia dapat dikelompokkan dalam kelompok kebijakan, ekonomi, sosial dan teknologi. Permasalahan-permasalahan yang teridentifikasi menurut kelompok masalahnya adalah sebagai berikut:

##### 1. Kebijakan Pemerintah

1. Kebijakan industri pengolahan belum komprehensif, dimana arah kebijakan industri pengolahan skala menengah besar sudah ada, namun untuk industri pengolahan skala mikro dan kecil belum ada.
2. Kebijakan insentif fiskal dan moneter untuk pengembangan industri pengolahan perikanan belum efektif.
3. Kebijakan pembangunan belum mampu mengurangi disparitas antara wilayah produsen dan industri pengolahan.
4. Masih rendahnya kesiapan infrastruktur dasar (listrik, air dan transportasi) di sentra-sentra produksi ikan.
5. Arah kebijakan industri belum mampu mendorong kebijakan untuk memenuhi kebutuhan bahan penolong dan bahan baku ikan.
6. Masih adanya tumpang tindih kewenangan, antar kelembagaan yang terkait dengan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan. Hal ini diduga karena belum adanya koordinasi dan komunikasi yang efektif untuk pembagian peran.

## 2. Ekonomi

1. Insentif fiskal dan moneter yang dilaksanakan belum efektif.
2. Utilitas kapasitas terpasang industri kurang optimal.
3. Masih tingginya impor bahan penolong olahan.
4. Kurangnya infrastruktur menyebabkan kelayakan ekonomi pengembangan industri di wilayah potensial menjadi rendah.
5. Masih lemahnya keterkaitan ke belakang (*backward*) dan ke depan (*forward*) industri pengolahan hasil perikanan.
6. Komitmen dan keberpihakan pengembangan industri pengolahan dari pemerintah yang masih lemah.
7. Kebijakan ekonomi antar lembaga yang belum serasi (pajak, pelabuhan ekspor-impor, bea masuk).

## 3. Sosial

1. Masih rendahnya kualitas tenaga kerja yang bekerja pada industri pengolahan perikanan, karena belum adanya pusat-pusat pengembangan tenaga kerja.
2. Jumlah dan kompetensi tenaga kerja yang belum memadai.
3. Adanya persepsi angkatan kerja yang rendah pada kesempatan kerja di bidang industri pengolahan hasil perikanan, seperti bekerja lebih berat, bau, kotor, tidak prospektif dan rendahnya perlindungan tenaga kerja.

## 4. Teknis

1. Sulitnya memenuhi persyaratan keamanan pangan dengan kondisi lingkungan industri sekarang ini, terutama pada skala mikro-kecil untuk pasar Eropa.
2. Terjadinya kesenjangan antara hasil lembaga riset dengan kebutuhan teknologi.
3. Disparitas spasial antara produsen bahan baku dan permintaan (RT dan industri).
4. Jaminan mutu dan keamanan hasil perikanan masih lemah sehingga perlu di tingkatkan.
5. Susut hasil masih tinggi.
6. Utilitas industri masih rendah.
7. Kesiapan *integrated supply chain system*

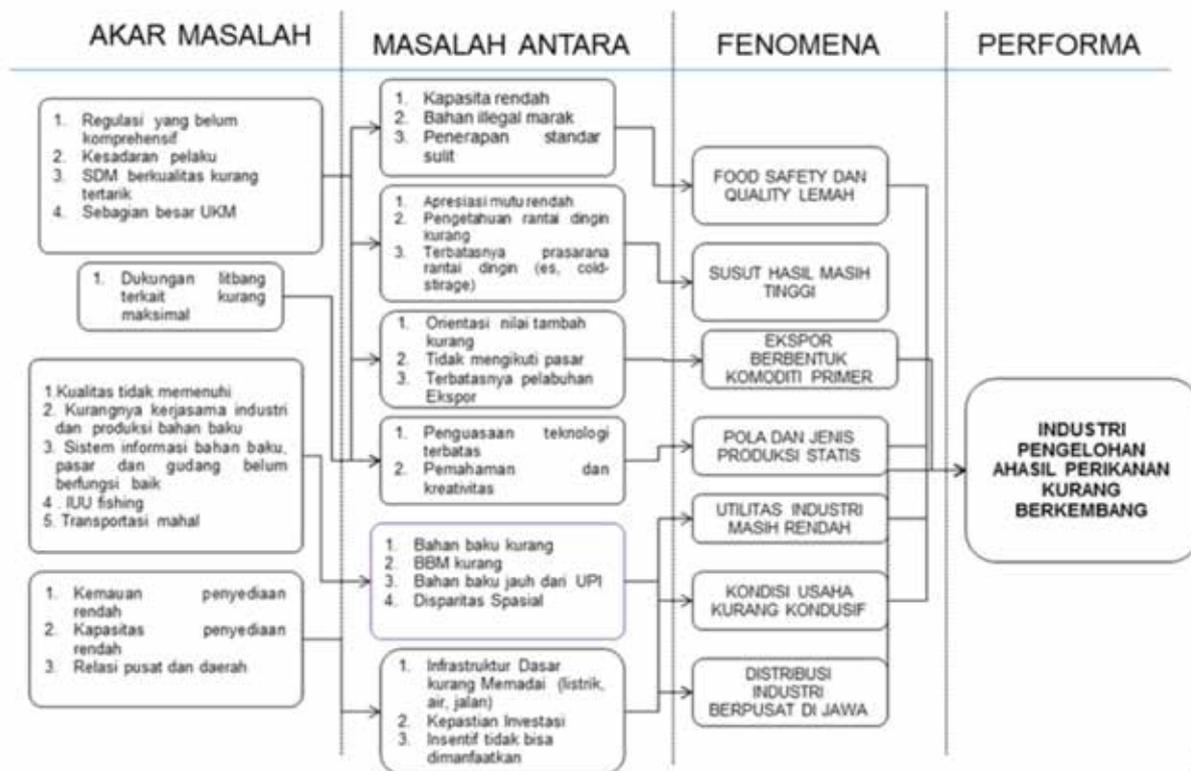
### 4.4. Identifikasi Kebijakan

Identifikasi kebijakan didasarkan pada analisis akar masalah. Pendekatan yang dilakukan adalah dengan pertanyaan berlanjut dan menganalisis sebab-akibat (*why-why-why question*). Diskursus yang digunakan dalam pendekatan analisis kebijakan adalah bahwa pengembangan industri akan sejalan dengan peningkatan nilai tambah, yang pada akhirnya dapat meningkatkan benefit yang akan didistribusikan pada para pelaku. Sehingga peningkatan industri pada akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan pelaku dalam industri pengolahan hasil perikanan baik dalam konsepsi kaitan kedepan dan belakang. Dalam pengembangan kebijakan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan, setiap elemen kelembagaan pemerintah diasumsikan akan bekerja memaksimalkan perannya dan kebijakan didasarkan pada kondisi pemanfaatan sumberdaya yang optimal.

Secara sederhana, analisis kebijakan dilakukan dengan menganalisis kesenjangan antara kondisi ideal dan kondisi actual sesuai dengan hasil analisis akar masalah. Selanjutnya, strategi diturunkan untuk dapat mengimplementasikan kebijakan tersebut. Sesuai dengan domain kewenangannya, kebijakan dilakukan oleh Bappenas pada kebijakan makro. Pada akhirnya arahan kebijakan makro ini akan menjadi panduan bagi kementerian teknis untuk melakukan kebijakan teknis sesuai dengan kewenangan kementerian teknis atau lembaga yang ada. Identifikasi kebijakan diarahkan pada domain yang terkait dalam pengembangan industri yang mencakup domain kebijakan (*policy*), ekonomi (*economy*), sosial (*social*) dan teknis (*technical*).

Analisis struktural terhadap permasalahan dalam pengembangan industri pengolahan hasil perikanan didapatkan bahwa akar permasalahan mencakup aspek regulasi pemerintah (pusat dan daerah), kualitas sumberdaya manusia, kualitas produk yang dihasilkan, ketersediaan teknologi, transportasi, bahan baku, relasi pusat dan daerah, serta kerjasama antar pelaku usaha. Akar masalah ini akan menghasil permasalahan antara dan fenomena yang muncul pada industri pengolahan hasil perikanan, sehingga memunculkan performa industri pengolahan hasil perikanan kurang berkembang. Akar permasalahan tersebut kemudian dianalisis, sesuai dengan domain dalam lingkungan strategis pengembangan industri. Berdasarkan pada analisis akar masalah ini kemudian dianalisis kebutuhan kebijakan dan strategi yang diperlukan.

**Gambar 9. Analisis Struktur Permasalahan Pengembangan Industri Pengolahan Hasil Perikanan di Indonesia**



Berdasar pada Gambar 9, maka diturunkan identifikasi kebijakan sebagai tercantum pada Tabel 12.

**Tabel 12. Identifikasi Kebijakan, Strategi dan Pihak Terkait dalam Pengembangan Industri Hasil Perikanan di Indonesia.**

KEBIJAKAN	STRATEGI	PIHAK TERLIBAT
Kebijakan Pemerintah		
Mengarusutamakan kebijakan industri pengolahan hasil perikanan	Koordinasi dan sinkronisasi program secara menyeluruh baik untuk industri pengolahan mikro-kecil maupun menengah besar Pembagian peran kelembagaan antar pembina Mendorong SKB tentang pengembangan industri pengolahan hasil perikanan dalam bentuk perjanjian kerjasama	KKP Kemenperin Kemen UMKM Kemendag Kemendagri Kemenko Perekonomian
Mendorong kebijakan peningkatan investasi dan promosi pengembangan industri pengolahan hasil perikanan	Mendorong implementasi fasilitas insentif investasi dalam industri pengolahan hasil perikanan	KKP BKPM Kemenko Perekonomian
Mendorong efisiensi dan distribusi manfaat industri pengolahan perikanan pada pusat-pusat regional sentra produksi perikanan sesuai KE perikanan Sulawesi, Papua-Kep Maluku	Menyusun rencana pengembangan industri kearah sentra produksi bahan baku. Mendorong pengembangan investasi infrastruktur dasar. Mengembangkan pusat/pelabuhan impor atau ekspor	Kemenperin KKP Kemendag Kemenhub
Ekonomi		
Meningkatkan efisiensi daya saing industri pengolahan hasil perikanan	Mensinergikan infrastruktur transportasi laut untuk logistik perikanan Mendorong implementasi pemberian fasilitas insentif baik fiskal maupun moneter	KKP Kemenhub BI Kemenkeu
Sosial		

KEBIJAKAN	STRATEGI	PIHAK TERLIBAT
Meningkatkan nilai dan kompetensi pekerja pada industri pengolahan hasil perikanan	Meningkatkan keterampilan sumber daya manusia pekerja di bidang industri pengolahan hasil perikanan Meningkatkan etos kerja sumber daya manusia pekerja di bidang industri pengolahan hasil perikanan	KKP Kemenaker-trans Kemendiknas BNSP
Teknologi		
Mengembangkan sistem rantai pasokan dan teknologi untuk mendukung nilai tambah, efisiensi produksi dan daya saing industri pengolahan hasil perikanan	Peningkatan ketersediaan <i>input</i> produksi dengan peningkatan produksi domestik bahan baku utama dan penolong Kerjasama riset dengan kolaborasi antar lembaga Diseminasi riset teknologi	KKP Kemenperin Kemendiknas BPPT

Sumber : Hasil Analisis, 2012

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Pada kebijakan nasional, telah terdapat arahan peningkatan daya saing perekonomian yang diturunkan pada rencana-rencana pembangunan yang lebih operatif.
2. Pengembangan industri pengolahan hasil perikanan masih menghadapi kendala signifikan terkait aspek regulasi pemerintah (pusat dan daerah), kualitas sumberdaya manusia, kualitas produk yang dihasilkan, ketersediaan teknologi, transportasi, bahan baku, relasi pusat dan daerah, serta kerjasama antar pelaku usaha.
3. Untuk mengembangkan industri pengolahan hasil perikanan diperlukan kebijakan: (i) mengarusutamakan kebijakan industri pengolahan hasil perikanan yang terintegrasi; (ii) mendorong kebijakan peningkatan investasi dan promosi pengembangan industri pengolahan hasil perikanan; (iii) mendorong efisiensi dan distribusi manfaat industri pengolahan perikanan pada sentra-sentra produksi perikanan sesuai korodir ekonomi (KE) perikanan Sulawesi, Papua-Kep Maluku; (iv) meningkatkan efisiensi dan daya saing; (v) meningkatkan persepsi dan kualitas SDM pada bidang kerja pengolahan hasil perikanan; dan (vi) mengembangkan teknologi yang lebih efisien ramah lingkungan.

### 5.2 . REKOMENDASI

1. Perlu pengembangan mekanisme koordinasi dan komunikasi antara kementerian/lembaga terkait usaha pengembangan industri hasil perikanan/laut di Indonesia yang lebih operasional dan meningkatkan komitmen kelembagaan.
2. Perlu kesepakatan pembagian peran antara kementerian/kelembagaan dalam pengembangan industri pengolahan hasil perikanan/laut Indonesia, termasuk percepatan pembangunan sarana prasarana logistiknya.
3. Perlu disusun peta jalan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan skala mikro-kecil yang bersinergis dengan peta jalan pengembangan industri pengolahan hasil perikanan skala menengah besar yang telah ada.
4. Pengembangan industri pengolahan hasil perikanan dimasa mendatang perlu orientasi pendekatan bahan baku untuk mendukung efisiensi industri dan meningkatkan dampak *multiplier* bagi perekonomian lokal.
5. Perlu disusun mekanisme insentif dan disinsentif pajak untuk mendukung industri pengolahan perikanan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggadiredja, J.T, MA Wldodo, M Arfah, A Zatznika, S Kusnowirjono, S Indrayani, D Ma'mun, Samila dan S Hadi. 2011. Kajian Strategi Pengembangan Industri Rumput Laut dan Pemanfaatannya Secara Berkelanjutan. Badan Pengajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Asosiasi Petani dan Pengelola Rumput Laut Indonesia (ASPERLI), Indonesia Seaweed Society (ISS). Jakarta
- Bartels, F.L. and S. Lederer. 2009. Changing Patterns in Industrial Performance. A UNIDO Competitive Industrial Performance Perspective Implications for Industrial Development. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Research and Statistical Branch Working Paper 05/2009.
- BPS. 2012. Data Ekspor Impor Indonesia 1999-2011. <http://www.bps.go.id/exim-frame.php?kat=2>
- Deputi Sekretaris Kabinet Bidang Hukum. 2008. Peraturan Presiden No.28/2008 tentang Kebijakan Industri Nasional. Ditjen Agro Kimia, Kementerian Perindustrian. 2009. Road Map Pengembangan Industri Pengolahan Hasil Laut.

- Dunn, W. 1998. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hatsopoulos, G.N., P.R. Krugman and L.H. Summers. 1988. US Competitiveness: Beyond the Trade Deficit. Science.Vol.241 no. 4863 pp. 299-307.
- Ishihara, T. 2000. Industrial Policy and Competition Policy. [www.jftc.go.jp/eacpf/05/jicatext2/0826Ind.pdf](http://www.jftc.go.jp/eacpf/05/jicatext2/0826Ind.pdf).
- Jakobson, Stik-Erik. 2000. Knowledge, Informal Rules and Localised Competitiveness : A Study of Local Milieu in the Norwegian Fish Processing Industry. Foundation for Research in Economics and Business Administration. Bergen.
- KKP. 2011. Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2010. KKP
- KKP. 2012. Statistik Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan 2011. KKP.
- KKP. 2012. Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2011. KKP
- KKP. 2012. Peraturan Menteri KKP No15/2012 tentang Rencana Strategis KKP 2012-2014. KKP.
- Kementerian Perindustrian. 2011. Klasifikasi Industri Perikanan Berdasarkan ISIC. Jakarta.
- Kementerian Perindustrian. 2010. Rencana Strategis Kementerian Perindustrian 2010-2014.
- Komisi Rumput Laut Indonesia. 2012. Bahan Rapat Komisi Rumput Laut Indonesia, Direktorat Usaha dan Investasi, Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan, KKP.
- Kumral, N., C. Deger and B. Turkcan. 2008. Competitive Industrial Performance Index and It's Drivers: Case of Turkey and Selected Countries. International Conference on Emerging Economic Issues in a Globalizing World, İzmir.
- Menteri/Sekretaris Negara. 1984. Undang-undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.
- Sach, J., W.T.Woo and X. Yang. 2000. Economic Reform and Constitutional Reform. [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=254110](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=254110).
- Siggel, E. 2007. The Many Dimension of Competitiveness. International Competitiveness and Comparative Advantage : A Survey and a Proposal for Measurement. CESifo Venice Summer Institute. 2007.
- Sutton, R. 1999. The Policy Process: An Overview. Overseas Development Institute.
- Wibowo, S. 2012. Pengembangan Industri Pengolahan Hasil Perikanan, dipresentasikan dalam Bappenas: Pengembangan Industri Pengolahan Perikanan Dalam Negeri. Bappenas.
- United Nation Industrial Development Organisation (UNIDO). 2003. Strategies For Regional Innovation Systems: Learning Transfer and Applications. UNIDO.