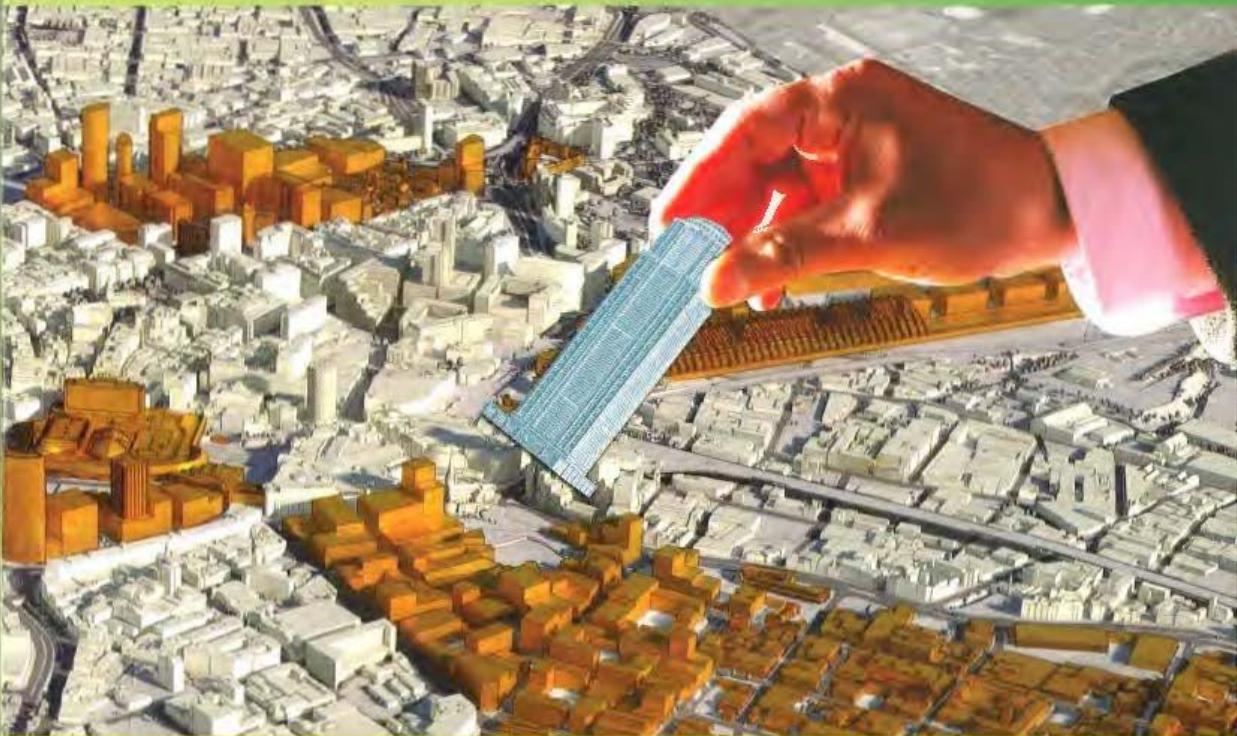


# INFO KAJIAN BAPPENAS

ISSN : 1693 - 7422

VOL. 9 | NO. 1 | SEPTEMBER 2012



## Kependudukan dan Pemanfaatan Tata Ruang



# Daftar Isi

Pengantar Redaksi .....	ii
1. Rancangan Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2010 - 2035 ( <i>Exercise Academic</i> ) .....	1
2. Prioritisasi Sektor Perumahan dan Pemukiman Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah .....	11
3. Proses Penyesuaian RTRW Menurut Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 .....	21
4. Indeks Pembangunan Kota .....	31
5. Harmonisasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan Dalam Rangka Mendukung Program KB.....	40
6. Analisis Pencapaian Indikator <i>Decent Work</i> Indonesia .....	54
7. Kebijakan Insentif dan Disinsentif Tata Ruang Dalam Pembangunan Nasional .....	64
8. Sinergitas Implementasi Perjanjian Internasional Bidang Lingkungan Hidup .....	74
9. Strategi Pengembangan Pemasaran Produk Perikanan Dalam Rangka Mengantisipasi Peningkatan Produksi Perikanan .....	84
10. Strategi Peningkatan Sarana dan Prasarana di Bidang Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga .....	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. Boediastoeti 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  
Nur Syarifah, SH, LLM  
Ir. R. Wijaya Kusuma Wardhana, ST, MMIB  
Agus Sutarman, SE, MAP, MIDS  
M. Nasir, S.Kom, M.Si  
Ir. Erianti Puspa, MM  
Shri Mulyanto, S.Sos, MT, M.Sc

##### Bagian Keuangan

Mukijo, SAP

##### Setting/Layout

Maharani, SE

##### Distribusi

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

##### Sekretariat

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

## Pengantar Redaksi

Info Kajian kita kali ini mengambil tema **Kependudukan dan Pemanfaatan Tata Ruang**. Edisi ini memuat sepuluh kajian yang disusun oleh sejumlah unit kerja di Kementerian PPN/Bappenas. Kajian tersebut dilakukan pada tahun 2011.

Kajian yang berkaitan dengan kependudukan adalah prakarsa strategis **Rancangan Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2010 – 2035** yang dimaksudkan untuk menghitung proyeksi penduduk Indonesia pada periode 2010 – 2035 serta implikasinya terhadap pembangunan; kajian **Harmonisasi Kebijakan dan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka Mendukung Program KB** yang tujuannya untuk melihat sinergi antarkebijakan/PUU yang terkait dengan program KB, baik di tingkat pusat maupun daerah; kajian **Analisis Pencapaian Indikator Decent Work Indonesia** yang salah satu tujuannya untuk melihat seberapa jauh *decent work* telah dilaksanakan sesuai indikatornya dan menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk penerapannya; kajian **Strategi Pengembangan Pemasaran Produk Perikanan dalam rangka Mengantisipasi Peningkatan Produksi Perikanan** yang tujuannya menyusun strategi pemasaran produk perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan; serta kajian **Strategi Peningkatan Sarana dan Prasarana di Bidang Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga (KPPO)** yang bertujuan untuk menyusun rekomendasi kebijakan dan strategi peningkatan sarana dan prasarana bidang KPPO yang sesuai dan selaras dengan kebutuhan.

Tema lain yang juga disajikan adalah mengenai pemanfaatan ruang. Kajian yang relevan dengan tema ini adalah kajian **Prioritisasi Sektor Perumahan dan Permukiman dalam Perencanaan Pembangunan Daerah** yang salah satu tujuannya untuk mengetahui faktor prioritas pembangunan perumahan dan permukiman yang ditunjukkan dalam alokasi penganggaran di daerah; kajian **Proses Penyesuaian Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) menurut UU No. 26/2007** yang bertujuan untuk mengkaji proses pelaksanaan penyesuaian RTRW di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; kajian **Indeks Pembangunan Kota** yang menyusun indeks pembangunan perkotaan di Indonesia; kajian **Kebijakan Insentif dan Disentif Tata Ruang dalam Pembangunan Nasional** yang memetakan jenis insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang, penyusunan mekanisme dan arahan penerapannya; kajian **Sinergitas Implementasi Perjanjian Internasional Bidang Lingkungan Hidup** yang tujuannya untuk mengidentifikasi dan menganalisis keterkaitan isu-isu lingkungan hidup dalam perjanjian internasional bidang lingkungan hidup.

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

Salam,

*Redaksi*

# RANCANGAN PROYEKSI PENDUDUK INDONESIA TAHUN 2010 – 2035 (EXERCISE ACADEMIC)

KEDEPUTIAN SUMBER DAYA MANUSIA DAN KEBUDAYAAN  
email : nina@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Kajian "Rancangan Proyeksi Penduduk Indonesia Tahun 2010 – 2035" ini merupakan *exercise academic* yang dimaksudkan untuk menghitung proyeksi penduduk Indonesia pada periode 2010 – 2035 serta implikasinya terhadap pembangunan, dimana perhitungan parameter demografi (*infant mortality rate/IMR, total fertility rate/TFR, migrasi*) dilakukan tanpa memasukkan intervensi kebijakan.

Hasil proyeksi penduduk Indonesia 2010 – 2035 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia masih akan bertambah dari 237,6 juta jiwa pada tahun 2010 menjadi 305,9 juta jiwa pada tahun 2035. Komposisi umur penduduk Indonesia diperkirakan akan menuju stasioner pada periode 2010 – 2035 seiring dengan penurunan jumlah penduduk usia muda dan meningkatnya jumlah penduduk usia yang lebih tua.

Jumlah penduduk usia dini (0-6 tahun) diperkirakan akan terus menurun dari 32,4 juta pada tahun 2010 menjadi 30,6 juta jiwa pada tahun 2035. Jumlah penduduk usia SD (7-12 tahun) dan usia SMP (13-15 tahun) masih akan meningkat sampai tahun 2020 dan kemudian akan turun masing-masing menjadi 26,5 juta dan 13,4 juta pada tahun 2035. Sementara itu, jumlah penduduk usia SMA (16-18 tahun) diperkirakan akan meningkat sampai tahun 2025 dan kemudian akan menurun menjadi 13,4 juta pada tahun 2035. Penduduk usia perguruan tinggi diperkirakan akan terus meningkat sampai tahun 2030 dan kemudian akan turun menjadi 26,8 juta pada tahun 2035.

Secara absolut selama periode tahun 2010 – 2035 jumlah penduduk usia kerja akan bertambah sekitar 48,5 juta orang dan penduduk usia lanjut akan bertambah sekitar 21,8 juta orang. Indonesia akan mencapai struktur umur penduduk tua pada tahun 2035 karena persentase penduduk usia 65 tahun ke atas sudah lebih dari 10% pada tahun 2035. Pada tahun 2035, pada setiap 100 orang penduduk usia kerja Indonesia (15-64 tahun) akan menanggung 33 penduduk usia 0-14 tahun dan 15 penduduk usia 65 tahun ke atas. Jumlah penduduk laki-laki masih akan lebih besar daripada jumlah penduduk perempuan sampai tahun 2035. Akan tetapi, rasio antara jumlah penduduk laki-laki dan perempuan semakin kecil.

Angka fertilitas total (*total fertility rate/TFR*) diperkirakan akan turun menjadi 2,31 anak per ibu pada periode 2010 – 2015 dan 2,03 anak per ibu pada periode 2030 – 2035. Angka kematian bayi (*infant mortality rate/IMR*) Indonesia diproyeksikan akan turun dari 22 kematian bayi per 1.000 kelahiran hidup pada periode 2010 – 2015 menjadi 13 kematian bayi per 1.000 kelahiran hidup pada periode 2030 – 2035.

Hasil proyeksi penduduk mengindikasikan pentingnya mengantisipasi implikasi perubahan demografis penduduk Indonesia pada periode 2010 – 2035 terhadap pembangunan, yaitu dalam menetapkan dasar perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan dalam penyediaan berbagai kebutuhan pembangunan serta pengembangan potensi ekonomi, sosial dan budaya kedepan.

Kajian tersebut disusun berdasarkan hasil *exercise academic*, dimana perhitungan parameter demografi (IMR, TFR, migrasi) dilakukan tanpa memasukkan intervensi kebijakan. Data dasar penduduk berdasar hasil SP 2010. TFR dan ASFR untuk tingkat fertilitas serta IMR dan angka harapan hidup saat lahir menggunakan SP tahun 1971, 1980, 1990, 2000 dan 2010 serta SDKI tahun 1991, 1994, 1997, 2002/2003 dan 2007. Data migrasi pada tingkat provinsi bersumber dari SUPAS tahun 2005.

**Kata kunci :** *proyeksi, penduduk, Indonesia, demografi, implikasi.*

## 1. LATAR BELAKANG

Tujuan akhir (*ultimate objective*) dari pembangunan adalah pembangunan manusia, yaitu dimaksudkan untuk memperkaya kehidupan penduduk menuju hidup yang lengkap, produktif dan menyenangkan, seperti umur panjang, kesehatan baik, terdidik, pendapatan cukup untuk membeli makanan, pakaian dan tempat tinggal dan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan-keputusan terutama yang menyangkut penduduk itu sendiri. Oleh karena itu, dalam upaya meningkatkan pencapaian pembangunan manusia adalah penting untuk membuat perencanaan pembangunan yang berdasarkan situasi dan kondisi penduduk.



**Gambar 1. Kerangka Pikir Hubungan Kependudukan dan Pembangunan**

Dalam lima (5) dekade terakhir Indonesia telah mengalami perubahan demografis yang nyata. Jumlah penduduk terus bertambah dari 119,2 juta jiwa menurut hasil Sensus Penduduk (SP) 1971 menjadi 246,0 juta jiwa menurut SP 2010 (setelah memperhitungkan penduduk yang tidak dicacah sebesar 3,5%). Dengan demikian jumlah penduduk Indonesia meningkat menjadi lebih dari dua kali lipat dalam periode 1971 – 2010. Untuk itu dinamika kependudukan harus diantisipasi dengan perencanaan pembangunan yang sesuai dengan karakteristik penduduk saat ini dan pada masa yang akan datang yang dapat diperoleh dari hasil proyeksi penduduk.

## 2. TUJUAN KAJIAN

Kajian ini merupakan *exercise academic* yang dimaksudkan untuk menghitung proyeksi penduduk Indonesia pada periode 2010 – 2035 serta implikasinya terhadap pembangunan. Secara khusus kajian ini bertujuan untuk :

- menghitung perkiraan jumlah penduduk, angka pertumbuhan penduduk dan jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin Indonesia pada periode 2010 – 2035;
- menghitung perkiraan fertilitas Indonesia pada periode 2010 – 2035;
- menghitung perkiraan mortalitas Indonesia pada periode 2010 – 2035;
- menghitung perkiraan migrasi, urbanisasi dan kepadatan penduduk Indonesia pada periode 2010 – 2035;
- menghitung rasio jenis kelamin dan rasio ketergantungan Indonesia pada periode 2010 – 2035.

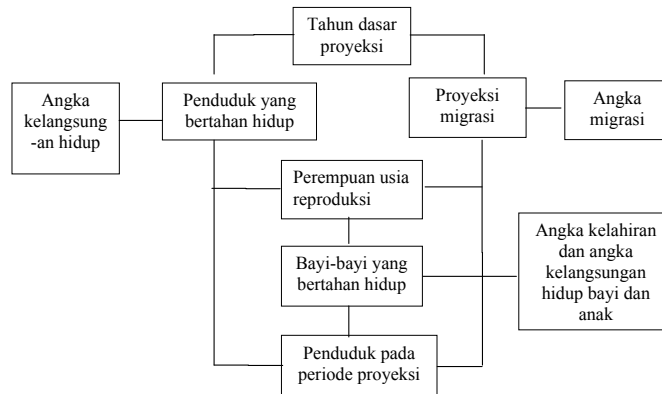
## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA PIKIR PROYEKSI PENDUDUK

Proyeksi penduduk adalah perkiraan matematis penduduk pada masa lalu (*backward projection*) dan/atau pada masa yang akan datang (*forward projection*) dengan memperhitungkan kecenderungan kondisi penduduk (jumlah penduduk, tingkat kelahiran, tingkat kematian dan tingkat migrasi) pada masa lalu dan/atau pada masa yang akan datang.

Untuk proyeksi penduduk pada tingkat negara biasanya diasumsikan bahwa pengaruh migrasi penduduk pada masa lalu terhadap jumlah penduduk pada periode proyeksi dapat diabaikan karena selisih antara penduduk yang masuk ke dan keluar dari suatu negara tidak besar. Jadi, jumlah penduduk pada periode proyeksi ditentukan oleh tingkat kelahiran dan tingkat kematian. Akan tetapi, pada tingkat daerah, seperti provinsi dan kabupaten/kota, migrasi penduduk pada masa lalu mempunyai pengaruh yang berarti terhadap jumlah penduduk pada periode proyeksi sehingga harus diperhitungkan dalam proyeksi penduduk daerah.

Kajian ini menggunakan metode komponen - uniregional demografi, dimana tiga (3) tahap iterasi dilakukan untuk menghasilkan proyeksi penduduk nasional menurut kelompok umur dan jenis kelamin yang sama dengan total proyeksi penduduk nasional menurut kelompok umur dan jenis kelamin untuk semua provinsi. Iterasi pertama bertujuan untuk menyamakan proyeksi penduduk menurut jenis kelamin pada tingkat nasional sama dengan total proyeksi penduduk menurut jenis kelamin untuk provinsi. Pada tahap 2, iterasi dilakukan untuk menghasilkan proyeksi penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin di setiap provinsi sama dengan jumlah penduduk menurut jenis kelamin pada hasil iterasi pertama. Pada iterasi tahap 3 dihasilkan proyeksi penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin untuk semua provinsi yang sama dengan jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin untuk tingkat nasional.



**Gambar 2. Kerangka Pikir Proyeksi Penduduk Dengan Metode Komponen**

### 3.2. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Kajian rancangan proyeksi penduduk Indonesia 2010 – 2035 disusun berdasarkan hasil *exercise academic* dimana perhitungan parameter demografi (*infant mortality rate/IMR*, *total fertility rate/TFR*, migrasi) dilakukan tanpa memasukkan intervensi kebijakan.

Data dasar penduduk yang digunakan adalah jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin menurut hasil SP 2010 yang sudah dirapikan. Sementara itu, data dasar angka kelahiran total (*total fertility rate/TFR*) dan angka kelahiran menurut umur (*age specific fertility rate/ASFR*) untuk tingkat fertilitas serta angka kematian bayi (*infant mortality rate/IMR*) dan angka harapan hidup saat lahir (*life expectancy at birth*) yang digunakan berasal dari hasil SP tahun 1971, 1980, 1990, 2000 dan 2010 serta dari hasil SDKI tahun 1991, 1994, 1997, 2002/2003 dan 2007. Data migrasi bersih menurut kelompok umur dan jenis kelamin (*age and sex specific net migration rate/ASNMR*) untuk proyeksi pada tingkat provinsi bersumber dari hasil Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 2005.

#### 3.2.1. Skenario Proyeksi Penduduk

Berdasarkan kombinasi dari asumsi tingkat kelahiran, kematian dan migrasi pada periode proyeksi ditetapkan skenario proyeksi penduduk. Pada kajian ini, dua (2) skenario proyeksi penduduk yang diajukan. Tingkat fertilitas dan tingkat mortalitas pada periode 2010 – 2035 diasumsikan mengikuti kecenderungan fertilitas dan mortalitas masa lalu, sementara pola migrasi diasumsikan tetap seperti pada tahun 2005. Tingkat fertilitas dan mortalitas yang digunakan adalah tingkat fertilitas dan mortalitas berdasarkan hasil sensus penduduk. Pada Skenario 1 penduduk dasar yang digunakan adalah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin hasil Sensus Penduduk tahun 2010 tanpa penduduk yang tidak tercacah. Pada Skenario 2 penduduk dasar yang digunakan adalah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin hasil Sensus Penduduk tahun 2010 ditambah dengan penduduk yang tidak tercacah.

#### 3.2.2. Asumsi Proyeksi Penduduk

Asumsi yang digunakan untuk proyeksi ASFR dan TFR, baik untuk skenario 1 maupun untuk skenario 2, adalah asumsi tren historis. Artinya, diasumsikan bahwa TFR pada periode proyeksi akan terus turun dengan laju penurunan yang sama dengan laju penurunan TFR pada periode SP 1971 – SP 2010. Adapun model proyeksi TFR yang digunakan berupa model eksponensial dengan limit 1,6. Fungsi eksponensial digunakan karena tren TFR pada masa lalu berbentuk kurva eksponensial dengan laju penurunan yang semakin berkurang. Model proyeksi dengan limit digunakan supaya proyeksi TFR tidak terlalu rendah atau bahkan negatif jika laju penurunan TFR tinggi. Limit TFR sebesar 1,6 – yang merupakan TFR di beberapa negara maju – dipilih dengan alasan bahwa TFR Indonesia tidak akan lebih rendah daripada TFR negara maju mengingat sebagian besar masyarakat Indonesia masih memandang berkeluarga dan mempunyai anak paling sedikit dua orang merupakan salah satu tujuan hidup.

Model yang digunakan untuk memproyeksikan TFR adalah sebagai berikut.

$$TFR_t = 1,6 - (1,6 - TFR_0) \times \exp(rt)$$

$TFR_t$  adalah TFR pada periode proyeksi,  $TFR_0$  adalah TFR pada tahun dasar,  $r$  adalah laju penurunan TFR dan  $t$  adalah selisih antara periode proyeksi dengan tahun dasar. Laju penurunan TFR rata-rata metode *own child/OC*, *Rele* dan *Palmore* untuk Indonesia adalah sebesar 2,51 persen per tahun.

Proyeksi tingkat mortalitas (angka kematian bayi dan angka harapan hidup saat lahir) juga menggunakan asumsi tren historis dengan menggunakan model proyeksi eksponensial dengan limit. Adapun model proyeksi yang digunakan adalah sebagai berikut.

$$IMR_t = 7,11 - (7,11 - IMR_0) \times \exp(rt) \text{ untuk laki-laki}$$

$$IMR_t = 4,45 - (4,45 - IMR_0) \times \exp(rt) \text{ untuk perempuan}$$

Limit IMR sebesar 7,11 untuk laki-laki dan limit IMR sebesar 4,45 untuk perempuan merupakan IMR terkecil dalam tabel kematian Coale dan Demeny (1983) untuk level 25 model Barat. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa IMR laki-laki turun dengan laju 4,13% per tahun selama periode SP 1971 – SP 2010, dan IMR perempuan turun dengan laju 3,66% per tahun selama periode yang sama. Konversi IMR pada periode proyeksi ke angka harapan hidup saat lahir dilakukan dengan menggunakan Tabel Kematian Coale dan Demeny untuk menghasilkan angka harapan hidup saat lahir pada periode 2010 – 2035.

Untuk proyeksi penduduk nasional migrasi internasional diasumsikan dapat diabaikan. Hal ini dikarenakan selisih antara jumlah penduduk yang masuk ke Indonesia dan yang meninggalkan Indonesia kecil sekali sehingga dianggap tidak mempengaruhi dinamika penduduk pada periode 2010 – 2035. Akan tetapi, untuk proyeksi penduduk pada tingkat provinsi, pengaruh migrasi terhadap jumlah penduduk pada masa yang akan datang harus diperhitungkan. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa pola migrasi menurut kelompok umur dan jenis kelamin pada periode 2010 – 2035 di setiap provinsi akan mengikuti pola migrasi menurut kelompok umur dan jenis kelamin di provinsi yang bersangkutan menurut hasil Survei Penduduk Antar

Sensus (SUPAS) 2005. Artinya, angka migrasi risen bersih menurut kelompok umur dan jenis kelamin pada periode 2010-2035 di setiap provinsi sama dengan angka migrasi risen bersih menurut kelompok umur dan jenis kelamin menurut SUPAS 2005.

Untuk proyeksi urbanisasi diasumsikan bahwa angka urbanisasi pada periode 2010-2035 mengikuti laju pertumbuhan angka urbanisasi pada periode 1990-2010. Sementara itu, diasumsikan bahwa persentase migran dan persentase non-migran pada periode 2010-2035 sama dengan persentase migran dan persentase non-migran menurut hasil SUPAS 2005. Asumsi yang digunakan untuk proyeksi kepadatan penduduk adalah bahwa luas wilayah Indonesia dan setiap provinsi pada periode 2010-2035 sama dengan luas wilayah Indonesia dan setiap provinsi pada tahun 2010.

### 3.3. DATA

#### 3.3.1. Data Dasar

Untuk melakukan proyeksi penduduk dibutuhkan data dasar berupa jumlah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin serta data komponen utama pertumbuhan penduduk berupa angka kelahiran total (*total fertility rate*/TFR) dan angka kelahiran menurut umur (*age specific fertility rate*/ASFR) untuk tingkat fertilitas serta angka kematian bayi (*infant mortality rate*/IMR) dan angka harapan hidup saat lahir (*life expectancy at birth*) menurut jenis kelamin untuk tingkat kematian. Pada tingkat provinsi juga membutuhkan angka migrasi bersih menurut kelompok umur dan jenis kelamin (*age and sex specific net migration rate*/ASNMR).

#### 3.3.2. Evaluasi Data

Sebelum melakukan proyeksi penduduk, data penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin dievaluasi. Evaluasi menjadi penting ketika terdapat kecenderungan melaporkan umur dengan angka berakhiran nol (0) atau lima (5). Fenomena ini dikenal dengan sebutan penimbunan umur (*age heaping*). Selain itu, dalam sensus atau survei terdapat kecenderungan kurang cacah penduduk usia 0-4 tahun. Oleh karena itu, distribusi umur penduduk perlu di"halus"kan (*smoothed*) supaya distribusi umur penduduk pada periode proyeksi juga "halus". Artinya, supaya tidak terjadi penonjolan pada kelompok umur tertentu, khususnya umur yang berakhiran nol atau lima.

Dalam kajian proyeksi penduduk Indonesia 2010 – 2035 diajukan 2 (dua) skenario proyeksi penduduk yang dibedakan menurut penduduk dasar yang digunakan. Untuk skenario 1 penduduk dasar yang digunakan adalah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin tanpa penduduk yang tidak tercacah dengan jumlah 237,6 juta jiwa. Sementara itu, untuk skenario 2 penduduk dasar yang digunakan adalah penduduk menurut kelompok umur dan jenis kelamin ditambah penduduk yang tidak tercacah dengan jumlah 246 juta jiwa.

TFR yang digunakan adalah TFR rata-rata dari TFR yang dihitung dengan menggunakan metode Rele, metode Palmore dan metode anak kandung. Selanjutnya, karena BPS belum mempublikasikan ASFR menurut hasil SP 2010, dalam kajian ini digunakan distribusi umur fertilitas menurut hasil SP 2000 yang diestimasi dengan menggunakan metode anak kandung untuk memperoleh perkiraan ASFR menurut hasil SP 2010.

Data dasar mortalitas yang digunakan adalah angka kematian bayi /AKB yang merupakan hasil estimasi berdasarkan hasil SP 1971 – SP 2010 yang dihitung dengan menggunakan metode tidak langsung Trussell berdasarkan informasi jumlah anak yang pernah dilahirkan (*children ever born*/CEB) dan jumlah anak masih hidup pada perempuan yang memiliki kelahiran hidup serta informasi jumlah perempuan usia reproduksi.

Selanjutnya, untuk proyeksi penduduk, dibutuhkan data angka harapan hidup saat lahir. Oleh karena itu, berdasarkan AKB dihitung angka harapan hidup saat lahir pada tahun 2010 dan pada periode proyeksi dengan menggunakan tabel kematian Coale dan Demeny model barat (1983). Hal ini dilakukan dengan cara memperoleh level kematian Indonesia yang sesuai dengan AKB pada tabel kematian Coale dan Demeny. Interpolasi dilakukan jika AKB Indonesia terletak di antara dua level mortalitas pada tabel kematian Coale dan Demeny. Misalnya, AKB Indonesia terletak pada level 19 dan level 20. Untuk mendapatkan angka harapan hidup saat lahir yang bersesuaian maka dilakukan interpolasi dengan menggunakan informasi peluang meninggal saat lahir (yang merupakan estimasi AKB) serta angka harapan hidup saat lahir untuk level 19 dan level 20 model barat pada tabel kematian Coale dan Demeny.

Untuk proyeksi jumlah migran dan non-migran data dasar yang digunakan adalah persentase migran dan persentase non-migran berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010. Sementara itu, untuk proyeksi urbanisasi, data dasar yang digunakan adalah angka urbanisasi berdasarkan hasil SP 1990, 2000 dan 2010.

## 4. HASIL PROYEKSI PENDUDUK

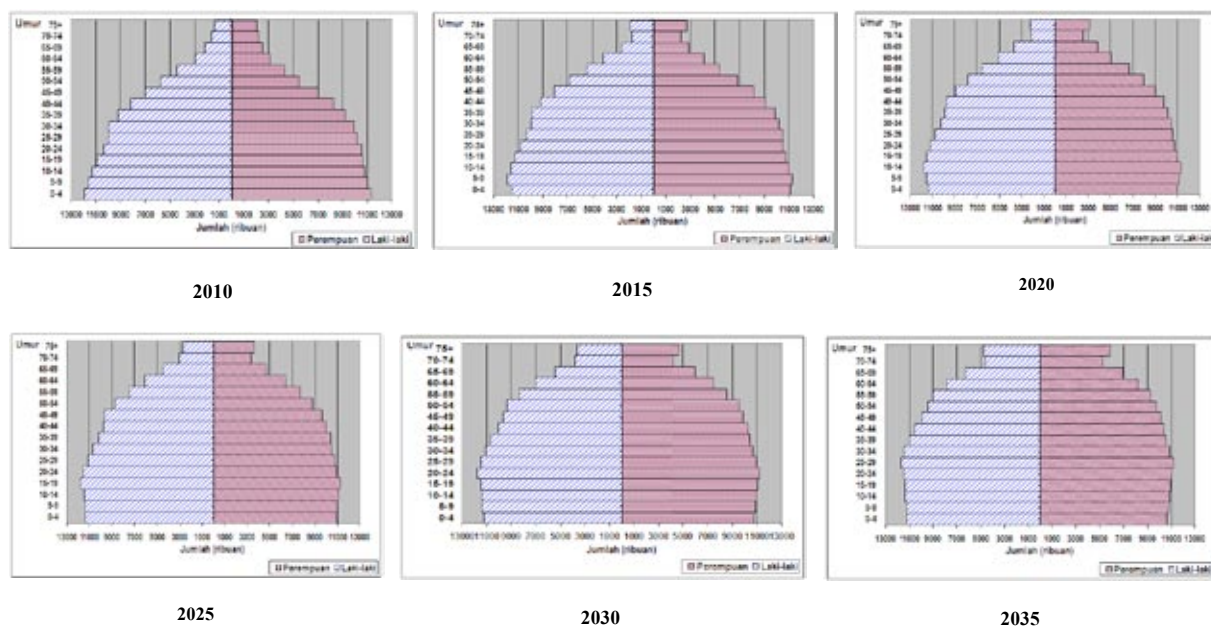
### 4.1. KUANTITAS PENDUDUK

Hasil proyeksi penduduk menunjukkan bahwa jika kecenderungan fertilitas dan mortalitas pada periode 2010 – 2035 mengikuti tren fertilitas dan mortalitas pada periode 1960an – 2000an (Skenario 1) maka jumlah penduduk Indonesia diperkirakan akan mencapai 253,9 juta jiwa pada tahun 2015, dan 305,9 juta jiwa pada tahun 2035. Dengan jumlah penduduk sebesar 305,9 juta maka pada tahun 2035 Indonesia akan menduduki posisi keempat di dunia dalam hal jumlah penduduk setelah India, Cina, Amerika Serikat dan Nigeria. Penurunan posisi ini dapat disebabkan oleh karena diperkirakan Nigeria masih memiliki tingkat kelahiran yang sangat tinggi, sekitar empat anak per ibu pada periode 2030-2035 dengan angka pertumbuhan penduduk sebesar 2,22 persen per tahun.

Hasil proyeksi juga menunjukkan bahwa komposisi umur penduduk Indonesia semakin stasioner dimana persentase penduduk usia muda terus menurun dan persentase penduduk usia yang lebih tua meningkat (Gambar 4.1). Pada tahun 2010 persentase penduduk menurut kelompok umur bervariasi antara 1,5% untuk penduduk usia 75 tahun ke atas dan 9,8% untuk

penduduk usia 0-4 tahun. Akan tetapi, pada tahun 2035 variasi ini berkurang menjadi 3,2% untuk penduduk usia 70-74 tahun dan 7,5% untuk penduduk usia 25-29 tahun.

Secara khusus, penduduk usia 0-24 tahun mencakup anak usia dini (0-6 tahun), usia sekolah dasar (SD, 7-12 tahun), usia sekolah menengah pertama (SMP, 13-15 tahun), usia sekolah menengah atas (SMA, 16-18 tahun) dan usia perguruan tinggi (PT, 19-24 tahun). Jumlah penduduk usia 0-24 tahun akan meningkat dari 110,5 juta pada tahun 2010 menjadi 113,2 juta pada tahun 2025 dan kemudian akan menurun menjadi 110,7 juta jiwa pada tahun 2035.



**Gambar 3. Piramida Penduduk: Indonesia, 2010 – 2035 (skenario 1)**

Sementara itu, secara keseluruhan jumlah penduduk laki-laki masih akan lebih besar daripada jumlah penduduk perempuan di Indonesia sampai pada tahun 2035. Akan tetapi, rasio jenis kelamin diperkirakan akan terus menurun dari 101,4 pada tahun 2010 menjadi 100,7 pada tahun 2035. Hal ini mengindikasikan dampak dari kelangsungan hidup perempuan yang lebih tinggi daripada laki-laki, terutama pada usia 45 tahun ke atas, dimana pada tahun 2035 jumlah penduduk perempuan lebih besar daripada jumlah penduduk laki-laki (55,3 juta perempuan versus 52,1 juta laki-laki).

Penduduk usia muda (0-14 tahun) diperkirakan akan terus menurun dari 28,6 persen pada tahun 2010 menjadi 21,6 persen pada tahun 2035. Sementara itu, persentase penduduk usia kerja (15-64 tahun) masih akan meningkat dari 66,3 persen pada tahun 2010 menjadi 67,4 persen pada tahun 2035. Akan tetapi, secara absolut jumlah penduduk usia muda diproyeksikan masih akan meningkat dari 68,0 juta pada tahun 2010 menjadi 66,0 juta pada tahun 2035. Jumlah absolut penduduk usia kerja diperkirakan akan terus meningkat dari 157,6 juta pada tahun 2010 menjadi 206,2 juta pada tahun 2035, suatu penambahan sekitar 48,5 juta orang.

Fenomena penuaan penduduk akan terus berlangsung di Indonesia. Persentase penduduk usia lanjut usia 65 tahun ke atas diperkirakan akan meningkat dari 5,0 persen pada tahun 2010 menjadi 11,0 persen pada tahun 2035. Dengan demikian pada tahun 2035 struktur umur penduduk Indonesia sudah memasuki struktur umur penduduk tua karena persentase penduduk usia 65 tahun ke atas sudah lebih dari 10%. Meskipun persentase penduduk usia lanjut di Indonesia hanya 11,0% pada tahun 2035, secara absolut jumlahnya besar, sekitar 33,8 juta jiwa, bertambah sekitar 21,8 juta jiwa dari 12,0 juta jiwa pada tahun 2010. Sebagai perbandingan, persentase penduduk usia 65 tahun ke atas di Singapura diperkirakan sebesar 32,6 pada tahun 2050 dengan jumlah absolut 1,7 juta jiwa. Sementara, diperkirakan 18,6% penduduk Indonesia pada tahun 2050 akan berusia 65 tahun ke atas dengan jumlah absolut sebesar 53,6 juta jiwa. Dengan kondisi struktur umur penduduk antara muda dan tua, rasio ketergantungan masih akan menurun dari 51 pada tahun 2010 menjadi 48 pada tahun 2035.

**Tabel 1. Distribusi persentase umur penduduk menurut golongan usia muda, usia produktif dan usia lanjut dan jenis kelamin, rasio ketergantungan dan rasio jenis kelamin: Indonesia, 2010 – 2035 (skenario 1)**

Kelompok umur	Tahun					
	2010	2015	2020	2025	2030	2035
	<b>Laki-laki</b>					
0 – 14	29,2	27,5	25,8	24,2	23,0	22,0
15 – 64	66,3	67,5	68,2	68,5	68,2	67,7
65+	4,5	5,0	6,0	7,3	8,8	10,3
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



Kelompok umur	Tahun					
	2010	2015	2020	2025	2030	2035
<b>Perempuan</b>						
0 – 14	28,0	26,5	24,9	23,4	22,1	21,1
15 – 64	66,4	67,4	68,1	68,4	67,9	67,1
65+	5,6	6,1	7,0	8,2	9,9	11,8
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Laki-laki dan perempuan</b>						
0 – 14	28,6	27,0	25,4	23,8	22,6	21,6
15 – 64	66,3	67,5	68,1	68,5	68,1	67,4
65+	5,0	5,5	6,5	7,7	9,3	11,0
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Rasio ketergantungan</b>						
Muda	44	41	38	35	34	33
Tua	7	7	9	11	13	15
Muda dan tua	51	48	47	46	47	48
Rasio jenis kelamin	101,4	101,3	101,3	101,1	100,9	100,7

Terlihat bahwa hasil proyeksi penduduk untuk Skenario 2 lebih tinggi 1,035 kali (3,5%) daripada hasil proyeksi penduduk untuk Skenario 1 sesuai dengan asumsi penduduk dasar pada Skenario 2 yang memperhitungkan penduduk tidak tercacah pada Sensus Penduduk 2010 sebesar 3,5%. Jika penduduk tidak tercacah disertakan dalam proyeksi penduduk maka diperkirakan jumlah penduduk Indonesia akan bertambah dari 245,6 juta jiwa pada tahun 2010 menjadi 316,6 juta jiwa pada tahun 2035.

**Tabel 2. Hasil Proyeksi Penduduk Menurut Jenis Kelamin untuk Skenario 1 dan Skenario 2: Indonesia, 2010 – 2035**

Tahun	2010	2015	2020	2025	2030	2035
<b>Laki-laki</b>						
Skenario 1	119.630.900	127.789.400	135.337.900	142.220.300	148.316.500	153.500.500
Skenario 2	123.818.000	132.262.000	140.075.000	147.198.100	153.507.500	158.872.800
<b>Perempuan</b>						
Skenario 1	118.010.400	126.091.900	133.611.600	140.609.100	146.948.100	152.440.000
Skenario 2	122.140.700	130.505.200	138.287.900	145.530.500	152.090.900	157.775.100
<b>Laki-laki dan perempuan</b>						
Skenario 1	237.641.300	253.881.300	268.949.500	282.829.400	295.264.600	305.940.500
Skenario 2	245.958.700	262.767.200	278.362.900	292.728.600	305.598.400	316.647.900

#### 4.2. FERTILITAS

Tingkat kelahiran di Indonesia relatif sudah rendah. TFR Indonesia diproyeksikan akan menurun dengan lambat dari 2,31 anak per ibu pada periode 2010 – 2015 menjadi 2,03 anak per ibu pada periode 2030 – 2035. Angka ini lebih rendah daripada TFR dunia, Asia dan Asia Tenggara. TFR Indonesia bahkan lebih rendah daripada TFR Malaysia dan Filipina.

Sementara itu, angka reproduksi bersih akan turun dari 1,087 anak perempuan per ibu pada periode 2010 – 2015 menjadi 0,989 anak perempuan per ibu pada periode 2025 – 2030 dan menjadi 0,967 pada periode 2030 – 2035. Hal ini berarti, pada periode 2010 – 2015, pada tiap 1.000 perempuan usia reproduksi Indonesia akan digantikan oleh 1,087 anak perempuan yang akan terus hidup sampai usia reproduksinya. Konsekuensinya, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan masih akan terus meningkat.

**Tabel 3. Proyeksi angka fertilitas menurut umur (ASFR), angka fertilitas total (TFR), angka reproduksi kotor (GRR) dan angka reproduksi bersih (NRR): Indonesia, 2010 – 2035 (skenario 1)**

Kelompok umur	Periode				
	2010 – 2015	2015 – 2020	2020 – 2025	2025 – 2030	2030 – 2035
15-19	43	42	40	39	38
20-24	112	108	104	101	99
25-29	120	116	112	108	105
30-34	93	90	87	84	82
35-39	55	53	51	50	48
40-44	26	25	24	23	22
45-49	12	11	11	11	10
TFR	2,31	2,22	2,15	2,08	2,03
GRR	1,127	1,083	1,049	1,015	0,990
NRR	1,087	1,049	1,020	0,989	0,967

#### 4.3. MORTALITAS

Tingkat kematian di Indonesia juga relatif sudah redah. Hasil proyeksi menunjukkan bahwa AKB Indonesia akan menurun menjadi 13 kematian bayi per 1000 kelahiran hidup pada periode 2030 – 2035. AKB Indonesia lebih rendah daripada AKB dunia, Asia dan Asia Tenggara. Akan tetapi, Indonesia menempati urutan yang keenam dalam hal AKB di Asia Tenggara setelah Singapura, Brunei, Malaysia, Thailand dan Filipina. Sementara itu, secara rata-rata penduduk Indonesia akan hidup sampai usia 75 tahun pada periode 2030 – 2035. Perempuan Indonesia secara rata-rata akan hidup 3,3 tahun lebih lama daripada laki-laki Indonesia pada periode 2030 – 2035.

**Tabel 4. Proyeksi angka kematian bayi, angka harapan hidup saat lahir dan angka harapan hidup saat usia lima tahun menurut jenis kelamin: Indonesia, 2010 – 2035 (skenario 1)**

Indikator kematian	Periode				
	2010 – 2015	2015 – 2020	2020 – 2025	2025 – 2030	2030 – 2035
<b>Angka kematian bayi</b>					
Laki-laki (L)	25	22	19	17	15
Perempuan (P)	18	16	14	12	11
L+P	22	19	17	15	13
<b>Angka harapan hidup saat lahir</b>					
Laki-laki (L)	70,2	71,1	72,0	72,8	73,4
Perempuan (P)	74,0	74,8	75,5	76,2	76,7
L+P	72,0	72,9	73,7	74,4	75,0
<b>Angka harapan hidup saat usia lima tahun</b>					
Laki-laki (L)	67,3	67,9	68,3	68,8	69,2
Perempuan (P)	70,7	71,2	71,8	72,3	72,8
L+P	68,9	69,5	70,0	70,5	71,0

#### 4.4. PERSEBARAN PENDUDUK

Analisis persebaran penduduk meliputi kepadatan penduduk, penduduk migran semasa hidup, penduduk migran risen, angka urbanisasi dan penduduk perkotaan. Dengan luas wilayah sebesar 1.890.754 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduk yang terus bertambah maka kepadatan penduduk Indonesia juga akan terus bertambah. Jika pada tahun 2010 terdapat 126 orang Indonesia per km<sup>2</sup> maka angka ini akan meningkat menjadi 162 km<sup>2</sup> pada tahun 2035.

Jika persentase migran semasa hidup tetap seperti pada tahun 2010 (11,8%) maka diperkirakan akan terdapat 36 juta orang Indonesia yang tinggal di provinsi yang berbeda dengan provinsi kelahirannya pada tahun 2035. Sementara itu, jika persentase migran risen tetap seperti pada tahun 2010 (2,52%) maka diperkirakan pada tahun 2035 akan terdapat 7,7 juta orang Indonesia yang tinggal di provinsi yang berbeda dengan provinsi tempat tinggalnya lima tahun sebelumnya.

Perpindahan penduduk dari wilayah perdesaan ke wilayah perkotaan, pertumbuhan penduduk perkotaan dan perluasan wilayah perkotaan telah mengakibatkan peningkatan penduduk yang bermukim di wilayah perkotaan di Indonesia. Jika pada tahun 1971 hanya 17,3% penduduk Indonesia yang tinggal di wilayah perkotaan maka angka ini telah meningkat menjadi 22,4% pada tahun 1980, 30,9% pada tahun 1990, 42,9% pada tahun 2000 dan 49,8% pada tahun 2010. Pada periode 1990 – 2010 penduduk perkotaan bertumbuh dengan laju 2,5% per tahun. Jika laju pertumbuhan ini tetap pada periode 2010 – 2035 maka diperkirakan pada tahun 2035 hampir tiga dari empat orang Indonesia (70,9% atau 224,4 juta orang) akan bermukim di wilayah perkotaan.

**Tabel 5. Proyeksi Kepadatan Penduduk, Migran Semasa Hidup, Migran risen dan Angka Urbanisasi: Indonesia, 2010 – 2035 (skenario 1)**

Indikator	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Kepadatan penduduk (jiwa per km <sup>2</sup> )	126	134	142	150	156	162
Migran semasa hidup (jutaan orang)	28,0	29,9	31,7	33,3	34,8	36,0
Non-migran semasa hidup (jutaan orang)	209,7	224,0	237,3	249,5	260,5	269,9
Migran risen (jutaan orang)	6,0	6,4	6,8	7,1	7,4	7,7
Non-migran risen (jutaan orang)	231,7	247,5	262,2	275,7	287,8	298,2
Angka urbanisasi (persen)	49,8	55,5	60,3	64,4	67,9	70,9
Penduduk perkotaan (jutaan orang)	118,3	141,6	164,1	185,7	205,9	224,4
Penduduk perdesaan (jutaan orang)	119,3	113,1	107,0	100,7	94,8	89,0

#### 4.5. PROYEKSI PENDUDUK PROVINSI 2010 – 2035

Angka pertumbuhan penduduk di setiap provinsi diproyeksikan akan menurun pada periode 2010 – 2035. Diperkirakan pada periode 2030 – 2035, terdapat 19 provinsi di Indonesia akan memiliki angka pertumbuhan penduduk di bawah 1 (satu) persen per tahun dengan angka terendah di Jawa Timur (0,06%). Angka pertumbuhan penduduk masih akan tertinggi di Kepulauan Riau pada periode 2030 – 2035 (3,39%).

Struktur umur penduduk dikategorikan antara muda dan tua (*intermediate*) di semua provinsi di Indonesia pada tahun 2010. Akan tetapi, pada tahun 2035 diproyeksikan struktur umur penduduk akan menua di 10 provinsi di Indonesia, yaitu di Sulawesi Selatan, Sumatera Barat, Jawa Barat, Lampung, DKI Jakarta, Sulawesi Utara, Bali, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Dalam hal tingkat kelahiran, diperkirakan pada periode 2010 – 2015 angka fertilitas total (*total fertility rate/TFR*) akan bervariasi dari 1,74 anak per ibu di DKI Jakarta dan 3,60 anak per ibu di Nusa Tenggara Timur. Pada periode 2030 – 2035 TFR diperkirakan akan menurun dan berkisar antara 1,55 anak per ibu di DKI Jakarta dan 3,19 anak per ibu di Maluku Utara. Sementara itu, angka kelahiran kasar akan berkisar antara 15 di DI Yogyakarta dan 28 di Maluku Utara pada periode 2010 – 2015 dan berkisar antara 11 di Jawa Timur dan 24 di Nusa Tenggara Timur pada periode 2030 – 2035.

Dalam hal tingkat kematian, meskipun sebagian besar provinsi sudah mengalami penurunan angka kematian bayi (*infant mortality rate/IMR*), terdapat 7 (tujuh) provinsi (Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Maluku, Nusa Tenggara Barat dan Gorontalo) yang memiliki angka kematian bayi lebih dari 30 kematian bayi per 1000 kelahiran hidup pada periode 2010 – 2015. Pada periode 2030 – 2035 diproyeksikan tinggal 4 (empat) provinsi yang mempunyai IMR di atas 20 (Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Tengah, Maluku dan Gorontalo). Provinsi Gorontalo sebagai daerah dengan IMR yang paling tinggi di Indonesia, memiliki angka harapan hidup yang terpendek yaitu 63,2 tahun pada periode 2010 – 2015 dan 63,9 tahun pada periode 2030 – 2035. Sementara itu, angka harapan hidup terpanjang di DKI Jakarta pada periode 2010 – 2015 (75,5 tahun) dan di Banten pada periode 2030 – 2035 (77,6 tahun).

DKI Jakarta tetap merupakan provinsi yang paling padat penduduknya di Indonesia. Di DKI Jakarta terdapat sekitar 14 ribu penduduk per kilometer persegi pada tahun 2010 dan angka ini diproyeksikan akan meningkat menjadi sekitar 16 ribu pada tahun 2035. Sementara itu, diproyeksikan pada tahun 2035 Papua Barat merupakan provinsi yang paling jarang penduduknya (11,8 penduduk per km<sup>2</sup>).

Hasil Sensus Penduduk 2010 menunjukkan bahwa penduduk migran risen bervariasi antara 0,7% di Jawa Timur dan 14,3% di Kepulauan Riau. Jika angka ini tetap pada periode 2010 – 2035 maka pada tahun 2035 jumlah migran risen akan berkisar antara 44 ribu orang di Maluku Utara dan 1,6 juta orang di Jawa Barat. Sementara itu, hasil Sensus Penduduk 2010 juga menunjukkan bahwa penduduk migran semasa hidup bervariasi antara 2,5% di Jawa Timur dan 47,7% di Kepulauan Riau. Jika angka ini tetap pada periode 2010 – 2035 maka diproyeksikan pada tahun 2035 jumlah migran semasa hidup akan berkisar antara sekitar 82 ribu orang di Gorontalo dan sekitar tujuh juta orang di Jawa Barat.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

Hasil proyeksi penduduk Indonesia 2010 – 2035 menunjukkan bahwa jumlah penduduk Indonesia masih akan bertambah dari 237,6 juta jiwa pada tahun 2010 menjadi 305,9 juta jiwa pada tahun 2035. Diproyeksikan pada tahun 2035 Indonesia akan menempati urutan yang kelima dalam hal jumlah penduduk setelah India, Cina, Amerika Serikat dan Nigeria. Selain itu, diperkirakan secara absolut pertambahan jumlah penduduk Indonesia akan menurun dari 16,2 juta pada periode 2010 – 2015 ke 10,7 juta pada periode 2030 – 2035. Menurut provinsi, jika pada tahun 2010 terdapat 5 (lima) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 10 juta jiwa pada tahun 2010 maka pada tahun 2035 diperkirakan akan terdapat 7 (tujuh) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 10 juta jiwa. Secara khusus, penduduk Jawa Barat akan bertambah dengan jumlah absolut yang besar (14,9 juta jiwa atau lebih dari sepertiga dari jumlah penduduk Jawa Barat pada tahun 2010) dalam 25 tahun ke depan.

Komposisi umur penduduk Indonesia diperkirakan akan menuju stasioner pada periode 2010 – 2035 seiring dengan penurunan jumlah penduduk usia muda dan meningkatnya jumlah penduduk usia yang lebih tua. Variasi persentase penduduk menurut kelompok umur mengecil, dari antara 1,5% untuk kelompok umur 75 tahun ke atas dan 9,8% untuk kelompok umur 0-4 tahun pada tahun 2010 menjadi antara 3,2% untuk kelompok umur 70-74 tahun dan 7,5% untuk kelompok umur 25-29 tahun pada tahun 2035.

Jumlah penduduk usia dini (0-6 tahun) diperkirakan akan terus menurun dari 32,4 juta pada tahun 2010 menjadi 30,6 juta jiwa pada tahun 2035. Jumlah penduduk usia SD (7-12 tahun) dan usia SMP (13-15 tahun) masih akan meningkat sampai tahun 2020 dan kemudian akan turun masing-masing menjadi 26,5 juta dan 13,4 juta pada tahun 2035. Sementara itu, jumlah penduduk usia SMA (16-18 tahun) diperkirakan akan meningkat sampai tahun 2025 dan kemudian akan menurun menjadi 13,4 juta pada tahun 2035. Penduduk usia perguruan tinggi diperkirakan akan terus meningkat sampai tahun 2030 dan kemudian akan turun menjadi 26,8 juta pada tahun 2035.

Persentase penduduk usia muda akan terus menurun menjadi 21,6% pada tahun 2035, sedangkan persentase penduduk usia lanjut akan terus meningkat menjadi 11,0% pada tahun 2035. Secara absolut selama periode tahun 2010 – 2035 jumlah penduduk usia kerja akan bertambah sekitar 48,5 juta orang dan penduduk usia lanjut akan bertambah sekitar 21,8 juta orang.

Indonesia akan mencapai struktur umur penduduk tua pada tahun 2035 karena persentase penduduk usia 65 tahun ke atas sudah lebih dari 10% pada tahun 2035. Jumlah penduduk usia 65 tahun ke atas secara absolut besar, sekitar 33,8 juta jiwa. Sementara itu, struktur umur penduduk dikategorikan antara muda dan tua (*intermediate*) di semua provinsi di Indonesia pada tahun 2010. Akan tetapi, pada tahun 2035 diproyeksikan struktur umur penduduk akan menuai di 10 provinsi di Indonesia. Diproyeksikan persentase penduduk usia lanjut paling tinggi di Jawa Timur (15,3%) pada tahun 2035.

Rasio ketergantungan masih akan menurun sampai tahun 2025 dan kemudian akan meningkat menjadi 48 pada tahun 2035. Pada tahun 2035, pada setiap 100 orang penduduk usia kerja Indonesia (15-64 tahun) akan menanggung 33 penduduk usia 0-14 tahun dan 15 penduduk usia 65 tahun ke atas. Peningkatan kembali rasio ketergantungan total bervariasi antaprovinsi dengan DKI Jakarta yang paling cepat mengalaminya pada tahun 2020. Sementara itu, Kepulauan Riau, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Barat akan mengalami peningkatan rasio ketergantungan total setelah tahun 2035.

Jumlah penduduk laki-laki masih akan lebih besar daripada jumlah penduduk perempuan sampai pada tahun 2035. Akan tetapi, rasio antara jumlah penduduk laki-laki dan perempuan semakin kecil. Pada kelompok umur 45 tahun ke atas jumlah penduduk perempuan lebih besar daripada jumlah penduduk laki-laki (55,3 juta laki-laki versus 52,1 juta perempuan). Menurut provinsi, rasio jenis kelamin diproyeksikan akan meningkat di beberapa provinsi yang sebelumnya memiliki rasio jenis kelamin kurang dari 100, seperti di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Tengah dan DI Yogyakarta. Hal ini mengindikasikan kecenderungan perempuan mengadopsi gaya hidup laki-laki, seperti mengemudi kendaraan bermotor, mengkonsumsi rokok atau minuman beralkohol serta bekerja keras.

Dalam hal persebaran penduduk, diproyeksikan sebagian besar penduduk Indonesia akan bermukim di wilayah perkotaan pada periode 2015 – 2035. Pada tahun 2015 lebih dari separuh penduduk Indonesia akan tinggal di wilayah perkotaan. Angka urbanisasi akan meningkat menjadi 70,9% pada tahun 2035. Pada tahun 2035 angka urbanisasi diproyeksikan akan bervariasi antara 30,2% di Papua dan 88,0% di Kepulauan Riau. Sementara itu, pada tahun 2035 kepadatan penduduk diproyeksikan paling rendah di Papua Barat (6,7 penduduk per km<sup>2</sup>) dan tetap tertinggi di DKI Jakarta (sekitar 16 ribu penduduk per km<sup>2</sup>).

Tingkat kelahiran di Indonesia relatif sudah rendah. Angka fertilitas total (*total fertility rate*/TFR) diperkirakan akan turun menjadi 2,31 anak per ibu pada periode 2010 – 2015 dan 2,03 anak per ibu pada periode 2030 – 2035. Akan tetapi, terdapat variasi yang nyata dalam hal tingkat kelahiran antarprovinsi. TFR paling rendah di DKI Jakarta (1,55 anak per ibu) dan paling tinggi di Maluku Utara (3,19 anak per ibu) pada periode 2030 – 2035. Sementara itu, angka reproduksi bersih (*net reproduction rate*/NRR) Indonesia diperkirakan sudah akan mencapai kurang dari satu anak perempuan per ibu (*below replacement level*) pada periode 2025 – 2030. Selanjutnya, pada periode 2030 – 2035 diperkirakan akan ada 10 provinsi dengan NRR kurang dari satu.

Tingkat kematian di Indonesia juga relatif sudah rendah. Angka kematian bayi (*infant mortality rate*/IMR) Indonesia diproyeksikan akan turun dari 22 kematian bayi per 1000 kelahiran hidup pada periode 2010 – 2015 menjadi 13 kematian bayi per 1000 kelahiran hidup pada periode 2030 – 2035. Akan tetapi, IMR masih lebih dari 30 kematian bayi per 1000 kelahiran hidup di tujuh provinsi pada periode 2010 – 2015. Pada periode 2030 – 2035 diproyeksikan tinggal empat provinsi yang mempunyai IMR di atas 20. Sementara itu, angka harapan hidup Indonesia diproyeksikan akan meningkat dari 72,0 tahun pada periode 2010 – 2015 menjadi 75,0 tahun pada periode 2030 – 2035. Menurut provinsi, pada periode 2030 – 2035 angka harapan hidup paling pendek tinggi di Gorontalo (63,9 tahun) dan paling panjang di Banten (77,6 tahun).

Jika persentase penduduk migran risen tetap seperti pada tahun 2010 maka akan sebanyak 7,7 juta penduduk migran risen di Indonesia pada tahun 2035. Pada tahun 2035 angka ini bervariasi antara 44 ribu orang di Maluku Utara dan 1,6 juta orang di Jawa Barat. Sementara itu, jika persentase penduduk migran semasa hidup tetap seperti pada tahun 2010 maka akan ada sebanyak 36 juta penduduk migran semasa hidup di Indonesia pada tahun 2035. Pada tahun 2035 angka ini bervariasi antara sekitar 82 ribu orang di Gorontalo dan sekitar tujuh juta orang di Jawa Barat.

## 5.2. REKOMENDASI KEBIJAKAN

Hasil proyeksi penduduk mengindikasikan pentingnya mengantisipasi implikasi perubahan demografis penduduk Indonesia pada periode 2010 – 2035 terhadap pembangunan. Hasil proyeksi penduduk dapat digunakan sebagai dasar perencanaan pembangunan dan pengambilan keputusan untuk menyediakan berbagai kebutuhan pembangunan.

Pertambahan absolut jumlah penduduk yang terus menurun berarti untuk sektor-sektor pembangunan tertentu, khususnya untuk penduduk usia muda, yang dibutuhkan adalah peningkatan kualitas fasilitas pembangunan. Sementara itu, untuk penduduk usia kerja dan penduduk usia lanjut yang terus meningkat jumlahnya, kebutuhan akan kesempatan pekerjaan bagi penduduk usia kerja dan fasilitas pembangunan bagi para penduduk usia lanjut perlu ditingkatkan baik jumlah maupun kualitasnya. Ketersediaan kesempatan kerja yang layak dan produktif serta ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas publik lainnya yang memadai akan mendukung pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang berkelanjutan termasuk pembangunan ekonomi.

Penurunan jumlah penduduk usia dini perlu diantisipasi dengan peningkatan kualitas pelayanan termasuk pendidikan anak usia dini, pelayanan kesehatan dan berbagai pelayanan lainnya. Sampai tahun 2015 fasilitas sekolah dasar dan sekolah menengah pertama masih perlu ditingkatkan kuantitasnya dan kualitasnya perlu terus ditingkatkan. Fasilitas pendidikan anak usia sekolah menengah atas masih perlu ditingkatkan sampai tahun 2020 dan kualitasnya harus terus ditingkatkan. Kesempatan untuk menikmati pendidikan tinggi masih harus ditingkatkan sampai tahun 2030.

Perencanaan pembangunan berbasis gender perlu ditingkatkan, terutama pada kelompok umur 45 tahun ke atas. Lebih besarnya jumlah penduduk perempuan daripada jumlah penduduk laki-laki pada kelompok umur ini berarti perlunya meningkatkan kuantitas dan kualitas berbagai fasilitas pembangunan yang ramah perempuan. Selain itu, keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan perlu ditingkatkan karena perempuan lebih cenderung daripada laki-laki untuk menginvestasikan sumber daya keluarga untuk pembangunan keluarga.

Peningkatan angka urbanisasi berarti peningkatan kebutuhan terhadap berbagai fasilitas perkotaan, seperti moda transportasi yang cepat, aman, nyaman dan terjangkau, kesempatan pekerjaan yang produktif dan layak, serta fasilitas pendidikan dan kesehatan yang berkualitas dan terjangkau. Akses terhadap berbagai fasilitas publik yang berkualitas dan terjangkau merupakan salah satu faktor kunci pembangunan yang berkesinambungan khususnya di wilayah perkotaan.

Secara khusus, penanganan kependudukan perlu ditingkatkan di provinsi-provinsi yang jumlah penduduknya besar, seperti Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Sumatera Utara, Banten dan DKI Jakarta. Untuk Provinsi Jawa Barat, yang pertambahan absolut jumlah penduduknya besar dalam 25 tahun ke depan, maka akses terhadap informasi dan pelayanan perencanaan keluarga perlu ditingkatkan. Sementara itu, pertumbuhan penduduk yang tinggi di Kepulauan Riau harus diantisipasi dengan peningkatan ketersediaan berbagai pelayanan publik untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Selain itu, peningkatan penduduk usia lanjut di Jawa Timur, Jawa Barat dan Jawa Tengah harus diantisipasi dengan penyediaan berbagai fasilitas yang dibutuhkan oleh penduduk usia lanjut, seperti pelayanan kesehatan yang terjangkau dan ramah penduduk usia lanjut, pelayanan sosial bagi penduduk usia lanjut, rumah tinggal bagi penduduk usia lanjut yang kurang mampu, fasilitas olah raga khusus penduduk usia lanjut serta pelibatan penduduk usia lanjut dalam pembangunan.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Adioetomo, S.M. dan O. B. Samosir. 2010. *Dasar-Dasar Demografi*. Jakarta.
- Arriaga, E.E., P.D. Johnson and E. Jamison. 2003. *Population Analysis with Microcomputers Volume 1. Presentation of Techniques*. U.S. Census Bureau.
- Badan Perencana Pembangunan Nasional/Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. 2010. *Laporan Tujuan Pembangunan Milenium*. Jakarta.
- Coale, A.J. dan P. Demeny. 1983. *Regional Model Life Tables and Stable Populations. Second Edition*. Academic Press.
- Siegel J.S. dan D.A. Swanson. 2004. *The Methods and Materials of Demography*. Elsevier Academic Press.

# PRIORITISASI SEKTOR PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

DIREKTORAT PERMUKIMAN DAN PERUMAHAN  
email: perkim.bappenas@gmail.com

## ABSTRAK

Tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui faktor prioritas pembangunan perumahan dan permukiman yang ditunjukkan dalam alokasi penganggaran di daerah dan mendapatkan gambaran empirik dan korelasi faktor-faktor tersebut terhadap peningkatan belanja daerah untuk perumahan dan permukiman di daerah. Faktor tersebut antara lain: kelembagaan, kebijakan dan program, dan kepemimpinan daerah.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Data dikumpulkan melalui: (i) data sekunder dari BPS dan instansi terkait; (ii) wawancara dengan pakar dan pelaku terkait; (iii) *self assessment*, berupa kuesioner yang diisi oleh SKPD terkait di 65kab/kota yang dipilih secara random; (iv) diskusi kelompok terfokus di pusat dan daerah.

Hasil kajian menunjukkan faktor kelembagaan – dalam hal ini adalah adanya forum lintas SKPD atau Pokja yang aktif melakukan koordinasi dan sinergi, serta adanya dokumen kebijakan khusus air minum berkorelasi signifikan dengan prioritas sektor **air minum**. Sedangkan untuk **air limbah**, faktor kelembagaan – dalam hal ini aspek tingkat pemahaman mengenai air limbah di kalangan aparat daerah, serta adanya visi kepala daerah yang jelas mengenai air limbah berkorelasi positif signifikan dengan prioritas sektor air limbah.

Pada sektor **persampahan**, hanya faktor kelembagaan yaitu adanya forum lintas SKPD/Pokja yang aktif, memiliki korelasi signifikan dengan prioritas sektor ini. Untuk sektor **perumahan**, adanya forum lintas SKPD/Pokja yang aktif melakukan koordinasi, adanya visi kepala daerah yang jelas mengenai perumahan, dan adanya insentif program dari Pemerintah Pusat berkorelasi positif dan signifikan dengan prioritas sektor ini.

Hasil secara konsisten menunjukkan pada sebagian besar sub-sektor tersebut adalah adanya forum lintas SKPD/Pokja berkorelasi positif dengan prioritas di sektor-sektor tersebut. Hal ini menunjukkan pentingnya saling memahami dan koordinasi antar lembaga. Dengan demikian, terpantau kemajuan dan potensi kendala di masa yang akan datang.

**Kata Kunci :** *Air Minum, Air Limbah, Persampahan, Perumahan*

## 1. LATAR BELAKANG

Dalam rangka mewujudkan amanah dalam konstitusi dasar pemenuhan hak atas perumahan dan permukiman, disebutkan dalam batang tubuh UUD 1945 yang sudah diamandemen pasal 28B, yaitu bahwa *'setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan'*, disusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, untuk memberikan arah kebijakan perumahan dan permukiman. Perumahan diarahkan pada penyelenggaraan pembangunan perumahan yang berkelanjutan, memadai, layak, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat serta didukung oleh prasarana dan sarana permukiman yang mencukupi dan berkualitas yang dikelola secara profesional, kredibel, mandiri, dan efisien.

Dukungan prasarana dan sarana permukiman diantaranya adalah terpenuhinya pembangunan air minum dan sanitasi untuk kebutuhan dasar masyarakat serta kebutuhan sektor-sektor terkait lainnya, seperti industri, perdagangan, transportasi, pariwisata, dan jasa sebagai upaya mendorong pertumbuhan ekonomi. Hingga tahun 2010 dari data BPS, untuk sektor perumahan dilihat dari kelayakan rumah (memiliki luas memadai, dinding-atap-lantai yang layak, serta adanya sarana sanitasi dan air bersih), secara nasional di tahun 2009 hanya sekitar 18,26 persen, meningkat dari 16,9 persen pada tahun 2007.

Akses rumah tangga terhadap fasilitas sanitasi yang layak pada tahun 2010 sekitar 55,53 persen. Rata-rata pencapaian akses rumah tangga terhadap fasilitas sanitasi yang layak di atas nasional berada di wilayah Jawa, Bali, sebagian Sulawesi dan sebagian Sumatera. Namun, wilayah Nusa Tenggara, Kalimantan, Maluku, dan Papua persentase cakupan sanitasi rata-ratanya masih di bawah nasional. Jika ditinjau menurut wilayah desa-kota, terdapat disparitas cukup signifikan, yaitu di perdesaan

baru sekitar 38,47 persen sedangkan di perkotaan sudah mencapai 72,78 persen. Untuk cakupan air minum, secara nasional pada tahun 2010 sekitar 44,19 persen. Sedangkan jika dilihat di tiap wilayah, kondisi cakupannya lebih bervariasi. Di Pulau Jawa, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Maluku serta Papua, mayoritas cakupan air minum provinsinya masih di bawah rata-rata nasional. Adapun jika ditinjau menurut wilayah desa-kota, terdapat disparitas cukup kecil, yaitu di perdesaan sekitar 45,85 persen, sedangkan di perkotaan sekitar 42,51 persen. Selanjutnya untuk persampahan, dari data proyeksi jumlah sampah yang diangkut di perkotaan terjadi peningkatan dari sekitar 50% pada tahun 2005, menjadi 60 persen pada tahun 2010. Sedangkan di perdesaan, sampah terangkut di tahun 2005 sekitar 20 persen, dan meningkat hanya sekitar 22 persen pada tahun 2010.

Dengan melihat cakupan layanan dan kinerja layanan selama 5 tahun terakhir, dapat dikatakan bahwa adanya permasalahan disparitas dalam penyelenggaraan perumahan dan permukiman. Wilayah perkotaan mengalami tekanan pada kepemilikan perumahan dan pelayanan air minum, sedangkan wilayah perdesaan bermasalah dengan tingkat kelayakan perumahan (luas dan jenis lantai, dinding, atap) serta fasilitas sanitasi. Disparitas cakupan dan kinerja layanan ini mengindikasikan bahwa adanya perbedaan situasi dan kondisi penyelenggaraan perumahan dan permukiman di daerah. Dari studi sanitasi tahun 2006, tingkat prioritas dipengaruhi tingkat kelembagaan, kebijakan dan program, serta kepemimpinan kepala daerah dalam penyelenggaraan sanitasi (Bappenas-Akademika, 2006). Dengan menggunakan analogi tersebut, untuk sub-sektor lain seperti air minum, perumahan, dan persampahan dapat menggunakan pola ini tentunya dengan variasinya mengingat sifat/karakter jasa pelayanan dari masing-masing sub-sektor tersebut yang berlainan.

Melihat isu dan permasalahan di atas, perlu kiranya disusun suatu kajian untuk mengidentifikasi situasi dan kondisi di daerah dalam mendukung maupun menghambat prioritas sektor perumahan dan permukiman. Hasil kajian ini akan sangat bermanfaat dalam mendefinisikan kembali peran Pemerintah Pusat dalam memberikan fasilitasi dan arahan bagi pemerintah daerah untuk prioritas pembangunan perumahan dan permukiman. Dengan demikian, hal ini diharapkan dapat ikut mendorong pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014 dan mendukung pencapaian target MDG.

## 2. TUJUAN

Tujuan dari kegiatan Kajian Prioritisasi Sektor Perumahan dan Permukiman dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Tahun Anggaran 2011 adalah untuk mengetahui faktor-faktor prioritas pembangunan perumahan dan permukiman yang ditunjukkan dalam alokasi penganggaran di daerah dan mendapatkan gambaran empirik dan korelasi faktor-faktor tersebut terhadap peningkatan belanja daerah untuk perumahan dan permukiman di daerah.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA ANALISIS

Hipotesis yang diajukan dalam penelitian ini adalah terdapat hubungan yang signifikan antara variabel kelembagaan, kebijakan, insentif program, dan kepemimpinan daerah pada prioritas program perumahan permukiman di daerah.

Adapun desain studi yang dilakukan adalah *'one-shoot'* untuk mengidentifikasi faktor prioritas perumahan dan permukiman di kab/kota seluruh Indonesia. Pada tahap awal akan mengelaborasi faktor prioritas melalui studi literatur, diskusi dengan *stakeholder* di Pusat. Selanjutnya akan dikirimkan kuesioner melalui pos kepada Kepala Bappeda, Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Kepala Dinas Kesehatan.

Formula umum dalam pengembangan studi ini adalah dengan pemodelan logit:

$$\text{Logit } P_{AM} = f(x_i) + e$$

$$\text{Logit } P_{AL} = f(y_i) + e$$

$$\text{Logit } P_S = f(z_i) + e$$

$$\text{Logit } P_{PR} = f(w_i) + e$$

Dimana:

- $P_{AM}$ : variabel dependen untuk prioritas air minum
- $P_{AL}$ : variabel dependen untuk prioritas air limbah
- $P_S$ : variabel dependen untuk prioritas sampah
- $P_{PR}$ : variabel dependen untuk prioritas perumahan
- $x_i$ : variabel-variabel independen yang mempengaruhi prioritas air minum
- $y_i$ : variabel-variabel independen yang mempengaruhi prioritas air limbah
- $z_i$ : variabel-variabel independen yang mempengaruhi prioritas sampah
- $w_i$ : variabel-variabel independen yang mempengaruhi prioritas perumahan

*Logistic Regression* bertujuan untuk menguji apakah probabilitas terjadinya variabel dependen dapat diprediksi dengan variabel independennya. Analisis dengan *logistic regression* dapat dipakai untuk variabel independen campuran antara variabel metrik dan non-metrik. Selain itu, penggunaan dengan analisis ini tidak perlu asumsi normalitas data pada variabel independennya (Hair Joseph, 1995). Pada kasus ini, variabel dependen-nya berupa ordinal (peringkat), yaitu rasio belanja rendah hingga tinggi. Sedangkan variabel independen-nya bervariasi, yaitu dapat berupa data nominal, ordinal, dan interval. Maka analisis logistik-nya menggunakan ordinal regression atau sering disebut juga dengan PLUM.

Variabel dependen dalam studi ini adalah:

- a. Prioritasi, secara umum berarti memberikan perhatian lebih pada sektor tersebut. Salah satu wujud dari perhatian ini adalah adanya alokasi dan distribusi sumber daya yang memadai. Dengan demikian, prioritas perumahan dan permukiman di daerah dapat ditunjukkan dengan proporsi antara jumlah anggaran belanja langsung (mencakup belanja pegawai, barang dan jasa, dan belanja modal) untuk sektor perumahan dan permukiman dengan jumlah total anggaran belanja langsung. Dengan kata lain prioritas pada studi ini diterjemahkan sebagai tingkat belanja pada sektor dimaksud, semakin tinggi tingkat belanja semakin tinggi tingkat prioritas sektor.  
Sedangkan variabel independen dalam studi ini adalah
- b. Kelembagaan, diwakili oleh variabel adanya pelatihan bagi aparat pemerintah daerah, tingkat pengetahuan aparat pemerintah daerah, serta adanya forum koordinasi lintas sektor.
- c. Kebijakan dan program, diwakili oleh variabel mengenai: adanya dokumen kebijakan khusus perumahan dan permukiman di daerah, ketersediaan data dan adanya program dari Pemerintah Pusat.
- d. Kepemimpinan Daerah, diwakili oleh variabel mengenai visi kepala daerah atas sektor dimaksud dalam persepsi Kepala SKPD, serta persepsi aparat birokrasi atas sorotan DPRD pada sektor dimaksud.

### **3.2. METODE PENELITIAN**

#### **3.2.1. Studi Literatur**

Studi literatur, meliputi pustaka umum, teori kebijakan publik untuk perumahan dan permukiman, hasil-hasil studi terkait, dan laporan yang bersifat khusus. Studi literatur ini untuk merumuskan konstruksi teori atas model prioritas perumahan dan permukiman di daerah.

#### **3.2.2. Pengumpulan Data**

Data dikumpulkan melalui sejumlah cara, yaitu: (i) data sekunder dari BPS dan instansi terkait; (ii) wawancara dengan pakar terkait, pelaku terkait; (iii) *self assessment*, berupa kuesioner yang diisikan oleh kepala SKPD kab/kota; (iv) diskusi kelompok terfokus di tingkat pusat dengan *stakeholder* terkait.

#### **3.2.3. Pendekatan Studi**

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan kuantitatif. Pendekatan kuantitatif digunakan untuk objek di daerah, sedangkan kualitatif untuk objek di pusat.

Pendekatan kualitatif digunakan untuk identifikasi awal faktor-faktor pendukung dan penghambat prioritas perumahan dan permukiman di daerah. Sedangkan pendekatan kuantitatif digunakan untuk melihat gambaran umum objek amatan, deskriptif maupun korelatif.

### **3.3. DATA**

Pada pengolahan data, pertama-tama diperlukan proses memeriksa data yang terkumpul, guna memastikan kesempurnaan pengisian dari setiap instrumen pengumpulan data. Selanjutnya dilakukan input data ke dalam software statistik.

Untuk analisis deskriptif, dengan melihat jenis olahan skala data akan disajikan dalam distribusi frekuensi, tendensi sentral (rata-rata), dan variabilitas (rentangan antar kuartil, simpangan baku). Sedangkan dalam analisis inferensial dilakukan uji non parametrik (beberapa data memiliki jenis data nominal, sedangkan untuk uji parametrik jenis data minimal adalah data interval).

Untuk memahami pola hubungan antara variabel dependen dan independen, maka digunakan teknik statistik regresi multivariat. Dalam studi ini, dengan mempertimbangkan jenis data (data nominal) maka dilakukan analisa regresi logistik.

## **4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS**

Angket diisi oleh respon dengan jabatan dari level staf hingga kepala dinas, dengan rentang usia dari 24 tahun hingga 56 tahun. Lama responden memegang jabatan yang diembannya terentang antara 1 tahun hingga 11 tahun. Uji normalitas distribusi variabel umur menunjukkan  $p=0.034 > p=0.005$ , artinya distribusi data adalah normal.

Tingkat pendidikan responden terentang dari tingkat D3 hingga S2. Responden berpendidikan D3 sebanyak 5 orang (7,7%), berpendidikan S1 sejumlah 19 orang (29,7%) dan sisanya 62% berpendidikan S2. Jika dilihat dari relevansi pendidikan dengan bidang kerja, terdapat 57% responden berpendidikan relevan dengan bidang permukiman dan perumahan.



4.1. DESKRIPSI HASIL

Tabel-4.1: Gambaran responden pada penelitian ini dapat dilihat pada tabel berikut ini

Variabel	Air Minum	Air Limbah	Persampahan	Perumahan
<b>Prioritasi sektor perumahan dan permukiman</b>				
Rasio Belanja Langsung sektor perumahan dan permukiman terhadap belanja langsung total	Rentang = 0 s/d 5.62% Rerata = 0.84%	Rentang = 0 s/d 6.2% Rerata = 0.47%	Rentang = 0 s/d 5.3% Rerata = 1.00%	Rentang = 0 s/d 2.4% Rerata = 0.41%
<b>Kelembagaan</b>				
Pelatihan	Pernah = 63.1% Tdk Pernah = 36.9%	Pernah = 63.1% Tdk Pernah = 36.9%	Pernah = 63.1% Tdk Pernah = 36.9%	Pernah = 41.5% Tdk Pernah = 58.5%
Pengetahuan	Cukup baik, rerata 9.94	Cukup baik, rerata 9.94	Cukup baik, rerata 6.56	40.0% ada SKPD
Forum lintas SKPD/ Pokja	33.8% ada SKPD 66.2% ada pertemuan lintas SKPD Anggota forum = 4-6 SKPD Legalitas Pokja	Jarang ada pertemuan lintas SKPD Anggota Forum = 9 SKPD Legalitas Pokja	Mayoritas tidak ada pertemuan lintas SKPD Anggota Forum = 4-6 SKPD Legalitas Pokja	Mayoritas baru satu kali pertemuan lintas SKPD Anggota Forum = 4-6 SKPD Legalitas Pokja
<b>Persepsi atas visi pimpinan daerah (kepala daerah dan DPRD)</b>				
Visi Kepala Daerah	Tampak jelas = 52.3% Samar = 35.4% Tidak tampak = 12.3%	Tampak jelas = 35.4% Samar = 46.2% Tidak tampak = 18.5%	Tampak jelas = 43.1% Samar = 41.5% Tidak tampak = 15.4%	Tampak jelas = 29.2% Samar = 53.8% Tidak tampak = 16.9%
Sorotan DPRD	Sering = 44.6% Kadang = 35.5% Jarang = 9.2% Tidak pernah = 10.8%	Sering = 29.26% Kadang = 30.8% Jarang = 27.7% Tidak pernah = 12.3%	Sering = 56.9% Kadang = 21.5% Jarang = 13.8% Tidak pernah = 7.7%	Sering = 2.3% Kadang = 30.8% Jarang = 26.2% Tidak pernah = 12.3%
Pemberitaan	Sering = 35.4% Kadang-kadang = 32.3% Jarang = 15.4% Tidak pernah = 20.0%	Sering = 21.5% Kadang-kadang = 29.2% Jarang = 33.8% Tidak pernah = 15.4%	Sering = 32.3% Kadang-kadang = 0.80% Jarang = 23.1% Tidak pernah = 13.8%	Sering = 21.5% Kadang-kadang = 29.2% Jarang = 29.2% Tidak pernah = 20.0%
<b>Program dan Kebijakan</b>				
Adanya program dari Pusat	Pamsimas = 33.8% DAK = 47.7% SPAM = 21.5% WASPOLA = 12.3%			
Ketersediaan data	Tidak ada = 33.4% Ada = 64.6%	Tidak ada = 53.8% Ada = 46.2%	Tidak ada = 69.2% Ada = 30.8%	Tidak ada = 66.2% Ada = 33.8%

**Persepsi SKPD terkait strategi penyelenggaraan perumahan dan permukiman di daerah**

Pelibatan Masyarakat	Penting (rerata=8.7 skala 10) Mendesak (rerata 8, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 7, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.12 skala 10)	Penting (rerata=9.24 skala 10) Urgen (rerata 8.44, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.74, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.03 skala 10)	Penting (rerata=9.19 skala 10) Mendesak (rerata 8.59, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.50, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.30 skala 10)	Penting (rerata=8.67 skala 10) Mendesak (rerata 7.87, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.84, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.65 skala 10)
Kemudahan Perijinan				
Melakukan koordinasi lintas SKPD	Penting (rerata=8.68 skala 10) Mendesak (rerata 7.48, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.55, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.44 skala 10)	Penting (rerata=9.02 skala 10) Mendesak (rerata 8.38, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.37, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.54 skala 10)	Penting (rerata=8.84 skala 10) Mendesak (rerata 8.31, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.97, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.69 skala 10)	
Peraturan Perundangan/ Kebijakan	Penting (rerata=8.45 skala 10) Mendesak (rerata 7.64, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 5.67, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 5.85 skala 10)	Penting (rerata=9.02 skala 10) Mendesak (rerata 7.8, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.19, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.24 skala 10)	Penting (rerata=8.69 skala 10) Mendesak (rerata 8.10, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.50, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.50 skala 10)	Penting (rerata=8.68 skala 10) Mendesak (rerata 7.58, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.03, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.29 skala 10)
Kegiatan Monitoring dan Evaluasi oleh Pemerintah Daerah terhadap pelaksanaan kegiatan	Penting (rerata=8.75 skala 10) Mendesak (rerata 7.90, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.44, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.66 skala 10)	Penting (rerata=8.93 skala 10) Mendesak (rerata 8.21, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.61, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.58 skala 10)	Penting (rerata=9.16 skala 10) Mendesak (rerata 8.41, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.61, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.50 skala 10)	Penting (rerata=8.77 skala 10) Mendesak (rerata 7.59, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 5.78, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.20 skala 10)
Pelestarian Lingkungan	Penting (rerata=9.19 skala 10) Mendesak (rerata 8.63, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 6.31, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 5.82 skala 10)			
Advokasi dan Kampanye		Penting (rerata=9.27 skala 10) Mendesak (rerata 8.49, skala 10) Cukup sering (rerata 6.85, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.59 skala 10)		

Penggunaan Teknologi Ramah Lingkungan		Tinggi (rerata=9.16 skala 10) Mendesak (rerata 8.76, skala 10) Cukup sering (rerata 6.74, skala 10) Sulit dilakukan (rerata 6.37 skala 10)
Bantuan Pembiayaan 4.1. DESKRIPSI HASIL		Tinggi (rerata 8.72 skala 10) Mendesak (rerata 7.72 skala 10) Cukup sering dilakukan (rerata 6.13 skala 10) Mudah dilakukan (rerata=6.13 skala 10) Penting (rerata=8.63 skala 10) Urgen (rerata 7.76, skala 10) Tidak begitu sering (rerata 5.74, skala 10) Mudah dilakukan (rerata 6.06 skala 10)
Kegiatan Pengumpulan Data		
<b>Faktor pendorong dan penghambat investasi</b>		
Persepsi SKPD mengenai faktor-faktor yang pendorong investasi	<p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permintaan orang banyak: 7,96</li> <li>- Tercantum dalam rencana pembangunan daerah: 7,91</li> <li>- Prioritas kepala daerah: 7,90</li> <li>- Arahah Pusat: 7,77</li> </ul> <p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investasinya mahal: 6,29</li> <li>- Tidak ada aturan memadai: 5,98</li> <li>- Kurang tenaga teknis: 5,31</li> <li>- Tidak ada usulan dalam musrenbang: 5,14</li> </ul>	<p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tercantum dalam rencana pembangunan daerah: 7,93</li> <li>- Prioritas kepala daerah: 7,93</li> <li>- Arahah Pemerintah Pusat: 7,63</li> <li>- Permintaan orang banyak: 7,10</li> </ul> <p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sulit mencari lahan: 6,63</li> <li>- Investasi mahal: 6,60</li> <li>- Konsep 3R sulit diterapkan: 6,23</li> <li>- Tidak ada aturan yang memadai: 6,17</li> </ul>
Persepsi SKPD mengenai faktor-faktor yang menghambat investasi	<p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Permintaan orang banyak: 7,96</li> <li>- Tercantum dalam rencana pembangunan daerah: 7,91</li> <li>- Prioritas kepala daerah: 7,90</li> <li>- Arahah Pusat: 7,77</li> </ul> <p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Investasinya mahal: 6,29</li> <li>- Tidak ada aturan memadai: 5,98</li> <li>- Kurang tenaga teknis: 5,31</li> <li>- Tidak ada usulan dalam musrenbang: 5,14</li> </ul>	<p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tercantum dalam rencana pembangunan daerah: 7,93</li> <li>- Prioritas kepala daerah: 7,93</li> <li>- Arahah Pemerintah Pusat: 7,63</li> <li>- Permintaan orang banyak: 7,10</li> </ul> <p>Nilai rata-rata berikut (skala 10):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sulit mencari lahan: 6,63</li> <li>- Investasi mahal: 6,60</li> <li>- Konsep 3R sulit diterapkan: 6,23</li> <li>- Tidak ada aturan yang memadai: 6,17</li> </ul>

## 4.2.UJI MODEL

### 4.2.1. Uji Model Sektor Air Minum

Dari hasil perhitungan, variabel independen tidak ada yang signifikan pada tingkat kepercayaan 95%. Hanya ditemui 2 variabel, yaitu jumlah undangan pertemuan ( $X_3$ , dengan  $p = 0,037$ ) dan kebijakan daerah terkait air minum ( $X_7$ , dengan  $p = 0,046$ ) dengan tingkat kepercayaan sekitar 88%.

Adapun hasil pemodelan paling optimal dapat dituliskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned}\tan(p_1) &= -1,166 + 0,133X_3 - 0,414X_7 \\ \tan(p_1+p_2) &= -0,04 + 0,133X_3 - 0,414X_7 \\ \tan(p_1+p_2+p_3) &= 1,15 + 0,133X_3 - 0,414X_7\end{aligned}$$

Sumber: hasil perhitungan

Dimana  $p_1$  = probabilitas rasio rendah;  $p_2$  = probabilitas rasio kurang;  $p_3$  = probabilitas rasio sedang;  $p_4$  = probabilitas rasio belanja tinggi. Penghitungan probabilitas disajikan pada tabel berikut, dengan kondisi variabel independen lainnya sama dengan nol.

**Tabel-4.3: Probabilitas variabel air minum dalam model prioritas**

Probabilitas	Pertemuan ( $X_3$ )	Kebijakan daerah ( $X_7$ )
$p_1$	24,48%	17,97%
$p_2$	28,47%	18,48%
$p_3$	25,96%	33,75%
$p_4$	21,09%	29,80%

Sumber: hasil perhitungan

Tabel di atas menunjukkan bahwa kenaikan 1 unit pertemuan akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 24,48%. Demikian pula dengan adanya kebijakan pemerintah daerah terkait air minum, akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 17,97 %.

Namun demikian, catatan dari probabilitas ini adalah dengan model cauchit dan taraf kepercayaannya hanya sekitar 88 %. Nilai pseudo R-squared sekitar 3,6%, artinya variasi variabel dependen yang dapat dijelaskan oleh semua variabel independen adalah sebesar 3,6%, dan sisanya 96,4 % dijelaskan oleh variabel lain di luar model.

### 4.2.2. Uji Model Sektor Air Limbah

Dari hasil perhitungan, variabel independen yang signifikan adalah (i)  $X_4$ : pengetahuan ( $p = 0,031$ ); (ii)  $X_3$ : undangan pertemuan (0,028); (iii)  $X_2$ : visi kepala daerah ( $p = 0,023$ ); (iv)  $X_1$ : sorotan anggota DPRD ( $p = 0,03$ ).

Adapun model dapat dituliskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned}\text{Logit}(p_1) &= 1,413 + 0,334X_4 - 0,235X_3 + 1,829 X_2 - 2,161X_{11} - 1,703X_{12} - 1,965X_{13} \\ \text{Logit}(p_1+p_2) &= 2,767 + 0,334X_4 - 0,235X_3 + 1,829 X_2 - 2,161X_{11} - 1,703X_{12} - 1,965X_{13} \\ \text{Logit}(p_1+p_2+p_3) &= 4,092 + 0,334X_4 - 0,235X_3 + 1,829 X_2 - 2,161X_{11} - 1,703X_{12} - 1,965X_{13}\end{aligned}$$

Sumber: hasil perhitungan

Dimana  $p_1$  = probabilitas rasio rendah;  $p_2$  = probabilitas rasio kurang;  $p_3$  = probabilitas rasio sedang;  $p_4$  = probabilitas rasio belanja tinggi.

Penghitungan probabilitas disajikan pada tabel berikut, dengan kondisi variabel independen lainnya sama dengan nol.

**Tabel-4.5: Probabilitas variabel dalam model prioritas air limbah**

Probabilitas	$p_u$ ( $X_4$ )	visi ( $X_{21}$ )	sorot_sering ( $X_{11}$ )	sorot_jarang ( $X_{13}$ )	undangan ( $X_3$ )
$p_1$	85,16%	96,24%	32,13%	36,56%	76,47%
$p_2$	10,53%	2,76%	32,57%	32,49%	16,17%
$p_3$	3,12%	0,73%	22,63%	20,30%	5,29%
$p_4$	1,18%	0,27%	12,67%	10,65%	2,07%

Sumber: hasil perhitungan

Tabel di atas menunjukkan bahwa kenaikan 1 unit pengetahuan akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 85,16%. Demikian pula dengan adanya visi kepala daerah atas program air limbah akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 96,24%. Adapun seringnya sorotan atas program air limbah oleh DPRD justru akan menurunkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 32,13%. Sedangkan kenaikan jumlah undangan pertemuan lintas SKPD/Pokja justru akan menurunkan probabilitas belanja rasio belanja rendah sebesar 76,47%.

Model probabilitas ini adalah dengan model logit dengan taraf kepercayaan sekitar 95 %. Nilai pseudo R-square sekitar 9%, artinya variasi variabel dependen yang dapat dijelaskan oleh semua variabel independen adalah sebesar 9%, dan sisanya 81 % dijelaskan oleh variabel lain di luar model.

#### 4.2.3. Uji Model Sektor Persampahan

Dari hasil perhitungan, variabel independen yang signifikan adalah  $X_3$  (jumlah undangan pertemuan) dengan nilai signifikansi 0,034 ( $p < 0,05$ ).

Adapun model dapat dituliskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Logit}(p_1) &= -0,955 + 0,209X_3 \\ \text{Logit}(p_1+p_2) &= 0,236 + 0,209X_3 \\ \text{Logit}(p_1+p_2+p_3) &= 1,404 + 0,209X_3 \end{aligned}$$

Sumber: hasil perhitungan

Dimana  $p_1$  = probabilitas rasio rendah;  $p_2$  probabilitas rasio kurang;  $p_3$  probabilitas rasio sedang. Penghitungan probabilitas disajikan pada tabel berikut, dengan kondisi variabel independen lainnya sama dengan nol.

**Tabel-4.7: Probabilitas variabel hasil pemodelan prioritas persampahan**

Probabilitas	Pertemuan ( $X_3$ )
$p_1$	32,17%
$p_2$	28,78%
$p_3$	22,44%
$p_4$	16,62%

Sumber: hasil perhitungan

Tabel di atas menunjukkan bahwa kenaikan 1 unit pertemuan akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 32,17. Dengan demikian, adanya forum lintas SKPD/pokja yang aktif melakukan koordinasi dan sinergi, akan mendorong prioritas sektor persampahan di daerah. Model probabilitas ini adalah dengan model logit dan taraf kepercayaannya sekitar 95 %. Selain itu, nilai pseudo R-square sekitar 2,8%. Hal ini diartikan variasi variabel dependen yang dapat dijelaskan oleh semua variabel independen adalah sebesar 2,8%, dan sisanya 97,2 % dijelaskan oleh variabel lain di luar model.

#### 4.2.4. Uji Model Sektor Perumahan

Dari hasil perhitungan, variabel independen yang signifikan adalah (i)  $X_3$  ( $p = 0,022$ ): jumlah undangan pertemuan; (ii);  $X_2$  ( $p = 0,005$ ): visi kepala daerah (iii)  $X_8$  ( $p = 0,036$ ): data perumahan dengan taraf kepercayaan 95%.

Adapun model dapat dituliskan sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Logit}(p_1) &= 3,305 + 0,318X_3 + 2,448X_2 + 0,968X_{22} + 1,977X_{81} + 1,344X_{61} - 1,128X_{71} \\ \text{Logit}(p_1+p_2) &= 4,796 + 0,318X_3 + 2,448X_{21} + 0,968X_{22} + 1,977X_{81} + 1,344X_{61} - 1,128X_{71} \end{aligned}$$

Sumber: hasil perhitungan

Dimana  $p_1$  = probabilitas rasio belanja rendah;  $p_2$  probabilitas rasio belanja sedang;  $p_3$  probabilitas rasio belanja tinggi. Penghitungan probabilitas disajikan pada tabel berikut, dengan kondisi variabel independen lainnya sama dengan nol.

**Tabel-4.9: Probabilitas variabel perumahan dalam model prioritas**

	Undangan ( $X_3$ )	Visi Kepala Daerah ( $X_{21}$ )	Data ( $X_{81}$ )	Program Pusat ( $X_{61}$ )
$p_1$	97,40%	99,68%	99,49%	99,05%
$p_2$	2,00%	0,24%	0,39%	0,73%
$p_3$	0,60%	0,07%	0,11%	0,22%

Sumber: hasil perhitungan

Tabel di atas menunjukkan bahwa kenaikan 1 unit undangan pertemuan akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 97,40 %. Demikian pula dengan visi kepala daerah, yaitu adanya visi kepala daerah atas program perumahan akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 99,68. Sedangkan tidak adanya data perumahan, justru malah akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 99,49%. Adapun adanya program dari pusat, akan menaikkan probabilitas rasio belanja rendah sebesar 99,05%.

Model probabilitas ini adalah dengan model logit dan taraf kepercayaannya sekitar 95 %. Selain itu, nilai pseudo R-square sekitar 14,2%. Hal ini diartikan variasi variabel dependen yang dapat dijelaskan oleh semua variabel independen adalah sebesar 14,2%, dan sisanya 85,8 % dijelaskan oleh variabel lain di luar model.

### **3. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **3.1. KESIMPULAN**

##### **3.1.1. Air limbah**

- Dari model studi yang diujikan, variabel yang dianggap berpeluang dalam mendorong kenaikan prioritas air limbah di daerah adalah tingkat pemahaman mengenai air limbah di kalangan aparat daerah, serta adanya visi kepala daerah yang jelas mengenai air limbah.
- Faktor yang dianggap mendorong investasi air limbah, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) tercantum dalam rencana pembangunan daerah; (ii) prioritas walikota/bupati; (iii) arahan Program dari Pemerintah Pusat; dan (iv) permintaan orang banyak.
- Faktor penghambat investasi air limbah, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) investasi yang mahal; (ii) tidak adanya aturan yang memadai; (iii) kurangnya tenaga teknis; (iv) bukan prioritas pemerintah daerah.
- Pilihan strategi dalam kebijakan nasional untuk air limbah antara lain: pelibatan masyarakat, melakukan koordinasi lintas SKPD, pengembangan peraturan perundangan di daerah, melakukan monitoring dan evaluasi yang rutin, serta peningkatan advokasi dan kampanye. Menurut responden, pilihan-pilihan strategi tersebut dianggap penting dan mendesak. Namun demikian, tingkat rata-rata pelaksanaan strategi ini masih dibawah rata-rata anggapan penting atau mendesak.

##### **3.1.2. Air minum**

- Dari model studi yang diujikan, variabel yang dianggap berpeluang dalam mendorong kenaikan prioritas air minum di daerah adalah adanya forum lintas SKPD atau pokja yang aktif melakukan koordinasi, serta adanya dokumen kebijakan khusus air minum.
- Faktor yang dianggap mendorong investasi air minum, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) permintaan orang banyak; (ii) tercantum dalam rencana pembangunan daerah; (iii) prioritas kepala daerah; dan (iv) arahan pemerintah pusat.
- Faktor penghambat investasi air minum, sesuai urutan 3 besar adalah: (i) teknologi yang mahal; (ii) tidak adanya aturan yang memadai; (iii) kurangnya tenaga teknis.
- Pilihan strategi dalam kebijakan nasional untuk air minum antara lain: pelibatan masyarakat, melakukan koordinasi lintas SKPD, pengembangan peraturan perundangan di daerah, melakukan monitoring dan evaluasi yang rutin, serta pelestarian lingkungan. Menurut responden, pilihan-pilihan strategi tersebut dianggap penting dan mendesak. Namun demikian, tingkat rata-rata pelaksanaan strategi ini masih dibawah rata-rata anggapan penting atau mendesak.

##### **3.1.3. Persampahan**

- Dari model studi yang diujikan, variabel yang dianggap berpeluang besar dalam mendorong kenaikan prioritas persampahan di daerah adalah adanya forum lintas SKPD/pokja yang aktif melakukan koordinasi dan sinergi.
- Faktor yang dianggap mendorong investasi persampahan, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) tercantum dalam rencana pembangunan daerah; (ii) prioritas walikota/bupati; (iii) arahan Program dari Pemerintah Pusat; dan (iv) permintaan orang banyak.
- Faktor penghambat investasi persampahan, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) lahan yang sulit untuk TPA; (ii) investasi yang mahal; (iii) konsep 3R sulit diterapkan; dan (iv) tidak adanya aturan yang memadai.
- Pilihan strategi dalam kebijakan nasional untuk persampahan antara lain: pelibatan masyarakat, melakukan koordinasi lintas SKPD, pengembangan peraturan perundangan di daerah, melakukan monitoring dan evaluasi yang rutin, serta penggunaan teknologi ramah lingkungan. Menurut responden, pilihan-pilihan strategi tersebut dianggap penting dan mendesak. Namun demikian, tingkat rata-rata pelaksanaan strategi ini masih dibawah rata-rata anggapan penting atau mendesak.

##### **3.1.4. Perumahan**

- Dari model studi yang diujikan, variabel yang dianggap berpeluang besar dalam mendorong kenaikan prioritas perumahan di daerah adalah adanya forum lintas SKPD/Pokja yang aktif melakukan koordinasi, adanya visi kepala daerah yang jelas mengenai perumahan, dan adanya insentif program dari Pemerintah Pusat.
- Faktor yang dianggap mendorong investasi perumahan, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) tercantum dalam rencana pembangunan daerah; (ii) prioritas walikota/bupati; (iii) arahan Program dari Pemerintah Pusat; dan (iv) permintaan orang banyak.
- Faktor penghambat investasi perumahan, sesuai urutan 4 besar adalah: (i) investasinya yang mahal; (ii) skema pembiayaan yang rumit; (iii) tidak adanya aturan yang memadai; dan (iv) tidak ada usulan dalam musrenbang.

- Pilihan strategi dalam kebijakan nasional untuk perumahan antara lain: kemudahan perijinan, pengembangan peraturan perundangan dan kebijakan, melakukan monitoring dan evaluasi yang rutin, bantuan pembiayaan, serta pengumpulan data perumahan. Menurut responden, pilihan-pilihan strategi tersebut dianggap penting dan mendesak. Namun demikian, tingkat rata-rata pelaksanaan strategi ini masih dibawah rata-rata anggapan penting atau mendesak.

### 3.2. REKOMENDASI

Untuk meningkatkan prioritasi perumahan dan permukiman di daerah, upaya yang perlu dilakukan Pemerintah Pusat adalah memastikan bahwa:

- Adanya kejelasan visi Kepala Daerah mengenai perumahan dan permukiman.
- Visi tersebut diterjemahkan dalam dokumen pembangunan daerah, seperti RPJMD, RKPD, Renstra SKPD, hingga RAPBD.
- Adanya forum lintas SKPD/Pokja yang aktif melakukan koordinasi
- Tingkat pengetahuan dan pemahaman yang memadai mengenai isu permukiman dan perumahan di kalangan aparat Pemerintah Daerah.
- Memberikan insentif program kepada daerah
- Adanya sistem monitoring dan evaluasi tingkat nasional yang efektif. Mengingat dari sejumlah pilihan strategi penyelenggaraan permukiman dan perumahan, aparat pemerintah daerah menganggap bahwa hal itu penting dan mendesak. Namun pada prakteknya, tingkat eksekusinya lemah.

Hal lain yang perlu didorong agar penyelenggaraan perumahan dan permukiman lebih meningkat adalah:

- Meningkatkan kepedulian masyarakat mengenai isu perumahan dan permukiman
- Pengembangan peraturan perundangan yang memadai
- Penyediaan sumber daya manusia yang menguasai bidang perumahan dan permukiman yang merata di tiap daerah.
- Pengembangan skema pembiayaan dan investasi yang efektif dan efisien
- Melakukan riset mengenai teknologi perumahan dan permukiman yang tepat guna, sekaligus menyebarkan hasil riset tersebut.

---

## DAFTAR PUSTAKA

Bappenas. Pembangunan Perumahan dan Permukiman di Indonesia. Jakarta. 2008

Bappenas dan ISSDP. Bergerak Bersama dengan Strategi Sanitasi Kota. Jakarta 2008

Bappenas-Akademika. Study on Government's Knowledge, Attitudes and Motivations on Pro-poor Sanitation. Jakarta. 2006

Ghozali, Imam. Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program IBM SPSS 19. Semarang. 2011

Hair Joseph F. et.al. Multivariate Data Analysis. New Jersey. 1995

Marijan, Kacung. Sistem Politik Indonesia. Jakarta. 2010

Permenpera No. 20 tahun 2008, Standar Pelayanan Minimal bidang Perumahan Rakyat

Permenpu No. 14 tahun 2010, Standar Pelayanan Minimal bidang Pekerjaan Umum

Santoso, Singgih. Statistik Nonparametrik: Konsep dan Aplikasi dengan SPSS. Jakarta. 2010

Santoso, Jo. Menyiasai Kota tanpa Warga. Jakarta. 2006

Website:

[www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)

[www.wacananusantara.org](http://www.wacananusantara.org)

[www.library.thinkquest.org](http://www.library.thinkquest.org)

# PROSES PENYESUAIAN RTRW MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 26 TAHUN 2007

STAF AHLI MENTERI BIDANG TATA RUANG DAN KEMARITIMAN  
email: fajar\_kelautan@yahoo.co.id

## ABSTRAK

Pemerintah Republik Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang pada awal tahun 2007. Pertimbangan penyempurnaan Undang-undang Penataan Ruang tersebut antara lain adalah: (i) berbagai situasi nasional dan internasional yang menuntut penegakan prinsip keterpaduan, keberlanjutan, demokrasi, dan keadilan dalam rangka penyelenggaraan penataan ruang yang baik; (ii) pelaksanaan kebijakan otonomi daerah yang memberikan wewenang yang semakin besar kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penataan ruang sehingga pelaksanaan kewenangan tersebut perlu diatur demi menjaga keserasian dan keterpaduan antar-daerah, serta tidak menimbulkan kesenjangan antar-daerah; dan (iii) kesadaran dan pemahaman masyarakat yang semakin tinggi terhadap penataan ruang yang memerlukan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan, dan pengawasan penataan ruang agar sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Namun setelah hampir 3 tahun diberlakukannya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, proses penyesuaian RTRW sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang belum berjalan baik. Terhambatnya proses penyesuaian RTRW tersebut mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan pembangunan di daerah oleh karena RTRW bersama dengan RPJPD dan RPJMD merupakan landasan bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

Berbagai permasalahan dalam proses penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dan peraturan perundangan terkait lainnya perlu dikaji agar proses penyesuaian RTRW sebagai dasar dari pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia dapat terlaksana dengan baik dan optimal

**Kata Kunci :** *penyesuaian, keterpaduan, penataan ruang, kesadaran dan pemahaman, RTRW, terhambat, landasan pembangunan*

## 1. LATAR BELAKANG

Pada tahun 2007, Pemerintah Republik Indonesia menetapkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut, maka Rencana Tata Ruang Wilayah, baik tingkat Nasional, Provinsi hingga Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia perlu disesuaikan dengan peraturan perundangan yang baru, terutama Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tersebut. Pasal 78 ayat (3) Undang-undang tersebut mengamanatkan RTRW Nasional harus disesuaikan paling lambat dalam waktu 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan sejak ditetapkannya Undang-undang; RTRW Provinsi harus disusun/disesuaikan paling lambat dalam waktu 2 (dua) tahun sejak diberlakukannya Undang-undang; dan RTRW Kabupaten/Kota disesuaikan paling lambat 3 (tiga) tahun sejak diberlakukannya Undang-undang tersebut.

Hingga pertengahan November 2011, dari 33 provinsi di Indonesia, baru 9 (sembilan) Provinsi yang proses penyesuaian RTRWnya dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 telah selesai dilakukan hingga ditetapkannya RTRWP melalui Peraturan Daerah Provinsi. Sedang untuk RTRW Kabupaten/Kota, dari 398 kabupaten dan 93 kota di Indonesia, baru 51 kabupaten dan 13 kota yang telah menyelesaikan penyesuaian RTRW Kabupaten/Kota hingga ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa setelah hampir 3 tahun diberlakukannya Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007, proses penyesuaian RTRW sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang belum berjalan dengan baik. Terhambatnya proses penyesuaian RTRW tersebut mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan pembangunan di daerah oleh karena RTRW bersama dengan RPJPD dan RPJMD merupakan landasan bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

Berbagai permasalahan dalam proses penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dan peraturan perundangan terkait lainnya perlu dikaji agar proses penyesuaian RTRW sebagai dasar dari pelaksanaan pembangunan di seluruh wilayah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia dapat terlaksana dengan baik dan optimal. Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan pengkajian terhadap proses penyesuaian RTRW di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengkaji pelaksanaan penyesuaian RTRW tersebut serta permasalahan dan tantangan yang dihadapi untuk selanjutnya disiapkan rekomendasi kebijakan bagi proses yang lebih baik.



## 2. TUJUAN

Tujuan pelaksanaan kegiatan ini adalah mengkaji proses pelaksanaan penyesuaian RTRW di daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Mengingat setelah hampir 3 tahun UU RTRW disahkan, ternyata proses penyesuaian RTRW di daerah belum berjalan dengan sebagaimana mestinya sehingga mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan pembangunan di daerah.

Keluaran yang diharapkan dari pelaksanaan kegiatan ini dikaitkan dengan sasaran yang diharapkan, yaitu:

- a. Tersedianya kajian proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007.
- b. Tersedianya rumusan permasalahan yang dihadapi dalam proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007.
- c. Terumuskannya rekomendasi untuk menyiapkan kebijakan dan strategi dalam rangka membantu kelancaran proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan kajian ini adalah:

- a. Meningkatkan pemahaman para-pihak (*stakeholder*) di bidang penataan ruang terhadap proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
- b. Meningkatkan pemahaman para pihak (*stakeholder*) di bidang penataan ruang terhadap permasalahan-permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007.
- c. Meningkatkan kesepahaman dan koordinasi antar-sektor yang terkait dalam rangka meningkatkan kelancaran proses penyesuaian RTRW.

Secara umum ruang lingkup kajian meliputi ruang lingkup substansi kajian dan ruang lingkup wilayah kajian. Ruang lingkup substansi kajian ini meliputi:

- a. Telaah/kajian terhadap literatur studi dan peraturan perundangan yang terkait penataan ruang
- b. Kajian terhadap proses penyesuaian RTRW setiap tahapannya dari mulai penyiapan materi teknis, proses persetujuan substansi, hingga proses penetapan melalui Peraturan Daerah.
- c. Kajian terhadap permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam setiap tahapan proses pelaksanaan penyesuaian RTRW.
- d. Menyusun rekomendasi untuk penyiapan kebijakan dan strategi bagi upaya peningkatan percepatan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007.

Ruang lingkup wilayah secara umum meliputi seluruh wilayah Indonesia. Karena keterbatasan waktu dan biaya, maka akan dilakukan tinjauan lapangan di beberapa daerah terpilih untuk memperoleh kajian mendalam terhadap proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007. Pertimbangan pemilihan wilayah untuk tinjauan lapangan didasarkan pada status penetapan RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota.

## 3. METODOLOGI

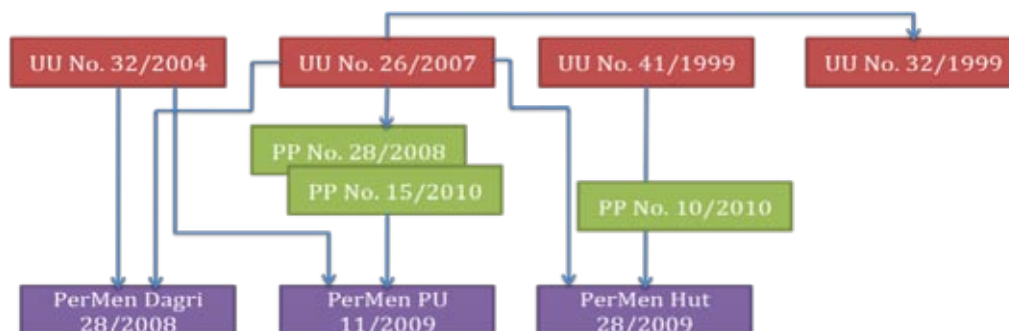
### 3.1 KERANGKA ANALISIS

Dalam rangka menjalankan amanat UU Nomor 26 Tahun 2007, terutama dalam rangka menetapkan RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota melalui Peraturan Daerah, maka berbagai peraturan perundang-undangan telah ditetapkan dalam rangka operasionalisasi UU Nomor 26 Tahun 2007 dan pengaturan lebih lanjut terhadap proses penetapan Perda tentang RTRW. Peraturan perundang-undangan yang terkait dalam proses penetapan Peraturan Daerah tentang RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota meliputi:

1. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
2. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah  
Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan dalam perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang yang merupakan salah satu dari urusan wajib Pemerintah daerah.
3. UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
  - Mengamanatkan penetapan RTRW melalui Perda, pada peraturan perundangan sebelumnya banyak daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang tidak menetapkan RTRW nya melalui Perda sehingga tidak berfungsi optimal karena tidak punya kekuatan hukum
  - Perlunya persetujuan substansi dari Menteri yang membidangi Tata Ruang dan khusus untuk kabupaten/kota harus dilengkapi dengan rekomendasi Gubernur. Sehingga nantinya Perda RTRW di daerah tersebut sudah mengacu kepada RTRW Nasional maupun kebijakan nasional
4. UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup  
Pemerintah daerah diwajibkan melaksanakan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) terhadap RTRW yang disusun untuk memastikan bahwa prinsip pembangunan berkelanjutan telah menjadi dasar dan terintegrasi.
5. UU No. 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial
6. PP 28 Tahun 2008 tentang Peran Serta Masyarakat dalam Penataan Ruang
7. PP 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan & Fungsi Hutan
8. PP 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang

- Proses persetujuan substansi kehutanan di wilayah kabupaten/kota harus mengacu pada penetapan substansi kehutanan di wilayah Provinsi dan proses persetujuan substansi nya mengikuti proses persetujuan substansi bagi RTRW Provinsi
  - Aturan ini pada dasarnya diberikan untuk memberi peluang penyelesaian rencana tata ruang bagi daerah-daerah yang masih dalam proses pengusulan untuk perubahan peruntukkan dan fungsi hutan.
9. PP 24/2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan
  10. PermenDagri No. 28/2008 tentang Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah Sebagai pedoman bagi Pemerintah dan Pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan konsultasi Rancangan Perda tentang RTRW serta tata cara evaluasi nya.
  11. PerMen PU No. 11/PRT/M/2009 tentang Pedoman Persetujuan Substansi Dalam Penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, Beserta Rencana Rincinya.  
Materi muatan teknis rancangan perda RTRW harus mengacu pada UU 26 Tahun 2007, RTRW Nasional, dan kebijakan nasional dengan tujuan untuk menjamin kesesuaian muatan perda, baik dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku maupun pedoman penataan ruang.
  12. Permen PU No. 15/2009 tentang Pedoman Penyusunan RTRWP
  13. Permen PU No. 16/2009 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Kabupaten
  14. Permen PU No. 17/2009 tentang Pedoman Penyusunan RTRW Kota
  15. PermenHut No. 28/2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Dalam Rangka Pemberian Persetujuan Substansi Kehutanan atas Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Daerah
  16. PermenHut No. 34/2010 tentang Tata Cara Perubahan Fungsi Kawasan Hutan

Secara diagramatis, keterkaitan antar peraturan perundang-undangan tersebut di atas dalam proses penetapan Peraturan Daerah tentang RTRW tergambar pada bagan di bawah ini.



**Gambar 1. Keterkaitan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Proses Penetapan Perda Tentang RTRW**

### 3.2 METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Berdasarkan tujuan dan sasaran studi, ruang lingkup, keluaran, serta pendekatan yang akan digunakan dalam studi ini, maka lingkup pekerjaan yang dilakukan dalam kegiatan “Kajian Proses Penyesuaian RTRW Dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007” adalah sebagai berikut:

#### a. Tahap Pendahuluan

Pada tahapan awal ini dilakukan berbagai persiapan untuk pelaksanaan kegiatan, seperti persiapan administrasi pelaksanaan pekerjaan, mobilisasi tenaga ahli dan tim pelaksana, pemantapan metodologi pelaksanaan kajian, penyiapan rencana kerja, dan lain sebagainya. Pada tahapan ini disiapkan Laporan Pendahuluan yang pada garis besarnya merupakan panduan bagi pelaksanaan kegiatan, yang berisi tentang latar belakang pelaksanaan studi; maksud, tujuan, dan sasaran studi; keluaran yang diharapkan; metodologi yang akan digunakan; serta rencana kerja yang akan dilakukan.

#### b. Tahap Kajian Literatur dan Peraturan Perundangan

Pada tahapan ini dilakukan telaah dan kajian mendalam terhadap berbagai literatur serta peraturan perundangan yang terkait penataan ruang. Kajian terhadap studi literatur dan peraturan perundangan dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang baik terhadap berbagai proses dan lingkup penataan ruang sebagaimana ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku serta kajian hasil pengalaman *best-practice* daerah dalam proses penataan ruang di wilayahnya. Pada tahap ini akan disusun kerangka acuan survey yang berisi panduan bagi tim survey pada saat mengumpulkan data dan informasi dari lapangan.

#### c. Tahap Pengumpulan Data dan Informasi

Pada tahapan selanjutnya dilakukan pengumpulan data dan informasi, terutama untuk mendapatkan informasi terkait proses pelaksanaan penyesuaian RTRW di daerah serta permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Data-data dan informasi yang telah dikumpulkan dari survey lapangan kemudian akan dianalisis dalam tahap berikutnya.

#### d. Tahap Analisis

Setelah proses pengumpulan data dan informasi dilakukan, maka pada tahap berikutnya adalah melakukan analisis terhadap data dan informasi yang diperoleh. Analisis akan difokuskan pada analisis yang bersifat kualitatif dengan mengkaji proses pelaksanaan penyesuaian RTRW dengan Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 serta permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Permasalahan-permasalahan tersebut kemudian dikelompokkan dalam berbagai kelompok besar untuk

memudahkan analisis dan sintesa. Dari rumusan permasalahan yang telah disusun inilah selanjutnya akan dirumuskan suatu rekomendasi kebijakan dan strategi.

e. Tahap Perumusan Sintesa dan Rekomendasi Kebijakan dan Strategi

Pada tahap akhir dilakukan perumusan sintesa dari hasil analisis yang dilakukan dan menyiapkan rekomendasi untuk kebijakan dan strategi dalam rangka membantu mempercepat penyesuaian RTRW di daerah.

### 3.3 DATA

Pengumpulan data untuk pemahaman proses penetapan rencana tata ruang dilakukan pada 5 (lima) wilayah studi kasus terpilih. Pada dasarnya pengumpulan data dan informasi dilakukan untuk menggali data dan informasi yang dibutuhkan dengan beberapa metoda pengumpul data dalam rangka *triangulasi*. Secara umum proses pengumpulan data dan informasi dilakukan dengan 2 (dua) metoda utama, yaitu:

- Pengumpulan Data Sekunder, yaitu pengumpulan data berupa laporan, statistik, peta, dan lain sebagainya yang terkait dengan kajian yang diperlukan. Pengumpulan data sekunder dilakukan baik di Instansi Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.
- Pengumpulan Data Primer, yaitu pengumpulan data yang langsung dilakukan oleh peneliti. Pengumpulan data primer dilakukan melalui kegiatan diskusi dan wawancara mendalam dengan pihak yang terkait penataan ruang, baik di daerah maupun di instansi tingkat Pusat.

## 4 HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Berdasarkan aturan yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka proses penyesuaian RTRW di tiap daerah hingga penetapannya perlu dilakukan melalui tahapan prosedur sebagai berikut:

**Tabel 1. Proses Penetapan Peraturan Daerah Provinsi  
Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi**

NO	KEGIATAN	PIHAK YANG TERLIBAT	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR
1.	Penyusunan Materi Teknis	BKPRD Prov	UU 26/2007, PP 15/2010
	↓		
2.	Penyusunan Raperda	BKPRD Prov	UU 26/2007, PP 15/2010
	a. Konsultasi Publik	BKPRD Prov, Publik	PermenDagri 28/2008
	b. Koordinasi dengan Provinsi yang berbatasan	BKPRD Prov, BKPRD Prov perbatasan	PermenDagri 28/2008
	c. Koordinasi dengan Kab/Kota di dalam Provinsi		PermenDagri 28/2008
	↓		
3.	Persetujuan Substansi		
	a. Persetujuan Substansi (Menteri PU)	Menteri PU, BKPRN, BKPRD Prov	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2008, PerMenPU 11/2009
	b. Persetujuan Substansi Kehutanan Apabila Pemerintah Provinsi mengajukan usulan perubahan fungsi hutan, maka dilakukan proses Tim Terpadu	Menteri Kehutanan, BKPRN, BKPRD Prov	UU 41/1999, PermenHut 28/2009
	c. KLHS	Menteri LH, BKPRD Prov	UU 32/2009
	d. Asistensi Peta	Bakosurtanal, BKPRD Prov	Kesepakatan BKPRN
	↓		
4.	Penyepakatan DPRD	PemProv, DPRD Provinsi	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2008, PermenPU 11/2009
	↓		
5.	Evaluasi Raperda – Mendagri	MenDagri, BKPRN, BKPRD Provinsi	PermenDagri 28/2008
	↓		
6.	Penetapan Perda	Gubernur	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2009

Sumber: Hasil Analisis, 2011

**Tabel 2. Proses Penetapan Peraturan Daerah Provinsi  
Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota**

NO	KEGIATAN	PIHAK YANG TERLIBAT	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG MENGATUR
1.	Penyusunan Materi Teknis	BKPRD Kab/Kota	UU 26/2007, PP 15/2010
	↓		
2.	Penyusunan Raperda	BKPRD Kab/Kota	UU 26/2007, PP 15/2010
	a. Konsultasi Publik	BKPRD Kab/Kota, Publik	PermenDagri 28/2008
	b. Koordinasi dengan Kab/Kota yang berbatasan	BKPRD Kab/Kota, BKPRD Kab/Kota perbatasan	PermenDagri 28/2008
	↓		
3.	Rekomendasi Gubernur	BKPRD Kab/Kota, BKPRD Provinsi	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2008, PermenPU 11/2009
	↓		
4.	Persetujuan Substansi		
	a. Persetujuan Substansi (Menteri PU)	Menteri PU, BKPRN, BKPRD Kab/Kota	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2008, PerMenPU 11/2009
	b. Persetujuan Substansi Kehutanan	Menteri Kehutanan, BKPRN, BKPRD Kab/Kota	UU 41/1999, PermenHut 28/2009
	c. KLHS	Menteri LH, BKPRD Kab/Kota	UU 32/2009
	d. Asistensi Peta	Bakosurtanal, BKPRD Kab/Kota	Kesepakatan BKPRN
	↓		
5.	Penyepakatan DPRD	PemKab/PemKot, DPRD	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2008, PermenPu 11/2009
	↓		
6.	Evaluasi Raperda – Gubernur	Gubernur, BKPRD Provinsi, BKPRD Kab/Kota	PermenDagri 28/2008
	↓		
7.	Penetapan Perda	Bupati/Walikota	UU 26/2007, PP 15/2010, PermenDagri 28/2009

Sumber: Hasil Analisis, 2011

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, maka keseluruhan proses penetapan Perda RTRWP dan RTRWK sebagaimana tertera pada Tabel 1 dan 2 harus diselesaikan paling lama dalam waktu 24 (duapuluh empat) bulan.

Meskipun tidak ada kejelasan apakah waktu 24 bulan merupakan bulan kalender atau bulan efektif, namun penyelesaian penetapan perda sebaiknya dilakukan paling lambat dalam waktu 24 bulan kalender atau 2 (dua) tahun anggaran. Hal ini untuk menjaga kesahihan dan kemutakhiran data dan informasi yang digunakan dalam proses perencanaan tata ruang.

#### 4.1 ANALISIS TANTANGAN DI SETIAP PROSES PENETAPAN PERDA

Berdasarkan kajian dari pengalaman di sejumlah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang dikunjungi, maka diperoleh sejumlah tantangan yang dihadapi dalam setiap tahapan proses penetapan perda tersebut. Pada bagian berikut disajikan tantangan utama yang dihadapi dalam setiap tahapan proses penetapan perda tentang RTRW.

##### 4.1.1 Tahap Penyusunan Materi Teknis

Penyusunan materi teknis merupakan tahap awal dari keseluruhan proses penetapan perda tentang RTRW. Beberapa tantangan utama yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam proses penyusunan materi teknis adalah sebagai berikut:

- a. Keterbatasan sumberdaya manusia (SDM)
- b. Keterbatasan penganggaran
- c. Proses penyesuaian yang berulang akibat penetapan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan secara bertahap

##### 4.1.2 Tahap Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Setelah materi teknis rencana tata ruang wilayah disiapkan, maka tahap berikutnya yang harus dilakukan adalah penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dimana materi teknis diterjemahkan ke dalam bahasa hukum. Pada dasarnya

tahapan penyusunan Raperda ini dapat dilakukan berbarengan dengan tahap penyesuaian materi teknis. Namun demikian, berdasarkan hasil kajian di lapangan, sebagian besar daerah melakukan proses penyusunan Raperda setelah materi teknis selesai disiapkan. Beberapa tantangan utama yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam tahap penyusunan Raperda tentang RTRW terutama dihadapi oleh pemerintah daerah yang melakukan proses ini setelah proses penyusunan materi teknis selesai dilakukan antara lain adalah:

- a. Sudah tidak ada lagi pihak ketiga yang membantu penyusunan
- b. Keterbatasan SDM terkait legal drafting

#### **4.1.3 Tahap Rekomendasi Gubernur (untuk daerah Kabupaten/Kota)**

Sebagaimana amanat UU Nomor 26 Tahun 2007 dan peraturan perundang-undangan lainnya, syarat untuk mendapatkan persetujuan substansi bagi RTRW Kabupaten/Kota adalah Rekomendasi Gubernur. Berdasarkan Permendagri Nomor 28 Tahun 2008, pemberian Rekomendasi oleh Gubernur harus dilakukan melalui rapat koordinasi BKPRD Provinsi.

Beberapa tantangan utama yang dihadapi terkait dengan pemberian Rekomendasi Gubernur tersebut adalah:

- a. Belum tersedianya standar dan prosedur yang detail dalam pemberian Rekomendasi Gubernur
- b. Kesiapan Pemerintah Provinsi dalam proses pemberian Rekomendasi Gubernur
- c. Belum siapnya RTRW Provinsi

#### **4.1.4 Tahap Persetujuan Substansi**

Berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2007, sebelum rancangan peraturan daerah tentang RTRW disepakati dengan DPRD, maka terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan substansi dari Menteri yang membidangi tata ruang. Dalam proses ini pemberian persetujuan substansi dilakukan bersama anggota BKPRN melalui rapat koordinasi BKPRN yang membahas substansi Raperda RTRW. Idealnya, rapat koordinasi BKPRN tersebut menjadi satu-satunya wadah untuk mensepakati dan mengevaluasi muatan substansi Raperda RTRW apakah telah sesuai dengan RTRWN maupun kebijakan nasional lainnya. Namun demikian, dalam prakteknya, terdapat sejumlah proses yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah terkait dengan proses persetujuan substansi yang dilakukan oleh instansi pusat di luar proses persetujuan substansi Menteri Pekerjaan Umum yang dipandang sebagai Menteri yang membidangi tata ruang. Proses yang harus dilakukan antara lain proses persetujuan substansi kehutanan dari Menteri Kehutanan, proses asistensi/persetujuan dari Bakosurtanal terkait peta dan informasi geospasial yang dihasilkan, serta proses asistensi sektoral lainnya bergantung pada permintaan masing-masing kementerian/lembaga di tingkat pusat.

Dengan demikian, secara umum proses yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam tahapan ini tidak sekedar mendapatkan persetujuan substansi dari Menteri yang membidangi tata ruang sebagaimana amanat UU Nomor 26 Tahun 2007 saja, tetapi sejumlah proses yang bahkan tidak ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan manapun. Berdasarkan proses yang harus dilakukan pada tahapan ini, maka sejumlah tantangan utama yang dihadapi dalam tahap proses persetujuan substansi tersebut antara lain adalah:

- a. Beban BKPRN yang sangat banyak untuk melakukan pembahasan bagi 33 provinsi, 93 Kota, dan 398 Kabupaten
- b. Keterbatasan fasilitasi BKPRN untuk koordinasi sektoral
- c. Kebutuhan anggaran yang cukup besar
- d. Kurangnya ketegasan terhadap proses dan prosedur tata cara persetujuan substansi

Tantangan terbesar yang dihadapi pemerintah daerah terkait persetujuan substansi kehutanan adalah apabila Pemerintah Daerah (yang dikoordinir oleh Pemerintah Provinsi) melakukan usulan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan. Berdasarkan Permenhut Nomor 28 Tahun 2009, proses tersebut harus dilakukan melalui proses pembentukan Tim Terpadu yang melakukan kajian terkait usulan tersebut. Durasi waktu yang dibutuhkan untuk penyelesaian proses tersebut berdasarkan permenhut tersebut minimal adalah 223 hari atau 7,4 bulan. Hal ini mengakibatkan kebutuhan penyelesaian penetapan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah yang semakin panjang. Proses ini pun membutuhkan biaya yang sangat besar, melampaui biaya seluruh proses penetapan perda tentang rencana tata ruang wilayah.

Proses lain yang juga merupakan tantangan yang cukup besar bagi pemerintah daerah dalam menyelesaikan penetapan perda tentang rencana tata ruang wilayahnya adalah keharusan melakukan konsultasi perpetaan dengan Bakosurtanal. Proses ini memakan waktu yang cukup panjang, terutama terkait proses pengadaan peta baru yang belum tersedia serta proses perbaikan peta yang harus dilakukan sesuai dengan hasil konsultasi.

#### **4.1.5 Tahap Kesepakatan Kepala Daerah dengan DPRD**

Setelah pemerintah daerah mendapatkan persetujuan substansi dari Menteri yang membidangi tata ruang, maka tahap selanjutnya adalah penyepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD. Dalam tahap ini dilakukan pembahasan antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif guna menyepakati substansi rancangan peraturan daerah tentang RTRW.

Sejumlah tantangan utama yang dihadapi dari proses ini antara lain adalah:

- a. Koordinasi antara pihak eksekutif dan legislative
- b. Kebutuhan anggaran yang cukup besar
- c. Pemahaman anggota legislatif terkait substansi materi rencana tata ruang
- d. Waktu pelaksanaan proses pembahasan dengan DPRD

#### **4.1.6 Tahap Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah**

Tahap akhir sebelum penetapan perda oleh Kepala Daerah adalah evaluasi Raperda tentang RTRW. Berdasarkan Permendagri Nomor 28 Tahun 2008, evaluasi Raperda tentang RTRW Provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, sedang evaluasi Raperda tentang RTRW Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur dan dilaporkan kepada Menteri Dalam Negeri.

Proses evaluasi tersebut diamanatkan dilakukan dalam waktu 15 (lima belas) hari kerja. Berdasarkan pengalaman sejumlah daerah yang dikunjungi yang telah selesai menetapkan perda, sejumlah tantangan yang dihadapi antara lain adalah:

- Waktu penyelesaian 15 hari kerja belum dapat terpenuhi. Setidaknya dibutuhkan waktu 30 hari kerja untuk menyelesaikan evaluasi, baik oleh Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur. Meskipun tidak terlalu signifikan memberikan kontribusi keterlambatan penetapan perda RTRW baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam kenyataannya, peraturan terkait waktu penyelesaian tersebut tampaknya terlampaui pendek sehingga sulit untuk dipenuhi.
- Meskipun proses evaluasi lebih cenderung pada proses administratif, namun proses yang dilakukan hampir sama dengan proses persetujuan substansi oleh instansi pusat, dimana dilakukan kembali pembahasan oleh BKPRN (untuk Raperda RTRWP) dan pembahasan oleh BKPRD Provinsi (untuk Raperda RTRW Kabupaten/Kota). Terkadang masukan yang diberikan juga relatif serupa tetapi berbeda dengan masukan pada saat proses persetujuan substansi ataupun rekomendasi Gubernur, sehingga dirasa ada proses yang berulang (*redundant*) tetapi berbeda substansinya.
- Beragamnya proses evaluasi Gubernur yang dilakukan di wilayah Provinsi yang berbeda. Hal ini disebabkan belum tersedianya pedoman yang lebih detail terkait proses pelaksanaan evaluasi tersebut. Ketidakjelasan terkait kelembagaan di daerah Provinsi yang mewakili Gubernur untuk memproses evaluasi tersebut menjadi salah satu kendala beragamnya proses evaluasi yang dilakukan di wilayah Provinsi

#### 4.2 ANALISIS TANTANGAN TERKAIT WAKTU PENYELESAIAN

Terkait analisis waktu penyelesaian penyesuaian dan penetapan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah, terdapat 2 (dua) hal utama, yaitu:

- Analisis terkait durasi waktu yang diperlukan untuk proses penetapan peraturan daerah tentang RTRW; dan
- Analisis terkait waktu dimulainya penyesuaian rencana tata ruang wilayah yang berimplikasi pada pelaksanaan amanat UU Nomor 26 Tahun 2007, khususnya pada Pasal 78.

Berikut secara berturut-turut diuraikan analisis terkait waktu penyelesaian prpses penyesuaian dan penetapan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah.

- Durasi Penyelesaian Perda RTRW



Gambar 2. Durasi Penyelesaian Perda RTRW Provinsi



Gambar 3. Durasi Penyelesaian Perda RTRW Kab/Kota

- Tahun Penyelesaian Perda RTRW

Pasal 78 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mengamanatkan penyelesaian penyesuaian perda tentang RTRW Provinsi dan perda tentang RTRW Kabupaten/Kota masing-masing paling lambat 2 (dua) tahun dan 3 (tiga) tahun sejak ditetapkannya undang-undang tersebut. Artinya paling lambat pada tahun 2009 semua perda RTRW Provinsi telah selesai disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tersebut; dan paling lambat tahun 2010 semua perda RTRW Kabupaten/Kota sudah selesai disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan terbaru. Namun demikian, hingga akhir tahun 2011, baru 9 dari 33 provinsi yang telah menyelesaikan penetapan perda tentang RTRW Provinsi. Sedangkan untuk daerah kabupaten/kota dari 398 kabupaten dan 93 kota di Indonesia, baru 51 kabupaten dan 13 kota yang telah selesai menetapkan perda tentang RTRW Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Selain disebabkan oleh durasi waktu penyelesaian total yang cukup lama yang dilakukan oleh daerah, target waktu yang ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 dirasa kurang tepat dan sulit untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini terutama terkait dengan waktu dimulainya proses penyesuaian perda RTRW, yaitu waktu dimulainya penyusunan revisi materi teknis rencana tata ruang wilayah. Ditinjau dari proses penyiapan kegiatan dan anggaran untuk suatu kegiatan, maka idealnya baru pada tahun anggaran 2009 kegiatan penyusunan revisi rencana tata ruang wilayah baru dapat dilakukan. Hal ini disebabkan pada tahun anggaran 2007, UU Nomor 26 Tahun 2007 baru ditetapkan dan disosialisasikan. Setelah itu baru pada tahun anggaran 2008 pemerintah daerah dapat membuat rencana kegiatan dan penanggaran untuk kegiatan revisi rencana tata ruang wilayah yang pelaksanaannya baru dilakukan pada tahun anggaran 2009. Dengan demikian, jika digunakan waktu ideal penyelesaian 24 bulan, maka paling cepat akhir tahun 2010 pemerintah daerah dapat menyelesaikan penetapan perda tentang RTRW nya.

Pada kejadian beberapa daerah yang melakukan kegiatan penyusunan materi teknis rencana tata ruang wilayah pada tahun anggaran 2007 dan 2008, hal tersebut disebabkan pada saat itu bertepatan dengan waktu diselenggarakannya kegiatan peninjauan kembali rencana tata ruang wilayah yang lama yang juga merupakan amanat undang-undang penataan ruang sebelumnya. Dengan demikian, kegiatan revisi rencana tata ruang wilayah memang sudah direncanakan dan disiapkan pada tahun-tahun sebelumnya. Sejumlah daerah yang baru saja melakukan revisi rencana tata ruang wilayah pada tahun anggaran 2006 menghadapi tantangan yang lebih besar lagi. Oleh karena baru saja melakukan revisi, maka daerah tersebut tidak dapat serta merta langsung menyiapkan anggaran untuk revisi kembali rencana tata ruang wilayah yang baru saja ditetapkan.

#### **4.3 ANALISIS TANTANGAN TERKAIT KELEMBAGAAN DAN INSTRUMEN**

Terkait dengan kelembagaan, hingga saat ini terdapat beragam lembaga di daerah yang memiliki kewenangan atau tupoksi di bidang tata ruang. Pada masa sebelum ditetapkannya UU Nomor 26 Tahun 2007, sebagian besar daerah memberikan kewenangan di bidang penataan ruang kepada Bappeda. Namun, sejak ditetapkannya UU Nomor 26 Tahun 2007, di sejumlah daerah kewenangan tersebut mulai bergeser kepada Dinas Pekerjaan Umum atau Dinas Tata Ruang. Proses pergeseran kewenangan dan Bappeda ke instansi lain membutuhkan penyesuaian. Proses ini seringkali berimplikasi juga pada kelancaran koordinasi antar-sektor.

Tata ruang pada dasarnya merupakan gabungan dari seluruh kepentingan masyarakat dan sektor pembangunan. Oleh sebab itu diperlukan kerjasama antar-sektor yang baik dalam mewujudkan rencana tata ruang yang diharapkan. Koordinasi yang efektif biasanya dapat dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan yang cukup jelas untuk melakukan koordinasi.

Bappeda sebagai lembaga yang mengkoordinasikan pembangunan di daerah pada dasarnya dapat secara efektif menjadi koordinator untuk proses koordinasi antar-sektor. Namun demikian, pada sejumlah daerah dimana kewenangan tata ruang sudah bergeser kepada Dinas (baik Dinas Pekerjaan Umum ataupun Dinas Tata Ruang), peran koordinasi tersebut dapat menjadi tantangan yang cukup besar. Dalam hal tersebut, maka peran BKPRD sebagai koordinator pelaksanaan penataan ruang di daerah perlu ditingkatkan perannya. Di tingkat nasional, peran BKPRN sebagai koordinator Kebijakan Nasional di daerah juga perlu ditingkatkan. Dalam kegiatan rapat koordinasi BKPRN dalam rangka untuk mendapatkan persetujuan substansi, seringkali kebijakan sektoral belum bisa terkoordinasikan dengan baik dalam forum tersebut. Hal ini terutama disebabkan belum efektifnya pembagian peran dan wewenang dalam BKPRN terutama terkait proses koordinasi.

Terkait dengan instrumen yang mengatur proses penetapan Perda tentang RTRW, hingga saat ini masih belum lengkap memberikan pedoman dan panduan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Keluarnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur proses penetapan Perda tentang RTRW berimplikasi pada proses penetapan Perda tentang RTRW yang lebih panjang karena kewajiban untuk penyesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang baru tersebut. Hal ini seringkali menjadi tantangan besar bagi pemerintah daerah karena aturan baru belum terakomodasi pada proses sebelumnya.

#### **4.4 ANALISIS TANTANGAN TERKAIT PENGANGGARAN**

Terkait dengan penganggaran, proses penetapan Perda tentang RTRW yang cukup panjang memberikan konsekuensi pada kebutuhan anggaran yang juga cukup besar. Sebelum UU Nomor 26 Tahun 2007 ditetapkan, proses penetapan Perda tentang RTRW relatif lebih sederhana sehingga kebutuhan anggaran terutama dialokasikan untuk kebutuhan penyiapan materi teknis dan rancangan peraturan daerah serta anggaran untuk kesepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD. Dengan ditetapkannya UU Nomor 26 Tahun 2007 yang mengamanatkan proses persetujuan substansi dan rekomendasi Gubernur (khusus untuk RTRW Kabupaten/Kota), maka kebutuhan anggaran tersebut meningkat dari kebutuhan anggaran sebelumnya.

Penambahan kebutuhan anggaran tersebut terutama pada komponen untuk kegiatan proses mendapatkan rekomendasi Gubernur serta proses persetujuan substansi dari instansi pusat. Kebutuhan lain yang juga diperlukan adalah proses konsultasi publik dan penyepakatan dengan daerah yang berbatasan sebagai salah satu persyaratan terkait tata cara untuk evaluasi maupun mendapatkan rekomendasi gubernur dan persetujuan substansi.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa proses di tingkat pusat pada dasarnya tidak sekedar untuk mendapatkan Persetujuan Substansi dari Menteri yang membidangi tata ruang dengan dikoordinasikan oleh BKPRN saja, melainkan terdapat sejumlah proses lainnya yang memberikan konsekuensi pada kebutuhan waktu dan anggaran. Salah satu kebutuhan anggaran yang terbesar adalah apabila pemerintah daerah mengajukan usulan perubahan status dan fungsi hutan dalam proses mendapatkan persetujuan substansi kehutanan.

Berdasarkan hasil kunjungan di lapangan, ditemukan sejumlah kendala dan tantangan utama terkait sistem penanggaran di daerah dalam rangka menyelesaikan proses penetapan Peraturan Daerah tentang RTRW, yaitu:

- a. Keterbatasan anggaran daerah
- b. Ketidaksiapan dalam sistem penganggaran
- c. Komponen kegiatan yang tak terduga yang belum diantisipasi

- d. Ketidaktahuan terhadap kebutuhan anggaran bagi kegiatan proses penetapan Perda tentang RTRW
- e. Nomenklatur dalam sistem penanggaran
- f. Jumlah anggaran yang cukup besar untuk keseluruhan kegiatan.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Berdasarkan temuan lapangan dan hasil kajian yang dijelaskan dalam bab sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Penyusunan atau penyesuaian rencana tata ruang wilayah baik provinsi maupun kabupaten/kota merupakan kegiatan yang sangat komprehensif, harus mempertimbangkan beragam sektor, melibatkan banyak stakeholders terkait, dan harus melalui banyak tahapan dalam prosesnya.
- b. Proses penyusunan dan penyesuaian rencana tata ruang wilayah provinsi maupun kabupaten/kota yang akan ditetapkan menjadi perda tentang rencana tata ruang wilayah dalam pelaksanaannya membutuhkan waktu yang cukup panjang dan berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Perbedaan waktu penyelesaian ini terkait dengan proses yang panjang dan beragamnya permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam setiap tahapannya.
- c. Secara umum penyelesaian penyusunan dan penyesuaian Perda RTRW Provinsi atau Kabupaten/Kota diselesaikan dalam waktu sekitar 3 tahun. Durasi waktu tersebut tidak sesuai dengan amanat yang ditetapkan dalam UU No. 26 tahun 2007 dan dirasakan tidak cukup ideal karena terlalu lama. Durasi waktu 3 tahun akan mengakibatkan data-data yang digunakan sudah tidak aktual lagi mengingat dinamika perkembangan ruang yang terjadi dalam kurun waktu tersebut. Sebaiknya rancangan perda RTRW harus sudah diundangkan tidak lebih dari 2 tahun sejak penyusunan materi teknisnya.
- d. Proses yang sangat panjang mulai dari penyusunan teknis hingga penetapan perda (6-10 tahapan) serta tidak adanya batasan waktu dalam setiap tahapan proses menjadi salah satu penyebab lambatnya penyelesaian penetapan perda RTRW baik untuk Provinsi maupun untuk Kabupaten/Kota. Sehingga diperlukan adanya standar prosedur dalam setiap tahapan yang disertai dengan batasan waktu penyelesaian dalam setiap tahapan.
- e. Lahirnya NSPK pada tingkat pusat yang tidak sesuai dengan jadwal penyusunan rencana tata ruang wilayah menyebabkan terhambatnya proses penyusunan karena harus adanya penyesuaian terhadap NSPK yang lahir belakangan tersebut.
- f. Adanya kebutuhan konsultasi dengan sektor-sektor yang tidak terfasilitasi dalam sidang BKPRN mengakibatkan semakin panjangnya proses yang harus dilalui untuk penetapan Perda RTRW ini. Ada kebutuhann fasilitasi oleh pemerintah pada hirarki yang lebih tinggi untuk pemaduan kebijakan antar sektor dan antar wilayah yang akan memangkas proses ini menjadi lebih singkat.
- g. Dengan kewajiban melakukan pemeriksaan dan penelaahan terhadap 33 Provinsi, 93 Kota dan 398 Kabupaten, beban pada BKPRN menjadi sangat besar. Dengan keterbatasan waktu dan sumberdaya manusia pada BKPRN sulit untuk bisa melaksanakan semua tugasnya dengan kualitas yang diharapkan. Sangat mungkin terjadi distorsi kualitas dalam pelaksanaan sidang-sidang BKPRN.
- h. Proses persetujuan substansi Kehutanan untuk daerah yang mengajukan perubahan fungsi dan status hutan berakibat pada semakin lamanya proses penetapan Perda RTRW. Saat ini ada 3 provinsi dalam proses DPR dan 15 prov proses Tim Terpadu.
- i. Kompleks dan komprehensifnya kegiatan penyusunan dan penetapan perda RTRW ini membutuhkan sumber daya manusia yang mempunyai kapasitas dan kapabilitas dalam melakukan tugasnya. Diperlukan kesiapan sumber daya manusia di setiap tingkatan administrative untuk memperlancar kegiatan dan meningkatkan kualitas hasil kegiatan.
- j. Proses yang panjang dan memakan waktu cukup lama serta melibatkan banyak pihak berimplikasi pada besarnya anggaran yang dibutuhkan. Untuk itu diperlukan pemahaman dari semua pihak yang terlibat dalam penganggaran mengenai pentingnya perda rencana tata ruang wilayah.

### 5.2 REKOMENDASI

Berdasarkan point-point kesimpulan di atas, dapat dirumuskan rekomendasi sebagai berikut :

- a. Perlu dipersiapkan peta jalan (*roadmap*) penetapan Perda RTRW (termasuk untuk persiapan Perda Rencana Rinci) oleh Pemerintah Pusat & Pemerintah Provinsi. Peta jalan ini dimaksudkan untuk secara sistematis meningkatkan kinerja disetiap tahapan penetapan Perda. Untuk menetapkan peta jalan ini diperlukan pemetaan mengenai apa saja yang perlu dilakukan pada setiap tahapan penetapan perda.
- b. Keseluruhan proses maksimal harus diselesaikan dalam waktu 24 bulan, namun perlu penyederhanaan proses dan prosedur pada tingkat nasional. Perlu dilakukan peningkatan peran BKPRN terkait koordinasi antar-sektor.
- c. Mengingat besarnya beban pada tingkat pusat (BKPRN) perlu adanya pengalihan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat ke tingkat Provinsi. Namun demikian kebijakan ini perlu dilengkapi dengan adanya pembinaan dan peningkatan kapasitas Pemerintah Provinsi sehingga mempunyai kesiapan untuk pelaksanaannya.
- d. Prioritas penyelesaian Perda RTRW Provinsi sebagai acuan penyusunan Perda RTRW Kab/Kota.
- e. Prioritas penyelesaian NSPK pada tingkat pusat untuk menghindari adanya kebijakan baru ketika proses penyusunan rencana tata ruang wilayah sedang dilaksanakan. Selain itu, perlu pula pelengkapan pedoman dan prosedur pada setiap tahapan penetapan perda yang dilengkapi dengan pengaturan batasan waktu penyelesaian pada setiap proses penetapan Perda tentang RTRW.
- f. Peningkatan sosialisasi dan pembinaan oleh Pemerintah Pusat serta Pemerintah Provinsi untuk meningkatkan kapasitas dan pemahaman SDM di daerah baik pada level pengambil kebijakan maupun pada level staff pelaksana kegiatan. Di masa depan, proses pembinaan yang merupakan bagian dari penyelenggaraan penataan ruang perlu menjadi prioritas utama dalam rangka meningkatkan kinerja penataan ruang di daerah.



- g. Peningkatan peran dan fungsi kelembagaan BKPRN agar dapat berperan optimal sebagai koordinasi penataan ruang nasional. Peran BKPRN yang kuat diharapkan dapat mengkoordinasi kebijakan sektoral di tingkat nasional sehingga proses persetujuan substansi dan proses lainnya di tingkat pusat dapat berjalan lebih optimal.
- 

## DAFTAR PUSTAKA

Miharja, Miming, ***Mengurai Hambatan Koordinasi Antar Daerah dalam Perencanaan Tata Ruang***, Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, Buletin Tata Ruang, Januari-Februari 2010,

Safana, Cut dan Abrilianty Octaria, ***Pedoman Penataan Ruang, Tools Percepatan Penyelesaian Perda RTRW***, Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional Buletin Tata Ruang, Januari-Februari 2010.

Direktur Penataan Kawasan Hutan, Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan, ***Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan Dalam Rangka Review RTRWP***, Bahan Paparan Direktur Penataan Ruang Kawasan Hutan, Ditjen Planologi Kehutanan, Kementerian Kehutanan, Bogor, 15 November 2011.

\_\_\_\_\_, ***Rekapitulasi Monitoring Permohonan Konsultasi dan Persetujuan Substansi Raperda RTRW (Provinsi/ Kabupaten/Kota) ke Kementerian Pekerjaan Umum***, Laporan Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Kementerian Pekerjaan Umum, 14 November 2011.

# INDEKS PEMBANGUNAN KOTA

DIREKTORAT PERKOTAAN DAN PERDESAAN  
email: aniarani.andita@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Tujuan dari pelaksanaan kajian ini adalah menyusun indeks pembangunan perkotaan di Indonesia, sehingga dapat dipetakan status pembangunan kota-kota di Indonesia, sebagai dasar penentuan intervensi pembangunan yang tepat untuk kota-kota tersebut sesuai dengan kondisi pembangunan.

Kajian dilaksanakan dalam beberapa tahapan, dimulai dari kajian literatur mengenai indeks dan perkotaan yang menjadi bahan bagi penyusunan pendekatan yang akan dilakukan dalam pemilihan indikator untuk Indeks Pembangunan Kota (IPK). Pada proses pemilihan indikator juga dilaksanakan *Focus Group Discussion* (FGD) di tingkat pusat. Hasil diskusi di tingkat pusat tersebut kemudian diuji di 5 (lima) kota di 5 (lima) provinsi (Kota Sukabumi, Banjarmasin, Kendari, Batam dan Denpasar). Setelah itu, indikator disusun kembali berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dari daerah dan berdasarkan FGD di pusat, kemudian dilakukan pembobotannya hingga tercapai formulasi akhir dan pengukuran IPK untuk tiap kota di Indonesia.

IPK disusun berdasarkan kebijakan-kebijakan dalam Kebijakan dan Strategi Perkotaan Nasional. Secara konseptual, indikator-indikator dalam IPK dibagi ke dalam tiga level pengukuran: kebutuhan dasar kota, daya saing kota, dan identitas kota. Berdasarkan hasil FGD di tingkat pusat dan uji coba di 5 (lima) kota, dirumuskan 25 indikator IPK. Namun dari 25 indikator tersebut hanya 11 indikator yang tersedia datanya, sehingga pengukuran IPK pada laporan ini dilaksanakan berdasarkan 11 indikator tersebut.

Dari pengukuran IPK, diperoleh rata-rata IPK nasional sebesar 52,00. Kota Pagar Alam dari provinsi Sumatera Selatan menduduki peringkat IPK tertinggi (66,55), kemudian disusul oleh Sawah Lunto (66,00), Jakarta Barat (63,68), Jakarta Selatan (62,57), dan Metro (61,76). Sementara itu urutan lima kota dengan IPK terkecil adalah Jayapura (25,27), Kep. Tidore (23,75), Sungai Penuh (21,55), Tangerang Selatan (16,81) dan Tual (12,29). Dari hasil tersebut terlihat bahwa mayoritas kota dengan peringkat di atas rata-rata nasional berada di wilayah barat Indonesia. Sementara 10 kota dengan peringkat IPK terendah mayoritas berada di wilayah Papua dan Maluku.

Beberapa kesimpulan dari hasil pengukuran Indeks Pembangunan Kota adalah (i) masih terdapat ketimpangan pembangunan kota-kota di Indonesia; (ii) masih banyak kota-kota di Indonesia yang mempunyai kendala dalam pembangunan infrastruktur kota; serta (iii) secara statistik, tidak terdapat hubungan antara tipe kota dan nilai indeks pembangunan kota. Sedangkan rekomendasi tindak lanjut untuk pengembangan Indeks Pembangunan Kota di masa mendatang adalah (i) menetapkan indikator dan melengkapi data-data yang belum tersedia pada tingkatan kota; (ii) meningkatkan kerjasama lintas sektor/Kementerian/Lembaga yang terkait dengan pembangunan kota; (iii) mengidentifikasi kontinuitas dan keberlanjutan pengukuran indeks; serta (iv) menelaah kemungkinan mekanisme insentif dan disinsentif untuk memberikan apresiasi terhadap upaya peningkatan nilai indeks.

**Kata kunci:** kota, indikator, peringkat

## 1. LATAR BELAKANG

Kondisi pembangunan perkotaan di Indonesia sangat dipengaruhi oleh tingginya tingkat konsentrasi penduduk di perkotaan yang dipengaruhi tingkat migrasi penduduk ke perkotaan yang semakin tinggi. Tahun 2000 jumlah penduduk perkotaan sekitar 86,40 juta (42% dari jumlah penduduk nasional). Tahun 2005 jumlah penduduk perkotaan sekitar 106,16 juta (48% dari jumlah penduduk nasional). Sensus penduduk tahun 2010 mencatat total jumlah penduduk adalah 234.139.400 jiwa dengan tingkat migrasi penduduk ke kawasan perkotaan mencapai 54% dan diperkirakan akan menjadi 68% pada tahun 2025, yaitu sekitar 180 juta orang.

Isu-isu strategis yang dihadapi dalam pembangunan perkotaan di Indonesia diantaranya adalah masih terjadinya ketimpangan pertumbuhan antar kota. Kota-kota besar dan kawasan metropolitan di Pulau Jawa berkembang sangat cepat, sedangkan kota-kota menengah dan kecil berjalan lambat. Juga terdapat persoalan-persoalan yang mendesak untuk diselesaikan seperti tingginya tingkat kemiskinan dan kerawanan sosial di kawasan perkotaan, belum optimalnya pembangunan serta pengembangan penyediaan pelayanan publik di perkotaan, antisipasi dampak perubahan iklim dan mitigasi bencana perkotaan yang belum terintegrasi, serta belum optimalnya kelembagaan pengelolaan perkotaan dan terbatasnya kapasitas pemerintah kota dalam melaksanakan perencanaan dan pengelolaan pembangunan kota.

Sampai saat ini berbagai upaya pembangunan perkotaan telah dilaksanakan dalam rangka menyelesaikan isu-isu strategis perkotaan. Namun, dalam menyelesaikan berbagai isu strategis tersebut, serta merumuskan kebijakan pembangunan kota kerap terkendala oleh sangat terbatasnya ketersediaan data pada tingkat kota.

Untuk mengukur tingkat pembangunan sebuah kota, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator pembangunan perkotaan yang lazim digunakan. Beberapa institusi nasional dan internasional juga telah mengembangkan indeks untuk mengukur kemajuan pembangunan kota, seperti UN-HABITAT dengan *City Development Index* (CDI), dan ADB dengan *Urban Development Index* (UDI). Di Indonesia, Ikatan Ahli Perencanaan (IAP) Indonesia juga telah mengembangkan *Livable City Index* dan telah diterapkan ke kota-kota besar di Indonesia. Beberapa indeks yang sudah ada, seperti CDI, UDI, IPM, dan indeks-indeks lainnya mempunyai kelemahan dalam operasionalisasinya, terutama dalam hal ketersediaan data untuk kota kecil dan sedang, dikarenakan indikator-indikator yang digunakan, bukan merupakan data yang rutin dikumpulkan oleh kota-kota tersebut.

Penyusunan Indeks Pembangunan Kota (IPK) menjadi penting untuk mengetahui sejauh mana perkembangan kota-kota di Indonesia dan untuk memetakan status pembangunan kota, sehingga dapat ditentukan intervensi pembangunan yang tepat untuk kota-kota tersebut sesuai dengan kondisi pembangunannya.

## 2. TUJUAN

Tujuan dari pelaksanaan kegiatan ini adalah menyusun Indeks Pembangunan Kota (IPK) di Indonesia. Sedangkan sasaran kegiatan ini meliputi:

1. Mengidentifikasi kriteria, variabel, dan indikator yang mencerminkan tingkat kemajuan pembangunan perkotaan;
2. Mengidentifikasi bobot dan kepentingan masing-masing kriteria dan indikator pembangunan perkotaan;
3. Menyusun draft indeks pembangunan perkotaan;
4. Melakukan uji coba penggunaan draft indeks pembangunan perkotaan di beberapa kota studi kasus yang telah dipilih sebelumnya;
5. Merevisi indeks pembangunan perkotaan berdasarkan hasil dari uji coba;
6. Menyusun indeks pembangunan perkotaan.

Manfaat kegiatan ini adalah dapat dipetakannya status perkembangan kota-kota di Indonesia sehingga dapat ditentukan intervensi pembangunan yang tepat untuk kota-kota tersebut sesuai dengan kondisi pembangunannya.

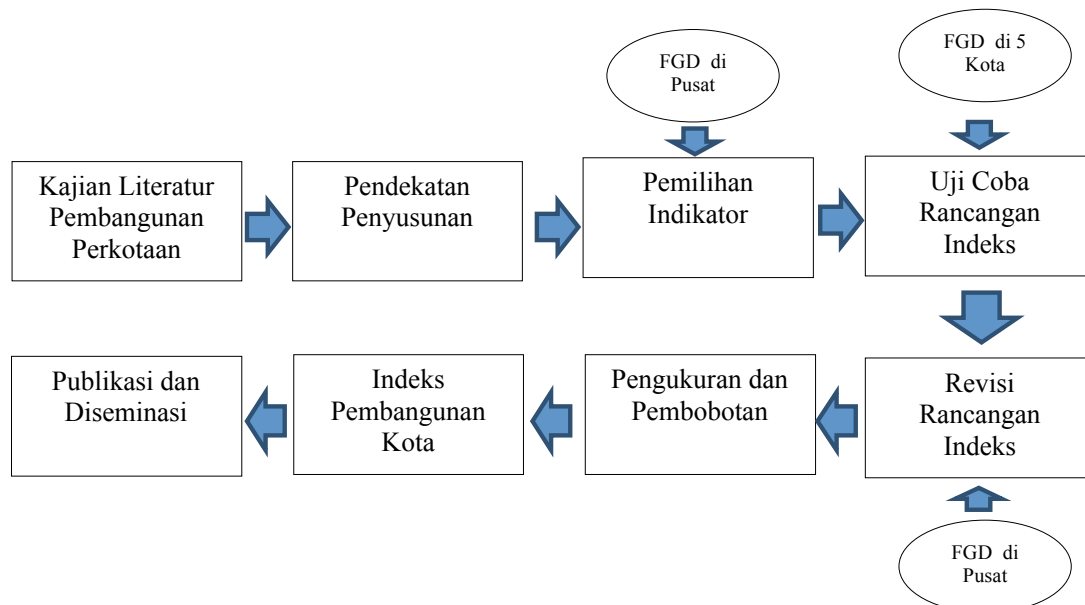
Sedangkan ruang lingkup kegiatan penyusunan IPK meliputi:

1. Studi mengenai indeks-indeks pembangunan perkotaan yang telah ada di dalam literatur;
2. Pengumpulan dan pengolahan data dan informasi;
3. Analisis identifikasi variabel, kriteria, indikator, pembobotan;
4. Penyusunan indeks pembangunan perkotaan;
5. Diskusi terfokus dan workshop;
6. Uji coba rancangan indeks di beberapa daerah studi kasus;
7. Revisi dan penyusunan indeks pembangunan perkotaan final.

## 3. METODOLOGI

Kajian dilaksanakan dalam tahapan sebagai berikut :

1. Kajian literatur mengenai indeks dan perkotaan. Kemudian, dari kajian literatur tersebut disusun pendekatan yang akan dilakukan dalam pemilihan indikator melalui *Focus Group Discussion* (FGD) di pusat.
2. Hasil diskusi dari tingkat pusat kemudian diuji di lima kota dari lima provinsi (Sukabumi, Banjarmasin, Kendari, Batam dan Denpasar). Indikator untuk IPK disusun kembali berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dari daerah dan FGD di pusat, kemudian dilakukan pembobotannya hingga tercapai formulasi akhir dan pengukuran IPK untuk tiap kota di Indonesia.



**Gambar 1. Tahapan Pelaksanaan Kajian**

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1 INDIKATOR YANG DIGUNAKAN

Dalam rangka mengawal implementasi Kebijakan dan Strategi Perkotaan Nasional (KSPN), yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) bidang pembangunan perkotaan, maka Indeks Pembangunan Kota (IPK) perlu disusun berdasarkan kebijakan-kebijakan dalam KSPN.

Berdasarkan kebijakan-kebijakan strategis dalam KSPN, maka indikator-indikator di dalam IPK akan mewakili 8 kebijakan dalam KSPN, yaitu sebagai berikut: 1) Meningkatkan peran kota sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi lokal, regional dan nasional yang berketahanan iklim, serta peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan (*“urban led development policy”*); 2) Menyebarkan pusat-pusat pertumbuhan perkotaan untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar-wilayah dan memastikan hubungan kota-desa yang saling menguntungkan (*decentralized concentration*); 3) Mengedepankan pembangunan manusia dan sosial-budaya dalam pembangunan perkotaan; 4) Mendorong kota dan wilayah sekitarnya agar mampu mengembangkan ekonomi lokal dan meningkatkan kapasitas fiskal; 5) Memacu pemenuhan kebutuhan prasarana, sarana, dan utilitas kota serta penyediaan perumahan dan permukiman yang layak, terjangkau, sesuai karakteristik masyarakat, lingkungan sekitar dan tipologi kota; 6) Mendorong terwujudnya kota-kota padat-lahan (*compact city*) yang didukung oleh pemanfaatan ruang perkotaan yang efisien serta penatagunaan tanah perkotaan yang berkeadilan; 7) Mendorong kota-kota dalam meningkatkan kualitas kesehatan lingkungan dan siap menghadapi perubahan iklim serta adaptif terhadap kemungkinan bencana; dan 8) Meningkatkan kapasitas sumber daya manusia, kelembagaan, dan menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, serta mendorong munculnya kepemimpinan yang visioner. Tiap-tiap kebijakan strategis akan diwakili oleh satu indikator atau lebih. Selain itu, indikator yang terpilih juga mempertimbangkan Standar Pelayanan Perkotaan (SPP) dan Standar Pelayanan Minimum (SPM) untuk masing-masing sektor yang terkait dengan penyediaan infrastruktur.

Secara konseptual, indikator-indikator IPK dibagi ke dalam tiga level pengukuran: kebutuhan dasar kota, daya saing kota, dan identitas kota. Secara fokus pengukuran, indikator-indikator ini mengukur fokus ekonomi, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, tata kelola pemerintahan, iklim investasi, kualitas lingkungan, perubahan iklim dan mitigasi bencana, warisan budaya, dan inovasi kota.

Berdasarkan *Focus Group Discussion* yang dilakukan di Kota Sukabumi, Banjarmasin, Kendari, Batam dan Denpasar, terdapat beberapa isu yang muncul. Isu-isu tersebut diantaranya adalah kondisi transportasi kota Banjarmasin yang didominasi oleh transportasi air, sedangkan indikator yang digunakan dalam IPK adalah indikator transportasi darat (jalan). Selain itu, kota Sukabumi memberi masukan mengenai angka partisipasi sekolah yang dinilai bias. Hal ini dikarenakan, angka partisipasi sekolah merupakan nilai keseluruhan peserta didik di kota Sukabumi, baik itu penduduk asli maupun pendatang dari luar kota Sukabumi. Masukan lainnya muncul dari kota Batam, yang sebagai daerah industri besar mengusulkan alternatif indikator tambahan berupa jumlah industri besar untuk level pengukuran daya saing kota. Selanjutnya Denpasar, menyarankan sinkronisasi kegiatan dan kebijakan antar instansi pemerintah di pusat, sehingga tidak menimbulkan kerancuan pada tataran pemerintah daerah.

Keseluruhan hasil diskusi tersebut menjadi masukan dalam penyempurnaan penyusunan indikator-indikator IPK. Hasil dari proses tersebut adalah terpilihnya indikator-indikator yang akan digunakan dalam Indeks Pembangunan Kota. Indikator-indikator ini dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 1. Indikator Terpilih untuk Indeks Pembangunan Kota**

No.	Indikator	Definisi Operasional	Ketersediaan Data	Sumber
1	PDRB perkapita	PDRB dibagi dengan jumlah penduduk	Ada	BPS
2	Kesempatan kerja	Penduduk yang bekerja dibagi angkatan kerja	Ada	Pusdatinaker
3	Kemiskinan	Persentase penduduk di atas garis kemiskinan	Ada	BPS
4	Angka partisipasi sekolah	Perbandingan penduduk usia antara 7 hingga 18 tahun yang terdaftar sekolah pada tingkat pendidikan SD/SLTP/SLTA dibagi dengan jumlah penduduk berusia 7 hingga 18 tahun.	Ada	BPS
5	Angka usia harapan hidup	Perkiraan lama hidup rata-rata penduduk	Ada	BPS
6	Proporsi panjang jalan dalam kondisi baik	Total panjang jalan kondisi baik (yang diukur melalui penilaian kondisi jalan oleh pemerintah kota) dibagi dengan total panjang jalan keseluruhan (untuk semua jenis jalan).	tidak ada	-

No.	Indikator	Definisi Operasional	Ketersediaan Data	Sumber
7	Persentase penanganan sampah	Persentase total volume sampah yang diangkut, diolah, dan ditampung di TPA kota. (menggunakan pendekatan indikator ketersediaan TPS)	Ada	PODES
8	Persentase penduduk berakses air bersih	Persentase cakupan pelayanan air bersih oleh PDAM kota.	Ada	Ditjen Bina
9	Persentase penanganan air limbah	Volume air limbah permukiman yang ditangani dibagi dengan total volume air limbah permukiman	tidak ada	-
10	Persentase penduduk terlayani listrik (rasio elektrifikasi)	Jumlah penduduk yang terlayani listrik dibagi dengan jumlah penduduk	Ada	Bappenas
11	Persentase penduduk berakses ICT (telepon)	Jumlah penduduk yang memiliki akses telepon dibagi dengan jumlah penduduk	Ada	Ditjen Bina
12	Persentase dan cakupan drainase	Jumlah infrastruktur drainase yang dikelola dibagi jumlah infrastruktur drainase yang telah direncanakan untuk dibangun dalam rencana kota	tidak ada	-
13	Persentase PERDA bermasalah	Jumlah PERDA yang ditolak oleh mendagri dibagi jumlah total PERDA dalam setahun	tidak ada	-
14	Forum komunikasi publik dalam perencanaan	Jumlah forum komunikasi publik dalam perencanaan pembangunan antara pemerintah kota dan masyarakat yang dilakukan di sebuah kota selama setahun.	tidak ada	-
15	Lama perijinan	Jumlah selisih dari lama hari yang dibutuhkan untuk mendapatkan sebuah ijin dibandingkan dengan standar waktunya dibagi dengan jumlah ijin dalam setahun.	tidak ada	-
16	Angka kriminalitas	Jumlah kasus kriminalitas yang terjadi dalam kota dalam setahun	Ada	BPS
17	Kualitas tenaga kerja	Jumlah lulusan s1 atau lebih tinggi dibagi jumlah penduduk	tidak ada	-
18	Aksesibilitas daerah	Jumlah orang/barang yang terangkut pada bandar udara/dermaga/terminal pertahun	tidak ada	-
19	Persentase Ruang Terbuka Hijau dalam kota	Luas ruang terbuka hijau dibagi jumlah area kota	tidak ada	-
20	Konsumsi energi per kapita	Dihitung menggunakan proxy jumlah pengeluaran listrik perbulan perkapita	tidak ada	-
21	Jumlah hari udara bersih	Jumlah hari udara bersih di kota dalam setahun (menggunakan pendekatan indikator pencemaran udara)	Ada	PODES

No.	Indikator	Definisi Operasional	Ketersediaan Data	Sumber
22	Institusi pelestarian adat dan budaya	Jumlah komunitas, paguyuban, perkumpulan yang terkait dengan pelestarian adat dan budaya dalam kota	tidak ada	-
23	Event budaya lokal	Jumlah kegiatan seni budaya lokal yang diselenggarakan di dalam kota dalam kota	tidak ada	-
24	Jumlah hak kekayaan intelektual	Jumlah hak atas kekayaan intelektual (paten, merek, desain industri dan hak cipta) yang terdaftar pada Dirjen HAKI.	tidak ada	-
25	Jumlah industri kreatif kota	Jumlah industri yang berasal dari pemanfaatan kreativitas, keterampilan serta bakat individu untuk menciptakan kesejahteraan serta lapangan pekerjaan dengan menghasilkan dan mengeksploitasi daya kreasi dan daya cipta individu tersebut. Lingkupnya: periklanan, arsitektur, pasar barang seni, kerajinan, desain, fesyen, video, film dan fotografi, permainan interaktif, musik, seni pertunjukan, penerbitan dan percetakan, layanan komputer dan piranti lunak, televisi dan radio, riset dan pengembangan.	tidak ada	-

Sumber: Hasil analisis, 2011

#### 4.2 HASIL PENGUKURAN INDEKS PEMBANGUNAN KOTA

Proses perhitungan Indeks Pembangunan Kota dilakukan dengan beberapa alternatif metode sebagaimana ditampilkan pada tabel berikut:

**Tabel 2. Alternatif Metode Pengukuran Indeks Pembangunan Kota**

Menggunakan Semua Indikator	Menggunakan 11 Indikator
IPK1 = menggunakan rata-rata geometris	IPK2 = menggunakan rata-rata geometris
IPK3 = menggunakan PCA	IPK4 = menggunakan PCA

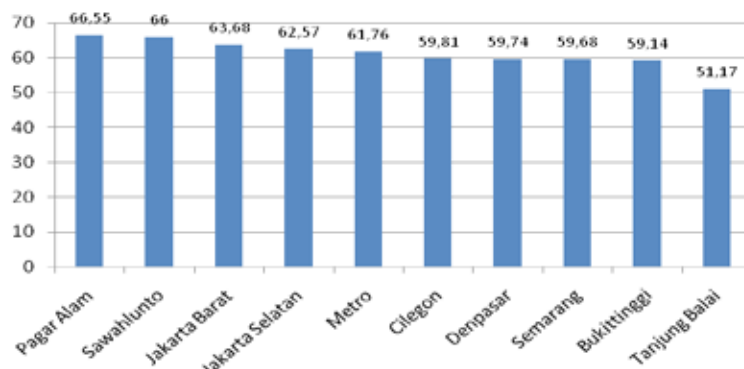
Dalam pengukuran IPK, diputuskan membuat dua skenario metode pengukuran yang tiap metodenya memiliki 2 alternatif. Skenario 1 adalah menggunakan semua indikator dan skenario 2 menggunakan 11 indikator yang tersedia datanya. Metode perhitungan pun dibagi menjadi 2, menggunakan pembobotan berdasarkan metode rata-rata geometris dan *Principal Component Analysis (PCA)*. PCA dilakukan dengan membandingkan semua nilai kasus dari semua data untuk semua indikator sehingga dapat ditentukan mana yang lebih besar bobotnya, sedangkan metode rata-rata geometris merupakan hasil penilaian pakar yang dianggap mengetahui secara persis tingkat pentingnya sebuah indikator.

Pada laporan, hanya dibahas satu alternatif perhitungan IPK saja, yaitu IPK dengan metode ke-4. Hal ini dikarenakan jika dibandingkan dengan alternatif metode yang lain, hasilnya tidak jauh berbeda. Di samping itu IPK4 memiliki nilai yang lebih besar dibandingkan alternatif lain, sehingga mengurangi terjadinya kesalahan perhitungan akibat pembulatan.

Setelah penentuan dalam penggunaan metode perhitungan IPK 4, indeks dihitung berdasarkan tiap fokus dan level pengukuran untuk 98 kota otonom di Indonesia. Dari ke-98 kota ini kemudian dikelompokkan lagi ke dalam tipologi kota (metropolitan, besar, sedang, dan kecil), provinsi, dan pulau untuk tiap level pengukuran. Hal ini bertujuan agar mempermudah analisis status pembangunan kota per tipologi, provinsi dan pulau-pulau di Indonesia. Selain itu, pada pengukuran IPK ini, data yang digunakan hanya data tahun 2008 karena data lengkap untuk 11 indikator di seluruh kota otonom hanya tersedia pada tahun 2008 saja

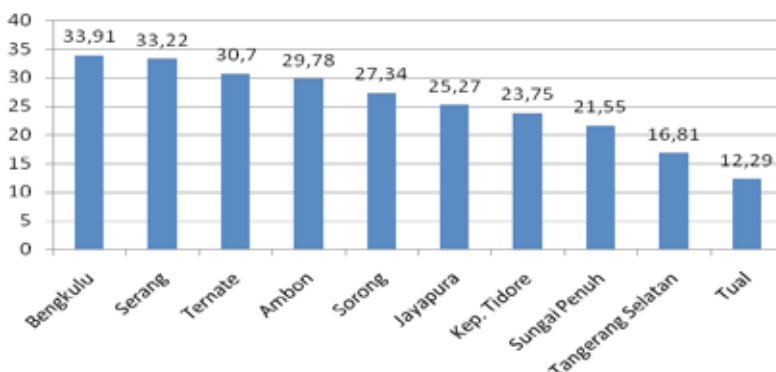
Dengan menggunakan perhitungan IPK4, diperoleh rata-rata IPK nasional sebesar 52,00. Kota Pagar Alam dari provinsi Sumatera Selatan menduduki peringkat IPK tertinggi (66,55), kemudian disusul oleh Sawah Lunto (66,00), Jakarta Barat (63,68), Jakarta Selatan (62,57), dan Metro (61,76). Dari lima peringkat tertinggi ini dapat dilihat bahwa dominasi Jawa dan Sumatera masih cukup kental.

Sementara itu urutan lima kota dengan IPK terkecil adalah Jayapura (25,27), Kep. Tidore (23,75), Sungai Penuh (21,55), Tangerang Selatan (16,81) dan Tual (12,29). Untuk beberapa kota ini, seperti Sungai Penuh dan Tangerang Selatan, kecilnya nilai IPK saat perhitungan dikarenakan ketidaktersediaan data mengenai kota-kota tersebut. Sehingga bisa jadi ketika data-data terpenuhi, urutan ini dapat berubah.



Sumber : Hasil analisis, 2011

**Gambar 2. Peringkat 10 Teratas IPK**

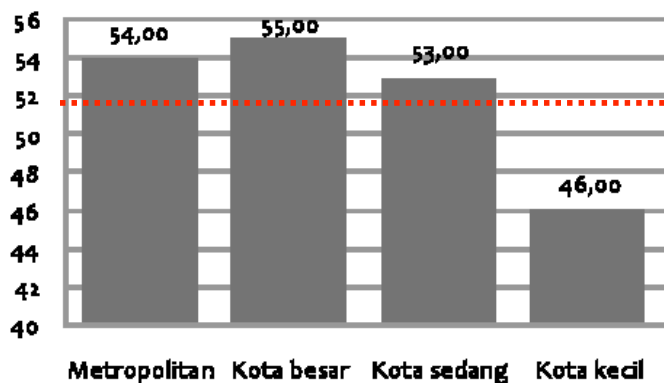


Sumber : Hasil analisis, 2011

**Gambar 3. Peringkat 10 Terendah IPK**

Dari tabel di atas dapat terlihat bahwa mayoritas kota dengan peringkat di atas rata-rata nasional berada di wilayah barat Indonesia. Sementara 10 kota dengan peringkat IPK terendah mayoritas berada di wilayah Papua dan Maluku. Kota-kota di pulau Jawa memiliki rata-rata nilai indeks lebih tinggi dibandingkan dengan di pulau Kalimantan, Sulawesi dan Papua yang memiliki nilai jauh dibawah rata-rata nasional. Sementara itu, 20 kota dengan nilai tertinggi berada di Jawa, dan 10 kota dengan nilai indeks terendah berada di kota-kota di Indonesia bagian timur.

Untuk pengukuran IPK berdasarkan tipologi kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil, diketahui bahwa tipologi kota metropolitan (IPK 54), sedang (IPK 55) dan besar (IPK 53) berada di atas rata-rata nasional (IPK 52). Sementara IPK tertinggi diperoleh oleh tipologi kota besar disusul kota metropolitan, kota sedang dan yang terendah, kota kecil (IPK 46). Nilai IPK kota kecil berada cukup jauh di bawah kota-kota lainnya. Tipologi ini terdiri dari 9 kota yang umumnya berasal dari wilayah Sumatera dan Maluku. Terlihat bahwa terdapat ketimpangan cukup besar antara nilai indeks kota-metropolitan, besar dan sedang dengan nilai indeks kota-kota kecil.



Sumber : Hasil analisis, 2011

**Gambar 4. IPK di Tiap Tipologi Kota**

Sementara itu, di antara 5 kota yang menjadi lokasi uji reliabilitas rancangan indikator IPK, kota Denpasar menduduki peringkat tertinggi dengan nilai IPK 59,47. Pada tingkat nasional, kota ini berada pada posisi ke-8. Sementara itu, nilai IPK tertinggi selanjutnya adalah kota Batam, Banjarmasin, Kendari, kemudian Sukabumi. Secara nasional, kota Sukabumi berada pada peringkat 87 dari 98 kota otonom di Indonesia. Berikut ditampilkan ringkasan hasil perhitungan untuk kelima kota tersebut.

**Tabel 3. Hasil Perhitungan Indeks Pembangunan Kota untuk 5 Kota Lokasi Survei**

No	Kota	Provinsi	Nilai IPK	Peringkat
1	Sukabumi	Jawa Barat	37,05	87
2	Banjarmasin	Kalimantan Selatan	52,15	40
3	Kendari	Sulawesi Tenggara	44,07	75
4	Denpasar	Bali	59,74	8
5	Batam	Kep. Riau	56,37	22

Sumber : Hasil analisis, 2011

Selain itu, dari segi fokus pengukuran, banyak kota di Indonesia yang nilai indikator terkait infrastrukturnya masih dibawah rata-rata nasional. Hal yang sama juga terjadi di kota-kota besar dan metropolitan yang seharusnya sudah mampu membangun infrastrukturnya sesuai dengan standard pelayanan perkotaan. Temuan ini menguatkan data dari BPS bahwa hanya 42,4% rumah tangga di perkotaan yang memiliki akses kepada air minum (BPS, 2007).

Selain perhitungan pengukuran nilai IPK, juga dilakukan pengukuran statistik (Spearman Rank) terhadap hubungan antara tipologi kota dengan nilai IPK. Dari hasil pengukuran tersebut terlihat bahwa tidak terdapat hubungan antara tipologi kota dan nilai IPK. Artinya tidak berarti jika semakin besar suatu kota, akan semakin tinggi pula nilai indeksnya.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

Beberapa kesimpulan dari hasil pengukuran Indeks Pembangunan Kota adalah sebagai berikut :

1. Masih terdapat ketimpangan pembangunan kota-kota di Indonesia, baik antara kota-kota di wilayah barat Indonesia dengan kota-kota di wilayah timur Indonesia, maupun antara kota-kota metropolitan, besar, dan sedang dengan kota-kota kecil.
2. Masih banyak kota-kota di Indonesia yang mempunyai kendala dalam pembangunan infrastruktur kota.
3. Secara statistik, tidak terdapat hubungan antara tipe kota dan nilai indeks pembangunan kota. Implikasinya adalah untuk memperoleh nilai indeks yang baik, sebuah kota perlu melakukan pembangunan sesuai dengan daya dukungnya, tidak serta merta melakukan aglomerasi dan memperbesar wilayah kota. Prinsip tersebut sejalan dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang terdapat dalam visi dan misi pembangunan perkotaan Indonesia yang termuat dalam KSPN.

### 5.2 REKOMENDASI

Keterbatasan atau limitasi dalam pengukuran Indeks Pembangunan Kota adalah sebagai berikut :

1. Ketidakterersediaan data merupakan kendala utama dalam pengembangan Indeks Pembangunan Kota  
Data merupakan persoalan utama yang belum dapat diselesaikan sampai penyusunan laporan akhir ini. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, hanya 11 dari 25 indikator yang digunakan dalam pengukuran IPK. Hal ini menyebabkan nilai IPK tidak mampu merangkum semua aspek yang telah disepakati. Limitasi lain adalah bahwa perhitungan nilai indeks hanya berdasarkan pada data satu tahun saja (2008), bukan data *time-series*, sehingga interpretasi data lebih terbatas. Hal ini disebabkan karena data lengkap untuk 11 indikator di seluruh kota otonom hanya tersedia pada tahun 2008 saja.
2. Indeks Pembangunan Kota yang ada sekarang belum mampu menangkap dan merangkum semua kebijakan-kebijakan KSPN.  
Dengan keterbatasan data yang ada, Indeks Pembangunan Kota yang sekarang belum mampu mewakili aspek yang telah disepakati bersama yang termuat dalam KSPN. Dengan 11 indikator, Indeks Pembangunan Kota baru mampu menunjukkan 4 dari 8 kebijakan KSPN:
  - a. Kemajuan pembangunan ekonomi (kebijakan 1 KSPN)
  - b. Kemajuan pembangunan manusia (kebijakan 3 KSPN)
  - c. Kemajuan pembangunan infrastruktur (kebijakan 5 KSPN)
  - d. Kemajuan pembangunan lingkungan (kebijakan 7 KSPN)
Sementara kebijakan 2, 4, 6, dan 8 belum cukup ditunjukkan oleh Indeks Pembangunan Kota dengan ketersediaan data yang ada sekarang.

Sedangkan rekomendasi tindak lanjut untuk pengembangan Indeks Pembangunan Kota di masa mendatang adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan indikator dan melengkapi data-data yang belum tersedia pada tingkatan kota dengan rincian sebagai berikut:
  - a. Memantapkan pengelompokan indikator sehingga lebih jelas keterkaitannya dengan kebijakan dan strategi KSPN.
  - b. Mencermati kembali keberadaan indikator-indikator perkotaan dan mengidentifikasi keterkaitan antar indikator.
  - c. Menyempurnakan indikator bencana dan perubahan iklim, dengan memperhatikan data-data statistik yang ada.



- d. Menyempurnakan database untuk indikator-indikator, terutama terkait dengan indikator lingkungan hidup dan tata kelola pemerintahan.
2. Meningkatkan kerjasama lintas sektor/Kementerian/Lembaga yang terkait dengan pembangunan kota terutama berkenaan dengan penyediaan data penelitian indikator-indikator indeks, kriteria pemberian *award*/penghargaan untuk kota dan *pilot project* untuk masing-masing tipologi kota.
3. Mengidentifikasi kontinuitas dan keberlanjutan pengukuran indeks, baik periode pengukurannya (tahunan atau berjangka) maupun metode pengukurannya (penyempurnaan, penambahan dan pengurangan indikator).
4. Menelaah kemungkinan mekanisme insentif dan disinsentif untuk memberikan apresiasi terhadap upaya peningkatan nilai indeks. Insentif yang diberikan bisa berupa bantuan teknis atau kegiatan fisik.

Penyempurnaan database dan indikator dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, adalah dengan melakukan perubahan definisi operasional indikator untuk disesuaikan dengan data yang tersedia. Hal ini lebih mudah dilakukan, karena hanya mengganti indikatornya saja. Namun perlu juga diperhatikan persoalan reliabilitas dan validitas dari indikator yang akan diganti. Beberapa keterbatasan indeks saat ini terutama adalah ketiadaan data, sehingga harus mengganti definisi indikator, namun tidak mengubah fokus pengukuran yang telah disepakati bersama.

Penyempurnaan database dan indikator juga dapat dilakukan dengan cara memperbaiki database yang digunakan dalam pengukuran. Data yang digunakan idealnya menggunakan data hasil survei BPS. Namun sampai saat ini masih banyak data yang diperlukan untuk mengukur Indeks Pembangunan Kota, kondisinya tidak lengkap, tidak tersedia, dan atau belum pernah dikumpulkan sama sekali. Tabel berikut menyajikan usulan data-data yang diusulkan dapat disediakan oleh BPS di masa mendatang.

**Tabel 4. Usulan Penyediaan Data di Tingkat Kota**

Fokus Pengukuran	Indikator	Data
<b>Ekonomi</b>	Kesempatan Kerja	Jumlah angkatan kerja; Jumlah pengangguran
	Kondisi Jalan dalam Kota	Panjang jalan dalam kondisi baik; Waktu tempuh dari rumah tinggal ke pusat kota
	Penanganan Sampah	Volume sampah terangkut; Volume sampah yang didaur ulang; Volume sampah yang ditampung oleh TPS dan TPA.
<b>Infrastruktur</b>	Penanganan Air Bersih	Jumlah penduduk yang terlayani PDAM; Jumlah penduduk yang memiliki akses air bersih non-PDAM; Jumlah penduduk yang tidak memiliki akses terhadap air bersih
	Penanganan Air Limbah	Volume air limbah permukiman yang ditangani dibagi dengan total volume air limbah untuk permukiman.
	Kondisi Drainase dalam Kota	Jumlah infrastruktur drainase yang dikelola; jumlah infrastruktur drainase yang telah direncanakan untuk dibangun dalam rencana kota; Jumlah saluran drainase dalam kondisi baik.
<b>Tata Kelola Pemerintahan</b>	Perda bermasalah	Jumlah PERDA yang ditolak oleh Kemendagri; jumlah total PERDA yang dikeluarkan oleh kota dalam setahun.
	Forum komunikasi publik	Jumlah forum komunikasi publik dalam perencanaan pembangunan antara pemerintah kota dan masyarakat yang dilakukan di sebuah kota selama setahun
<b>Iklim Investasi</b>	Perijinan	Jumlah selisih dari lama hari yang dibutuhkan untuk mendapatkan sebuah ijin dibandingkan dengan standar waktunya dibagi dengan jumlah ijin dalam setahun
	Aksesibilitas daerah	Jumlah orang/barang yang terangkut pada bandar udara/dermaga/terminal pertahun
<b>Kualitas Lingkungan</b>	Ruang terbuka hijau dalam kota	Luas ruang terbuka hijau dibagi jumlah area kota dalam kurun waktu tertentu
	Kualitas udara	Jumlah hari udara bersih di kota dalam setahun
<b>Perubahan Iklim</b>	Konsumsi energi	Penggunaan energi tidak terbarukan perkapita dalam kurun waktu tertentu
<b>Warisan Budaya</b>	Institusi pelestarian adat dan budaya	Jumlah komunitas, paguyuban, perkumpulan yang terkait dengan pelestarian adat dan budaya dalam kota
	Event budaya lokal dalam kota	Jumlah kegiatan seni budaya lokal yang diselenggarakan di dalam kota dalam kota

Fokus Pengukuran	Indikator	Data
	hak atas kekayaan intelektual dalam kota	Jumlah hak atas kekayaan intelektual (paten, merek, desain industri dan hak cipta) yang terdaftar pada Dirjen HAKI.
<b>Inovasi Kota</b>	Jumlah industri kreatif kota	Jumlah industri yang berasal dari pemanfaatan kreativitas, keterampilan serta bakat individu untuk menciptakan kesejahteraan serta lapangan pekerjaan dengan menghasilkan dan mengeksploitasi daya kreasi dan daya cipta individu tersebut.

Sumber: Hasil analisis, 2011

Penyediaan data ini berguna tidak hanya untuk pengukuran indeks, tapi juga untuk kepentingan sektor terkait dalam mengukur pembangunan di masing-masing sektor yang bersangkutan. Untuk itu, diperlukan sinergi antara K/L, Bappenas, dan BPS dalam melakukan kerjasama penyempurnaan database, sehingga pengumpulan data akan lebih efisien dan mereduksi perbedaan persepsi baik dalam jenis data yang dikumpulkan maupun proses pengumpulannya. Dengan demikian, penyempurnaan Indeks Pembangunan Kota akan dapat menjadi acuan yang *reliable* untuk mengukur kemajuan pembangunan kota di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

[http://ww2.unhabitat.org/programmes/quo/quo\\_indicators.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/quo/quo_indicators.asp)

Westfall, Matthew S. "Urban Indicators For Managing Cities". Asian Development Bank (ADB), 2011.

Djonoputro, Bernardus. "Indonesia Most Livable City Index 2011". <http://www.earoph.info/pdf/2011papers/2011-PAPER5.pdf>

"Urban Governance Index (UGI) : A tool to measure progress in achieving good urban governance". UN HABITAT. <http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/UGIndex%205%20pager.pdf>

# HARMONISASI KEBIJAKAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM RANGKA MENDUKUNG PROGRAM KB

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

## ABSTRAK

Kajian ini bertujuan untuk melihat sinergi antarkebijakan/ PUU yang terkait dengan program KB, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kajian ini menggunakan metode analisis data sekunder terhadap berbagai kebijakan/PUU terkait KB serta serangkaian workshop di tingkat pusat dan daerah. Kajian ini telah berhasil mengidentifikasi 31 kebijakan/PUU terkait program KB, yang 18 kebijakan/PUU diantaranya telah bersinergi dengan KB dan 13 kebijakan/PUU lainnya kurang bersinergi.

Dari aspek desentralisasi, PUU yang belum bersinergi dengan program KB adalah UU No. 32/2004 dengan PP No. 38/2007 dan PP No. 41/2007 sehingga berimplikasi pada lemahnya kelembagaan KB di daerah. Sedangkan dari aspek pembiayaan, pemahaman yang tidak komprehensif terhadap UU No. 33/2004, PP No. 55/2005, PP No. 58/2005 dan PP No. 7/2008 menjadikannya kurang bersinergi dengan program KB.

Ditemukan bahwa variabel jumlah penduduk tidak berpengaruh signifikan dalam menentukan alokasi DAU. Kebijakan DAK yang ditujukan hanya untuk kegiatan fisik mengakibatkan tidak optimalnya pemanfaatan sarana prasarana DAK KB karena keterbatasan anggaran operasional/nonfisik. Penyediaan dana pendamping yang dibatasi untuk kegiatan fisik berdampak pada pengurangan APBD program KB, khususnya pada daerah dengan kemampuan fiskal rendah.

Kebijakan Jamkesmas, Jampersal, dan PKH dianggap kurang bersinergi dengan program KB karena tidak membatasi jumlah anggota keluarga penerima manfaat sebagai prasyarat. Sampai tahun 2011, Jampersal dapat melayani seluruh kelahiran. Pada PKH, walaupun terdapat batasan jumlah bantuan untuk Rumah Tangga Sangat Miskin, program KB tidak disebutkan secara tegas. Ketidaksinergian data basis antarprogram juga menimbulkan perbedaan cakupan pelayanan.

Ketidaksinergian kebijakan/PUU dengan program KB disebabkan oleh inkonsistensi substansi kebijakan/PUU, lamanya rentang waktu antara keluarnya UU dengan PP pendukungnya, kurangnya pemahaman pelaksana program di daerah terhadap kebijakan/PUU terkait, kebijakan/PUU di pusat yang tidak diikuti dengan kebijakan/PUU di daerah, dan kurangnya koordinasi pelaksanaan program di pusat dan daerah. Dengan demikian, diperlukan upaya harmonisasi melalui peninjauan kembali kebijakan/PUU diikuti perubahan substansi dan penyesuaian pada kebijakan operasionalnya, serta peningkatan koordinasi dan keterpaduan kebijakan lintas sektor dari pusat sampai teknis pelaksanaannya di lapangan.

**Kata kunci :** *kebijakan, peraturan perundang-undangan, program KB*

## 1. LATAR BELAKANG

Di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2000-2025, pembangunan sumber daya manusia diarahkan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia yang antara lain ditandai dengan meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) dan indeks pembangunan gender (IPG), serta tercapainya penduduk tumbuh seimbang yang ditandai dengan angka reproduksi neto (NRR) sama dengan 1 anak perempuan yang dilahirkan oleh setiap perempuan dalam masa reproduksi; dan angka kelahiran total (TFR) sama dengan 2,1 kelahiran per perempuan usia reproduksi. Angka TFR sama dengan 2,1 artinya rata-rata perempuan usia reproduksi memiliki 2 anak. Target ini berimplikasi pada pentingnya program KB sebagai upaya pengendalian kuantitas penduduk dalam rangka mencapai penduduk tumbuh seimbang.

Data Sensus Penduduk (SP) menunjukkan bahwa sejak tahun 1961 - 2000, penduduk Indonesia bertambah sebesar 140,6 juta jiwa. Pertambahan ini dapat dikendalikan terutama dalam kurun waktu 30 tahun terakhir, yang tercermin dari turunnya TFR dari sebesar 5,6 (1971) menjadi 2,34 (SDKI 2007 setelah dikoreksi). Program KB sejak tahun 1971 juga telah berhasil mencegah lebih dari 100 juta kelahiran. Demikian pula laju pertumbuhan penduduk pada periode 1971-2000 juga menunjukkan penurunan yang berarti, yaitu dari 2,32 persen menjadi 1,45 persen. Selanjutnya, data SP 2010 memperlihatkan bahwa dalam periode 10 tahun terakhir, penduduk Indonesia bertambah 32,5 juta jiwa, yaitu dari 205,8 juta jiwa menjadi 236,7 juta jiwa. Jumlah ini bahkan diduga lebih besar sekitar 9 juta jiwa karena adanya *undercount* pada SP 2010. Laju pertumbuhan penduduk/LPP juga cenderung meningkat, yaitu dari 1,45 persen pada tahun 2000 menjadi 1,49 persen pada tahun 2010.

Dengan peningkatan jumlah penduduk tersebut diperkirakan TFR saat ini mencapai 2,6; Selain itu, kenaikan angka kesertaan ber-KB juga tidak signifikan dan ada kecenderungan peningkatan kebutuhan ber-KB yang tidak terpenuhi (*unmet need*) antara tahun 2003-2007 (SDKI 2002/03-2007).

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa pasca desentralisasi dan otonomi daerah tahun 2000, pelaksanaan program KB melemah. Perubahan tersebut merupakan implikasi dari perubahan lingkungan strategis yang diikuti dengan diterbitkannya berbagai peraturan perundang-undangan (PUU) terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah. Disisi lain pemerintah juga mengembangkan program-program pro-rakyat dalam rangka penanggulangan kemiskinan dengan sasaran utama penduduk miskin. Program yang telah dikembangkan antara lain, Jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas), Jampersal (Jaminan persalinan) dan PKH (Program Keluarga Harapan) diduga tidak sepenuhnya bersinergi dengan program KB, demikian juga dengan program-program di sektor lainnya. Apabila kebijakan program KB berdiri sendiri dan tidak terintegrasi di dalam program-program lainnya, maka kuantitas penduduk akan semakin sulit dikendalikan dan beban pembangunan dalam mengentaskan kemiskinan menjadi semakin berat.

Tinjauan historis menunjukkan bahwa salah satu faktor keberhasilan program KB di Indonesia adalah kuatnya komitmen pemangku kebijakan mulai dari pusat sampai ke daerah, yang ditunjukkan dengan bentuk kelembagaan KB yang kokoh, ketersediaan sumber daya yang memadai, serta dukungan dan sinergi antarkebijakan pembangunan di tingkat pusat sampai pada implementasinya di lini lapangan. Oleh karena itu, perlu diidentifikasi dan dikaji lebih dalam mengenai sinergi antarkebijakan/PUU terkait program KB.

## 2. TUJUAN

Kajian ini bertujuan untuk melihat sinergitas kebijakan/PUU yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan pelaksanaan program KB mulai dari sistem PUU sampai dengan kebijakan operasional di lapangan melalui (a) identifikasi kebijakan/PUU yang bersinergi dan kurang bersinergi dengan program KB baik di pusat maupun di daerah; (b) menganalisis dampak yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut di pusat maupun daerah; dan (c) menyusun rekomendasi untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi berbagai kebijakan/PUU yang mendukung pelaksanaan program KB.

Adapun output yang diharapkan dari kajian ini adalah tersusunnya pemetaan dan inventarisasi kebijakan/PUU yang bersinergi dan tidak bersinergi dengan program KB, beserta analisis dan rekomendasi harmonisasi kebijakan dan PUU tersebut untuk mendukung program KB, yaitu melalui pembatasan kelahiran dalam rangka pengendalian kuantitas penduduk. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan masukan terhadap berbagai kebijakan/program di sektor lain agar lebih responsif dan bersinergi mendukung pengendalian kuantitas penduduk.

Ruang lingkup kegiatan ini adalah melakukan identifikasi dan analisis kebijakan/PUU difokuskan kepada 3 aspek, yaitu (1) aspek desentralisasi program KB terkait dengan kelembagaan (bentuk kelembagaan, sarana prasarana dan SDM serta ketersediaan data dan informasi); (2) aspek pembiayaan terkait dengan dana transfer (DAU dan DAK), serta APBD; dan (3) aspek kebijakan sektoral mencakup program jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas), Jaminan Persalinan (Jampersal), dan program keluarga harapan (PKH).

## 3. METODOLOGI

### 3.1. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Kajian Harmonisasi Kebijakan dan PUU dalam Rangka Mendukung Program KB dilakukan dengan metode kualitatif. Pelaksanaan kajian dilakukan dengan mengkaji dokumen kebijakan dan PUU yang kemudian diperkaya dengan melaksanakan lokakarya dan seminar di tingkat pusat dan daerah. Lokakarya dan seminar tersebut dihadiri oleh perwakilan kementerian/ lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lembaga penelitian, dan LSM. *Workshop* tersebut bertujuan untuk mendapatkan informasi dan *lesson learned*/pembelajaran mengenai kebijakan dan PUU yang diidentifikasi bersinergi atau yang kurang bersinergi dengan program KB. Kegiatan lokakarya di daerah dilakukan di Provinsi Bali dan Provinsi Sulawesi Utara, dengan pertimbangan bahwa masyarakat Bali melalui budaya paguyuban banjar mampu memberikan peran positif terhadap pengendalian kelahiran. Sedangkan Sulawesi Utara dipilih karena pemerintah daerahnya dianggap memiliki peran dominan dalam pembangunan daerahnya.

### 3.2. KERANGKA ANALISIS KAJIAN

Adapun kerangka analisis kajian dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Konseptual Kajian

### 3.3. DATA

Data-data yang diperlukan dalam kajian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi dokumen dan telaah kebijakan/PUU yang berkaitan dengan program KB.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Hasil identifikasi dan analisis terhadap 31 kebijakan/PUU terkait KB, ditemukan sebanyak 13 kebijakan/PUU yang kurang bersinergi/konsisten mendukung program KB dan 18 kebijakan/PUU yang telah bersinergi.

### 4.1. KEBIJAKAN DAN PUU MENGENAI DESENTRALISASI

Desentralisasi program KB dilaksanakan pada tahun 2003 sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Sejak itu urusan KB telah diserahkan kepada kabupaten/kota kecuali untuk Provinsi DKI Jakarta (program KB merupakan kewenangan provinsi). Pelaksanaan desentralisasi program KB belum menunjukkan hasil yang memuaskan, bahkan menimbulkan permasalahan terhadap pelaksanaan program KB akibat PUU yang belum saling bersinergi.

Kebijakan dan PUU yang berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah; mempengaruhi pencapaian kinerja program KB beberapa tahun terakhir. Pada masa desentralisasi, kebijakan program KB dilaksanakan oleh masing-masing jenjang pemerintahan. Penerapan UU tersebut ternyata kurang bersinergi mendukung desentralisasi program KB. Pasal 13 dan 14, UU No. 32/2004 tidak mencantumkan program KB sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Urusan KB secara tegas sebagai urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota baru secara eksplisit dijelaskan pada PP 38/2007, yaitu pada Pasal 2 ayat 4 dan Pasal 7 ayat 1 dan 2. Substansi yang kurang konsisten pada kedua PUU tersebut menimbulkan persepsi yang kurang menguntungkan bagi program KB, terutama selama 3 tahun setelah UU tersebut dikeluarkan pada tahun 2004 sampai dikeluarkannya PP 38 tahun 2007. Selain itu jarak 3 tahun antara dua aturan tersebut juga menyebabkan seolah-olah KB terlupakan, sehingga berpengaruh terhadap pencapaian kinerja program KB. Selain itu, dengan program KB menjadi urusan wajib daerah, maka jika program KB tidak dianggap prioritas oleh masing-masing pemerintah daerah, maka program KB tidak akan mendapatkan perhatian dan dukungan anggaran.

Walaupun pada pasal 22, PP No. 41/2007 telah dijelaskan tentang kelembagaan yang menangani program KB di daerah, namun kelembagaan KB termasuk ke dalam rumpun kelembagaan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Peraturan Pemerintah ini telah menyebabkan bentuk kelembagaan yang menangani KB tidak utuh lagi bahkan ada yang menyatu dengan 2 (dua) atau lebih instansi. Hanya 6,8 persen yang kelembagaannya utuh menangani program KB, 62,8 persen lembaga KB di daerah berbentuk badan merger dengan 1 instansi. Bentuk kelembagaan seperti ini mempengaruhi ketersediaan dana, sarana dan tenaga pengelola KB, beban pekerjaan lembaga menjadi lebih berat sementara SDM pelaksanaannya terbatas.

Kondisi di atas menyebabkan jumlah tenaga PPLKB dan PLKB yang berjumlah 35.000 petugas sebelum otonomi berkurang dalam jumlah yang sangat signifikan, yaitu menjadi hanya sebanyak 22.000 petugas pada tahun 2010. Dengan desentralisasi, kebutuhan SDM di daerah meningkat pesat sehingga sebagian besar tenaga lini lapangan tersebut ditugaskan menjadi SKPD di lembaga lain. Kondisi tersebut mengakibatkan mekanisme operasional program KB yang sudah terbentuk di masa orde baru tidak dapat berjalan efektif, pembinaan terhadap PPKBD serta penggerakan masyarakat dalam upaya meningkatkan minat (*demand*) masyarakat untuk ber-KB juga sangat berkurang. Dampak dari proses yang tidak lagi berjalan ini dapat diamati dari angka pencapaian TFR yang stagnan selama kurun waktu 2002 – 2007 (SDKI 2002/03 dan SDKI 2007), yaitu sebesar 2,6 (angka TFR pada SDKI 2002/03 sebesar 2,4; TFR pada SDKI 2007 sebesar 2,3). Sejalan dengan itu, CPR juga tidak terlihat meningkat secara bermakna, sementara jumlah kebutuhan KB yang tidak terlayani/*unmet need* bahkan sedikit meningkat selama periode tersebut, yaitu dari 8,9 persen menjadi 9,1 persen. Di samping itu, permasalahan disparitas TFR, CPR, dan *unmet need* antar provinsi masih menjadi tantangan berat bagi program KB.

Selanjutnya, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga diharapkan akan memberikan dampak positif terhadap program KB di daerah. UU ini menjadi landasan hukum untuk kembali memperkuat program kependudukan dan KB di era desentralisasi karena UU 52/2009 mengamankan pembentukan kelembagaan yang mengurus program KB di daerah sebagai satu lembaga yang utuh, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah). Diharapkan dengan diterapkannya UU No. 52/2009 ini akan memperkuat komitmen pemerintah dan pemerintah daerah untuk menempatkan masalah kependudukan dan KB sebagai titik sentral pembangunan (*people centered development*). Konsekuensi pelaksanaan UU ini adalah perubahan bentuk kelembagaan KB baik di pusat maupun di daerah. BKKBN tidak lagi menjadi instansi vertikal dan Badan KB di provinsi/kab/kota tidak lagi digabungkan dengan bidang-bidang lainnya.

Realisasi pelaksanaan UU ini tampaknya masih memerlukan waktu mengingat untuk melaksanakannya diperlukan 11 peraturan pemerintah, 2 peraturan presiden dan 3 keputusan menteri dan kepala BKKBN, 5 perda provinsi dan 5 perda kabupaten/kota. Beberapa aturan telah diinisiasi oleh Kementerian Dalam Negeri maupun BKKBN. Selain itu, hal lain yang penting diperhatikan adalah mengenai konsistensi aturan. Apabila UU 52/2009 diterapkan, maka akan berimplikasi pada perubahan/revisi dari peraturan dan PUU yang berlaku saat ini (aturan-aturan terkait desentralisasi). Aturan-aturan ini perlu segera dikaji ulang dan disempurnakan untuk menjaga konsistensi pasal demi pasal, mengingat aturan ini akan menjadi acuan bagi daerah.

#### 4.2. KEBIJAKAN DAN PUU MENGENAI PEMBIAYAAN

Dasar dari perencanaan dan penganggaran program pembangunan di daerah termasuk program KB adalah UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, PP Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan dan PP Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Prinsip kebijakan perimbangan keuangan yang tertera pada Bab II pasal 2 UU Nomor 33 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah.
2. Pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.
3. Perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan

Selanjutnya, berdasarkan pasal 27 ayat 2 UU No. 33/2004 dan Pasal 40 – 45 PP 55/2005, formula standar yang digunakan dalam menentukan jumlah DAU yang akan diberikan kepada daerah sebagai berikut:

- $DAU = \text{Alokasi dasar (AD)} + \text{Celah fiskal (CF)}$
- $\text{Alokasi dasar} = \text{belanja gaji PNS}$
- $\text{Celah fiskal} = \text{Kebutuhan Fiskal (KbF)} - \text{Kapasitas Fiskal (KpF)}$
- $\text{Kebutuhan Fiskal} = \text{rata-rata belanja daerah secara nasional} \times \text{indeks-indeks}$
- $\text{Rata-rata belanja daerah secara nasional} = \text{jumlah belanja dalam APBD seluruh daerah} / \text{jumlah daerah}$
- $\text{Kapasitas Fiskal} = \text{Pendapatan asli daerah (PAD)} + \text{Dana bagi hasil (DBH) pajak} + \text{DBH SDA}$
- Indeks-indeks: Indeks jumlah penduduk (IJP)
  - Indeks Luas Wilayah (ILW)
  - Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)
  - Indeks pembangunan Manusia (IPM)
  - Indeks Produk Domestic Regional Bruto (PDRB)

Dari formula di atas terlihat bahwa jumlah penduduk merupakan salah satu indeks penentu jumlah kebutuhan fiskal daerah. Namun demikian, indeks jumlah penduduk tersebut hanyalah salah satu dari 5 indeks yang secara bersama-sama mempengaruhi jumlah kebutuhan fiskal. Dengan dipakainya variabel jumlah penduduk sebagai salah satu penentu jumlah kebutuhan fiskal daerah, hal ini sering dijadikan alasan di daerah (kabupaten/kota) untuk tidak memprioritaskan pengendalian kuantitas penduduk melalui program KB karena menginginkan jumlah penduduk yang lebih besar, dengan harapan alokasi DAU yang didapatkan juga menjadi lebih besar. Sebagai dampak dari persepsi itu, terkesan bahwa UU No. 33 Tahun 2004 dan PP 55/2005 terkait DAU tersebut kurang mendukung atau tidak sinkron dengan program KB. Dari beberapa pengalaman perhitungan alokasi DAU untuk daerah seperti disampaikan oleh Direktur Dana Perimbangan, Ditjen. Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan pada *workshop* tanggal 28 Juni 2011 dapat disimpulkan bahwa variabel jumlah penduduk tidak berpengaruh signifikan terhadap besaran alokasi DAU.

Perhitungan DBH, DAU, dan DAK per-daerah mengacu kepada prinsip Trilogi Dana Perimbangan, yaitu bentuk alokasi dana yang terdiri dari 3 (tiga) komponen yang saling berhubungan dan membangun tema pemerataan untuk mengatasi ketidakseimbangan fiskal baik secara vertikal maupun horizontal (Presentasi Ditjen Perimbangan Keuangan). Prinsipnya adalah memandang dana perimbangan (DBH, DAU, dan DAK) sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Artinya, bila salah satu dana tersebut berubah maka dana yang lain akan ikut berubah (lihat Gambar). Simulasi tersebut semakin memperjelas bahwa variabel jumlah penduduk tidak akan memberi dampak yang bermakna terhadap penambahan alokasi DAU, apalagi bila daerah memiliki DBH yang besar. Prinsip dan metode perhitungan DAU ini tampaknya belum dipahami secara benar oleh pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah menjadi kurang memperhatikan program KB.



Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan

**Gambar. Trilogi Dana Perimbangan**

Selanjutnya, PP No. 55/2005 juga menjelaskan bahwa Dana Alokasi Khusus (DAK) merupakan anggaran yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan

daerah sesuai dengan prioritas nasional. Tujuannya adalah membantu daerah tertentu mendanai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat dan untuk mendorong percepatan pembangunan daerah. Beberapa pasal yang mengatur mengenai DAK di dalam PP 55/2005 dianggap kurang bersinergi dengan kebijakan pengendalian kuantitas penduduk, yaitu mengenai penggunaan DAK dan dana pendampingnya (Pasal 60 dan 61).

Pasal 60 menjelaskan bahwa "DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas". Aturan ini diartikan bahwa DAK hanya dapat digunakan untuk membiayai kegiatan fisik dan tidak bisa digunakan untuk kegiatan nonfisik, sementara apabila dicermati, kegiatan nonfisik pada pasal ini masih memungkinkan. Alokasi fisik saja tanpa diikuti dengan alokasi nonfisik atau anggaran operasional tidak akan memberikan dampak yang maksimal terhadap pelaksanaan program KB di daerah. Contoh pembiayaan nonfisik di dalam program KB adalah biaya operasional untuk pemeliharaan mobil pelayanan KB, mobil penerangan KB, kendaraan, laptop, serta pelatihan bagi tenaga medis untuk mengoperasikan peralatan yang dibiayai pengadaannya melalui DAK. Sebagaimana diketahui, program KB ternyata tidak mendapat dukungan anggaran yang memadai di sebagian besar kabupaten/kota, sementara fenomena yang terjadi saat ini adalah sarana prasarana DAK KB di daerah seringkali tidak dimanfaatkan secara maksimal karena keterbatasan anggaran operasionalnya.

Pasal 61 yang mengatur dana pendamping juga dianggap kurang bersinergi dengan program KB karena menimbulkan dua isu di daerah. **Pertama**, ketentuan pada ayat 1 yang menjelaskan bahwa daerah harus menyediakan dana pendamping DAK sekurang-kurangnya 10 % dari besaran DAK yang diterimanya. Pemberian DAK di beberapa kabupaten/kota ternyata berakibat pada pengurangan alokasi APBD program KB pada tahun berjalan karena sebagian APBD tersebut sudah dikurangi dengan alokasi dana pendamping. Pasal ini tampaknya juga tidak benar-benar dipahami oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, padahal pada ayat selanjutnya (ayat 3) dijelaskan untuk daerah dengan kemampuan keuangan tertentu/rendah) tidak diwajibkan menganggarkan dana pendamping. Ketidakhahaman ini menyebabkan semakin terbatasnya anggaran program KB, terlebih untuk mendukung kegiatan operasional dan teknis. **Kedua**, penjelasan pasal 61 bahwa dana pendamping hanya untuk mendanai kegiatan fisik. Pasal ini dianggap menghambat program KB karena membatasi penggunaan dana pendamping yang sebenarnya merupakan porsi dari APBD. Sarana fisik saja tidak cukup memberikan hasil yang optimal tanpa disertai dengan dukungan nonfisik. Hasil pengamatan pelaksanaan DAK KB di daerah menunjukkan bahwa sarana prasarana yang bersumber dari DAK KB tidak dapat dimanfaatkan secara optimal karena kekurangan anggaran operasional dan perawatannya (Laporan Kegiatan Koordinasi Strategis penyusunan Kebijakan, Perencanaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus (DAK) bidang KB tahun anggaran 2010). Memang selazimnya, biaya operasional ini dianggarkan di dalam APBD masing-masing kabupaten/kota, namun demikian kondisi ideal ini nampaknya masih sulit dicapai mengingat masih diperlukan waktu untuk meningkatkan pemahaman dan komitmen pemerintah daerah terhadap program KB.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa PP No. 55/2005 tersebut kurang dipahami oleh pusat dan pemerintah daerah, sehingga menjadi tidak bersinergi dengan program KB. Selain itu, lemahnya pengawasan pada implementasi PP tersebut semakin menghambat pelaksanaan program KB di daerah. Penafsiran ganda mengenai arti PP tersebut tidak segera diselesaikan oleh pusat. Diharapkan ada koordinasi dan kesepakatan di tingkat pusat (Kementerian Dalam negeri, Kementerian Keuangan, dan Bappenas) mengenai makna pasal tersebut di atas dan bagaimana peningkatan pengawasannya di daerah. Kajian mengenai pentingnya dukungan nonfisik tersebut sudah banyak dilakukan baik yang khusus mengenai DAK KB ataupun kajian-kajian lainnya, tinggal bagaimana pusat dapat serius menindaklanjutinya. Langkah kedua yang harus segera dilakukan adalah perlunya advokasi dan peningkatan pemahaman akan makna PP No. 55/2005 tersebut secara terus-menerus kepada pemerintah daerah kabupaten/kota, mengingat pemerintahan di daerah sangat dinamis di era desentralisasi ini. Tidak semua pimpinan daerah mengetahui dan memahami UU dan pasal-pasal di atas sehingga memberikan kebijakan yang kurang tepat di daerahnya. Lebih lanjut, pasal-pasal tersebut perlu diperjelas dan dipertegas agar lebih fleksibel dan dapat meng-address permasalahan krusial program KB di daerah.

Berdasarkan beberapa penjelasan di atas, terlihat bahwa alokasi APBD untuk program KB sangatlah tergantung dari komitmen pimpinan daerah dan bentuk kelembagaan yang menangani program KB. Pasal 27 PP No. 58/2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan tentang klasifikasi belanja menurut fungsi yang digunakan untuk tujuan keselarasan dan keterpaduan pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari: a) pelayanan umum; b) ketertiban dan keamanan; c) ekonomi; d) lingkungan hidup; e) perumahan dan fasilitas umum; f) kesehatan; g) pariwisata dan budaya; h) agama; i) pendidikan; serta j) perlindungan sosial. Mencermati klasifikasi belanja tersebut terlihat bahwa program KB tidak tertulis secara eksplisit. Pada pasal tersebut juga tidak dijelaskan di mana posisi program KB dalam klasifikasi tersebut. Hal ini tentunya dapat melemahkan komitmen pimpinan daerah terhadap program KB dan menganggap bahwa program KB tidak termasuk program prioritas yang harus dibiayai APBD. Sementara itu, pada uraian Pasal 29 dijelaskan bahwa RPJMD disusun untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJPD dengan memperhatikan RPJMN dan SPM yang ditetapkan oleh pemerintah termasuk program KB. Dua pasal ini menunjukkan adanya inkonsistensi, jika penyusunan RPJMD mengacu pada RPJMN, seharusnya program KB akan muncul sebagai program dan kegiatan tersendiri.

Selanjutnya, inkonsistensi pasal 27 dan 29 di atas dipertegas di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pasal 31 PP tersebut dijelaskan bahwa APBD diprioritaskan untuk program-program yang berkaitan dengan upaya untuk melindungi dan meningkatkan kualitas masyarakat (pasal 31). Pasal berikutnya (pasal 32) memperjelas bahwa KB dan keluarga sejahtera merupakan salah satu urusan wajib, artinya pembiayaan untuk mendukung program KB seyogyanya harus dialokasikan oleh pemerintah daerah dalam APBD mengingat program KB adalah salah satu urusan wajib yang sudah dilimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah dan harus dilaksanakan secara optimal. Selain itu program KB juga bertujuan untuk meningkatkan kualitas masyarakat karena program KB tersebut merupakan investasi jangka panjang yang secara tidak langsung akan meningkatkan kualitas SDM melalui kontribusi program KB terhadap keberhasilan program di sektor lain.

Berdasarkan uraian atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kebijakan dan PUU yang ada saat ini sudah memberikan arahan kepada pemda dalam mengembangkan kebijakan program KB di daerah dan mengalokasikan pembiayaan untuk mendukung program tersebut, namun, ada beberapa aturan yang tidak konsisten dan perlu disempurnakan. Selain itu, bagian terpenting dari aturan-aturan ini adalah bagaimana kebijakan dan PUU tersebut betul-betul diketahui dan dipahami oleh pemerintah pusat maupun daerah. Menurut Ditjen Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri, masih banyak pemerintah daerah prov/kab/kota yang belum memahami makna dari kebijakan dan PUU yang mengatur tugas fungsi dan kewajiban pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan yang telah diserahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah seperti program KB, sehingga revitalisasi pelaksanaan program KB tidak didukung dengan komitmen dan kebijakan operasional yang konsisten dan sinkron dengan kebijakan-kebijakan pusat. Dampaknya adalah kinerja program KB yang tampak melemah dibandingkan dengan pada masa sebelum desentralisasi.

Hal lain yang penting diperhatikan terkait dengan aspek pembiayaan program KB di daerah adalah komposisi penggunaannya. Data *District Health Survey* DHS) menunjukkan bahwa alokasi anggaran untuk pembiayaan program KB yang disediakan di beberapa pemerintah kabupaten/kota terutama yang terkait dengan biaya langsung sangat kecil, begitu juga proporsi biaya untuk program KB dibandingkan dengan biaya kesehatan. Pengalamam dari beberapa kabupaten/kota di 3 provinsi yaitu Provinsi Bali, Lampung, dan NTB memperlihatkan bahwa proporsi biaya untuk program KB dibandingkan dengan total biaya kesehatan paling tinggi hanya mencapai 4 persen yaitu di Kabupaten Belu. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun APBD sudah dianggarkan untuk program KB, ternyata hanya sebagian kecil saja yang benar-benar digunakan untuk pelayanan langsung ke masyarakat. Padahal pelayanan langsung inilah yang berimplikasi langsung terhadap pencapaian output program KB.

#### **4.3. KEBIJAKAN DAN PUU MENGENAI JAMKESMAS, JAMPERSAL, DAN PKH**

Program Jamkesmas dan Jampersal bertujuan untuk mempercepat penurunan angka kematian ibu (AKI) sebagai salah satu target MDGs yaitu sebesar 102 per 100.000 kelahiran hidup dan penurunan angka kematian bayi menjadi 20 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2015. Permasalahan yang dominan dirasakan dalam menurunkan AKI di Indonesia adalah proporsi persalinan di fasilitas kesehatan yang masih belum maksimal yaitu baru sekitar 55,4 persen; 1,4 persen di poskesdes/polindes dan sisanya 43,2 persen di rumah, dan hanya 51,9 persen persalinan di rumah tersebut yang ditolong oleh bidan/tenaga kesehatan (Risikesdas 2010). Data lain menunjukkan bahwa pemeriksaan antenatal juga masih belum memadai. Masih terdapat kesenjangan antara K1 dan K4 bahkan dengan proporsi yang ditolong oleh tenaga kesehatan, K1 sebesar 92,7 persen, K4 sebesar 61,4 persen, sementara yang ditolong tenaga kesehatan hanya sebanyak 82,7 persen. Kesenjangan ini disebabkan oleh faktor geografis yang mempengaruhi akses masyarakat terhadap sarana pelayanan kesehatan dan keterbatasan tenaga kesehatan baik kuantitas maupun kualitasnya. Melalui program ini, diharapkan proporsi pertolongan persalinan oleh tenaga kesehatan dapat lebih ditingkatkan.

Dari data Risikesdas tahun 2010 terlihat bahwa karakteristik ibu melahirkan dengan 4 terlalu masih cukup tinggi yaitu sebesar 47,9 persen, yang terdiri dari (1) terlalu muda (< 20 th) sebesar 16,7persen; (2) terlalu tua (35+) sebesar 16,9 persen; (3) terlalu dekat (<= 24 bln) sebesar 6,7 persen; dan (4) terlalu banyak anak (> 4 anak) sebesar 7,6 persen. Sedangkan umur rata-rata perkawinan pertama yang berada di bawah 20 tahun juga masih tinggi yaitu sebanyak 46,7 persen, bahkan 4,85 persen di antaranya menikah pada umur antara 10-14 tahun. Di sinilah program KB harus menjadi perhatian dan dilaksanakan secara terpadu dengan program Jamkesmas dan Jampersal, sehingga program KB tersebut akan memberikan efek ganda di samping mengendalikan angka kelahiran dan menurunkan angka kematian ibu.

Jenis pelayanan Jamkesmas yang dilakukan di Puskesmas dan jaringannya meliputi pemasangan alat KB dan penanganan efek samping (alat kontrasepsi disediakan BKKBN), sedangkan untuk pelayanan di rumah sakit atau fasilitas kesehatan lanjutan, disediakan pelayanan KB, termasuk pelayanan kontrasepsi mantap (MKJP), kontak pasca persalinan/keguguran, penyembuhan efek samping dan komplikasinya (kontrasepsi disediakan BKKBN). Selanjutnya, dalam petunjuk teknis pelaksanaan Jampersal berdasarkan keputusan Menteri Kesehatan No. 631/MENKES/PER/III/2011 dijelaskan bahwa pada pelayanan pasca nifas dilakukan upaya KIE/Konseling untuk memastikan seluruh ibu pasca bersalin atau pasangannya menjadi peserta KB yang diarahkan kepada kontrasepsi jangka panjang seperti alat kontrasepsi dalam rahim (AKDR) atau IUD untuk tujuan penjarangan; atau kontrasepsi mantap/kontap (MOP dan MOW) untuk tujuan pembatasan, dan secara kafeteria disiapkan semua jenis alat dan obat kontrasepsi oleh BKKBN. Petunjuk teknis tersebut juga menjelaskan bahwa perlu dilakukan koordinasi yang sebaik-baiknya antara tenaga di fasilitas kesehatan/pemberi layanan dan Dinas Kesehatan selaku tim pengelola serta SKPD yang menangani masalah KB serta BKKBN atau SKPD KB provinsi sehingga tujuan tersebut dapat tercapai.

Program Jamkesmas dan Jampersal pada dasarnya berupaya mendukung program KB karena dapat membantu meningkatkan jumlah peserta KB terutama pada masyarakat miskin. Namun, di dalam implementasi kedua program tersebut ditemukan masalah, yaitu belum sinkronnya kebijakan tersebut dengan aturan-aturan lain pada tataran pelaksanaannya. Meskipun pelayanan KB sudah termasuk di dalam Jamkesmas, kebijakan Jamkesmas terlihat tidak mendukung program KB karena di dalam petunjuk teknis Jamkesmas, tidak ada ketentuan yang mengatur pembatasan jumlah anggota keluarga penerima Jamkesmas. Hal ini dapat diartikan bahwa berapapun jumlah anggota keluarga pada kelompok miskin, maka seluruh anggotanya akan ditanggung oleh Jamkesmas. Hal ini tentunya tidak lagi sejalan dengan UU No. 40/2004 Tentang SJSN yang sudah membatasi jumlah anggota keluarga yang ditanggung maksimal sebanyak 5 orang. Jumlah anggota sebanyak 5 orang ini diasumsikan terdiri dari orang tua dan 2 – 3 orang anak. Meskipun pelayanan kesehatan yang berkualitas merupakan hak setiap individu, namun pembatasan jumlah penerima program ini selayaknya diterapkan. Alasan utama penerapan sistem pembatasan ini adalah (1) mendidik masyarakat miskin agar mau keluar dari kemiskinan dan sadar akan pentingnya pengendalian kelahiran; (2) terbatasnya anggaran pemerintah (APBN), terutama untuk kesehatan; dan (3) untuk mewujudkan keluarga berkualitas dan penduduk tumbuh seimbang. Selain pembatasan tersebut, petunjuk teknis Jamkesmas juga dapat



dilengkapi dengan substansi mengenai konseling dan KIE KB. Petugas diwajibkan memberikan konseling/KIE KB bagi seluruh penerima program. Upaya-upaya ini sangat penting dilakukan untuk memberikan pemahaman KB dan kesehatan reproduksi sedini mungkin.

Berdasarkan pengalaman Puskesmas Cimandala, Kabupaten Bogor dan RSUD Cibinong, serta Puskesmas Kecamatan Tambora, Jakarta Barat yang melayani Jampersal dan Jamkesmas, terlihat bahwa peserta Jamkesmas dan Jampersal masih sangat terbatas, bahkan sebagian besar tidak ingin memakai alat kontrasepsi. Kejadian ini sangat mungkin disebabkan oleh kurang intensifnya kegiatan KIE dan konseling KB kepada calon penerima Jamkesmas dan Jampersal, sehingga calon akseptor tidak paham dan merasa takut ber-KB (*faktor lain seperti terbatasnya jenis pelayanan KB jangka panjang dapat juga menjadi salah satu penyebab akseptor memilih jenis pil dan suntikan*).

Lemahnya koordinasi lintas-sektor pelaksanaan Jamkesmas di lapangan menyebabkan Jamkesmas tampak kurang mendukung program KB. Berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan program Jamkesmas pada tahun sebelumnya dirasakan bahwa tim koordinasi yang bersifat lintas sektor terutama di tingkat lapangan belum berfungsi secara optimal, yaitu koordinasi antar pengendali KB di kecamatan dan PLKB di tingkat kelurahan dan desa dengan petugas pelayanan kesehatan di Puskesmas dan rumah sakit, sehingga calon peserta Jamkesmas dan Jampersal (Jampersal baru dimulai tahun 2010) kurang bahkan tidak mendapatkan konseling dan KIE KB secara intensif. Agar pelaksanaan Jamkesmas dan Jampersal dapat berjalan sinergis dengan program KB, unsur pelaksana program KB di tingkat kabupaten/kota dan kecamatan perlu dilibatkan di dalam satu tim koordinasi.

Kendala lain yang terlihat pada tahap implementasi di lapangan adalah kurang terpadunya pelaksanaan dari masing-masing program sehingga kebijakan operasional terlihat kurang sinkron satu sama lain. Dari pengalaman lapangan jelaslah bahwa, kebijakan Jamkesmas, dan Jampersal, tersebut apabila tidak diintegrasikan secara konsisten dengan pelayanan KB sampai pada tingkat pelaksanaannya di lapangan, maka dampak program ini terhadap pengendalian kelahiran tidak akan bermakna. Bahkan mungkin dapat berpengaruh terbalik terhadap jumlah kelahiran. Salah satu temuan lapangan oleh Pusat Studi Wanita USU (Universitas Sumatera Utara) di 2 kecamatan, salah satunya kelurahan Labuhan Deli Kecamatan Marelan, Kota Medan, pada saat penilaian BKB adalah bahwa pasangan-pasangan muda di daerah tersebut memiliki anak lebih dari 3 bahkan ada pasangan yang isterinya masih berumur 18 tahun sedang hamil anak ke lima. Pada FGD ditemukan bahwa persepsi masyarakat tentang Jampersal adalah bahwa pemerintah menyediakan fasilitas gratis untuk melahirkan dan pasangan-pasangan suami isteri boleh hamil berapa saja. Apabila persepsi ini tidak segera diubah, keberhasilan program KB akan semakin sulit dicapai dan beban pembangunan dalam mengentaskan kemiskinan menjadi semakin berat. Oleh karena itu, melakukan harmonisasi pelaksanaan teknis operasional program-program terkait dengan program KB menjadi salah satu upaya yang perlu dilakukan. Keikutsertaan unsur dari SKPD KB sebagai anggota Tim koordinasi pelaksanaan Jamkesmas dan Jampersal mulai di tingkat provinsi dan kabupaten/kota akan membantu sinkronisasi dan harmonisasi pelaksanaan teknis operasional program-program tersebut.

Fungsi Tim Koordinasi juga dapat meningkatkan keterpaduan pengelolaan program mulai dari proses perencanaan termasuk harmonisasi data basis, sampai pada proses pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi. Dengan kata lain program Jamkesmas, dan Jampersal dapat dijadikan *entry point* atau pintu masuk bagi pelaksanaan revitalisasi program KB dengan syarat koordinasi pelaksanaan program tersebut dilakukan secara optimal. Dengan demikian, pada akhirnya efisiensi dan efektifitas dalam perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan program strategis tersebut dapat terwujud.

Di samping itu, pedoman pelaksanaan dan petunjuk teknis program Jamkesmas (Peraturan Menteri Kesehatan No. 903 tahun 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat) dan Jampersal (Peraturan Menteri Kesehatan No. 631 Tahun 2011) perlu disosialisasikan secara intensif dan merata kepada tenaga kesehatan dan tenaga lini lapangan KB (PLKB) termasuk pendamping PKH, begitu pula kepada tokoh agama dan tokoh masyarakat bahkan kepada masyarakat luas. Pengetahuan tenaga lapangan yang langsung berhubungan dengan masyarakat tentang program jaminan sosial secara benar, terutama Jampersal sangat membantu proses sosialisasi program tersebut kepada masyarakat, sehingga calon penerima Jampersal memahami makna dan persyaratan dari program ini secara benar dan tidak mendorong PUS terutama PUS miskin untuk melahirkan lebih banyak karena mereka tidak perlu mengeluarkan uang untuk biaya persalinan dan pemeliharaan bayi neonatal.

Kekhawatiran tentang dampak negatif Jampersal terhadap penurunan kelahiran karena dibiayainya setiap persalinan pada masyarakat miskin perlu dicermati mengingat dari beberapa survei terlihat bahwa angka kelahiran kelompok miskin lebih tinggi dari kelompok yang lebih kaya, walaupun pengaruh negatif tersebut belum terbukti secara empiris. Pembatasan jumlah kelahiran yang akan dibiayai melalui program Jampersal ini perlu dipikirkan agar pengaruh negatif seperti dijelaskan tadi dapat diminimalisir.

Pada kenyataannya kebijakan Jampersal ini masih belum dapat dilaksanakan secara optimal. Sinkronisasi dan harmonisasi kegiatan operasional terutama KIE KB dengan pelaksanaan Jampersal dan Jamkesmas perlu ditingkatkan sehingga setiap peserta Jampersal telah mendapat pelayanan konseling KB dari petugas lapangan KB. Selain itu belum banyak sarana pelayanan kesehatan seperti puskesmas, rumah sakit terutama rumah sakit pemerintah serta bidan praktek swasta yang bersedia melaksanakan program Jampersal secara optimal karena biaya yang ditanggung dirasakan tidak sesuai/tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan oleh sarana pelayanan.

Dikaitkannya pembatasan jumlah anak atau anggota yang ditanggung melalui program jaminan kesehatan yang diperkuat dengan peraturan perundang-undangan atau kebijakan dapat dipastikan akan memberi pengaruh positif terhadap keberhasilan program KB. Contohnya adalah PP No. 69/1991 Tentang Pemeliharaan Kesehatan PNS, penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan dan keluarganya dan Keputusan Presiden No. 42/2002 Tentang Pengelolaan APBN. Berdasarkan PP dan Keputusan Presiden ini jumlah anak yang ditanggung maksimal 2 orang termasuk anak angkat. Hal ini akan memotivasi para PNS untuk membatasi jumlah anak mereka karena tambahan anak akan menjadi tanggungan sendiri.

Selanjutnya menurut informasi yang didapat melalui [www.bkkbn.go.id](http://www.bkkbn.go.id), Jampersal pada tahun 2012 hanya akan diberikan sampai dengan kelahiran kedua. Peserta Jampersal juga diwajibkan untuk mengikuti KB dan diutamakan untuk MKJP. Jika kebijakan tersebut benar-benar terlaksana, maka program Jampersal tersebut akan sangat baik dan membantu meningkatkan angka kesertaan ber-KB. Program ini juga dapat menjadi contoh sukses bagi program lainnya bagaimana mengintegrasikan program KB di dalamnya.

Program Keluarga Harapan (PKH) yaitu program pemberian bantuan tunai bersyarat kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) yang memiliki Ibu hamil/nifas, anak Balita (usia 0 s.d. 6 tahun) atau pra-sekolah, anak usia sekolah dasar 6 – 15 tahun (SD dan SLTP) atau 16- 18 tahun (belum menyelesaikan wajib belajar 9 tahun). Pada dasarnya program ini bertujuan untuk percepatan penanggulangan kemiskinan sekaligus pengembangan kebijakan di bidang perlindungan sosial, sejak tahun 2007. Program ini diharapkan berkesinambungan setidaknya sampai tahun 2015 dan mampu berkontribusi untuk mempercepat pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals* atau MDGs). Melalui PKH, setidaknya terdapat 5 komponen MDGs yang didukung, yaitu pengurangan penduduk sangat miskin dan kelaparan, pencapaian pendidikan dasar, kesetaraan gender, pengurangan angka kematian bayi dan balita, dan pengurangan kematian ibu melahirkan.

PKH memberikan bantuan tunai kepada RTSM dengan mewajibkan RTSM tersebut mengikuti persyaratan yang ditetapkan program, yaitu (i) menyekolahkan anaknya di satuan pendidikan dan menghadiri kelas minimal 85 persen hari sekolah/tatap muka dalam sebulan selama tahun ajaran berlangsung dan (ii) melakukan kunjungan rutin ke fasilitas kesehatan bagi anak usia 0-6 tahun, ibu hamil dan ibu nifas. Bantuan tunai hanya akan diberikan kepada RTSM yang telah terpilih sebagai peserta PKH dan mengikuti ketentuan yang diatur dalam program. Agar pemenuhan syarat ini efektif, maka bantuan harus diterima oleh ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante/bibi, atau kakak perempuan). Hal ini karena umumnya ibu bertanggung jawab atas kesehatan, nutrisi dan pendidikan anak-anaknya.

Melalui PKH diharapkan rumah tangga sangat miskin penerima bantuan (selanjutnya disebut RTSM) memiliki akses yang lebih baik untuk memanfaatkan pelayanan sosial dasar kesehatan, pendidikan, pangan dan gizi, termasuk menghilangkan kesenjangan sosial, ketidakberdayaan, dan keterasingan sosial yang selama ini melekat pada diri warga miskin. Sebagai bentuk bantuan tunai bersyarat, peserta PKH memiliki berbagai kewajiban yang harus dipenuhi khususnya kewajiban kesehatan dan pendidikan. Kewajiban itu adalah pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemeriksaan kesehatan, pemberian asupan gizi dan imunisasi anak balita, dan kewajiban menyekolahkan anak ke sekolah dasar dan lanjutan (SD s.d SLTP). PKH akan memberi manfaat jangka pendek dan panjang. Untuk jangka pendek PKH akan memberikan *income effect* kepada RTSM melalui pengurangan beban pengeluaran rumah tangga. Untuk jangka panjang, PKH diharapkan dapat memutus rantai kemiskinan antar generasi melalui peningkatan kualitas kesehatan/nutrisi, pendidikan dan kapasitas pendapatan anak dimasa depan (*price effect* anak keluarga miskin); serta memberikan kepastian kepada si anak akan masa depannya (*insurance effect*). Secara faktual, tingkat kemiskinan suatu rumah tangga terkait dengan tingkat kesehatan dan pendidikan. Akibat rendahnya penghasilan keluarga sangat miskin adalah tidak terpenuhinya kebutuhan minimal akan layanan kesehatan dan pendidikan. Pemeliharaan kesehatan ibu yang sedang mengandung pada keluarga sangat miskin sering tidak memadai sehingga menyebabkan buruknya kondisi kesehatan bayi yang dilahirkan atau bahkan berdampak pada tingginya kematian bayi.

Masih banyaknya RTSM yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar pendidikan dan kesehatan disebabkan oleh akar permasalahan yang terjadi baik pada sisi RTSM (*demand side*) maupun sisi pelayanan (*supply side*). Pada sisi RTSM, alasan terbesar untuk tidak melanjutkan sekolah adalah karena tidak adanya biaya, bekerja untuk mencari nafkah, merasa pendidikannya sudah cukup, dan alasan lainnya. Demikian halnya untuk kesehatan, RTSM tidak mampu membiayai pemeliharaan atau perawatan kesehatan bagi anggota keluarganya akibat rendahnya tingkat pendapatan. Sementara itu, permasalahan pada sisi *supply* yang menyebabkan rendahnya akses RTSM terhadap pendidikan dan kesehatan antara lain adalah belum tersedianya pelayanan kesehatan dan pendidikan yang terjangkau oleh RTSM. Biaya pelayanan yang tidak terjangkau oleh RTSM serta jarak antara tempat tinggal dan lokasi pelayanan yang relatif jauh merupakan tantangan utama bagi penyedia pelayanan pendidikan dan kesehatan. Salah satu tujuan akhir dari PKH adalah meningkatkan partisipasi sekolah anak khususnya SD dan SMP baik itu sekolah dasar maupun sekolah menengah. Menurut data BPS, masih banyak anak usia sekolah yang tidak berada dalam sistem persekolahan. Untuk meningkatkan tingkat partisipasi sekolah maka keikutsertaan mereka yang berada di luar sistem persekolahan harus ditingkatkan. Sebagian besar dari mereka yang pada usia sekolah tidak berada dalam sistem persekolahan umumnya menjadi pekerja anak dengan jumlah yang cukup banyak.

Besaran bantuan yang didapat melalui PKH dipengaruhi oleh komposisi keluarga dan tingkat pendidikan anak, dan selanjutnya diterapkan batas maksimum dan minimum penerimaan atas pertimbangan sebagai berikut:

- Jika besaran bantuan terlalu tinggi, maka orang akan tergantung pada program ini.
- Jika besaran bantuan diberikan dalam jumlah yang sama ke semua keluarga, maka akan menjadi tidak adil bagi keluarga yang memiliki anak banyak/anak bersekolah di tingkat yang lebih tinggi mengingat pengeluarganya pun relatif lebih besar dari keluarga kecil/tidak terbebani biaya sekolah.

Rincian bantuan yang diberikan kepada RTSM penerima PKH dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

**Tabel 1. Rincian Penerimaan Bantuan Terhadap RTSM**

Skenario Bantuan	Bantuan per RTSM per tahun (Rp)
Bantuan tetap	200.000
Bantuan pendidikan:	
a. SD/MI	400.000
b. SMP/MTs	800.000
Bantuan kesehatan:	
a. Balita, dan atau	800.000
b. Bumil/menyusui	
Rata-rata bantuan per RTSM	1.390.000
Bantuan minimum per RTSM	600.000
Bantuan maksimum per RTSM	2.200.000

Setiap bantuan yang diterima oleh peserta PKH memiliki konsekuensi sesuai komitmen yang ditandatangani oleh Ibu penerima pada saat pertemuan awal. Apabila peserta tidak memenuhi komitmennya dalam satu triwulan, maka besaran bantuan yang diterima akan berkurang dengan rincian sebagai berikut:

- Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam satu bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 50,000,-
- Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam dua bulan, maka bantuan akan berkurang sebesar Rp 100,000,-
- Apabila peserta PKH tidak memenuhi komitmen dalam 3 bulan berturut-turut, maka tidak akan menerima bantuan dalam satu periode pembayaran.

Ketentuan di atas berlaku secara *tanggung renteng* untuk seluruh anggota keluarga penerima bantuan PKH, artinya jika salah satu anggota keluarga melanggar komitmen yang telah ditetapkan, maka seluruh anggota dalam keluarga yang menerima bantuan tersebut akan menanggung akibat dari pelanggaran ini.

Secara sepintas terkesan bahwa kebijakan PKH tersebut tidak mendukung atau tidak sinkron dengan program KB sebagai upaya pengendalian kelahiran karena kesertaan ber KB dan pembatasan jumlah anak yang dimiliki atau jumlah anggota keluarga bagi RTSM yang menerima program tersebut tidak dijadikan sebagai salah satu persyaratan. Pada dasarnya PKH sudah membatasi jumlah minimum dan maksimum dari subsidi yang diberikan kepada RTSM yaitu berkisar antara Rp 600.000,- dan maksimal Rp 2.200.000,. Walaupun jumlah keluarganya bertambah, keluarga RTSM ini akan mendapatkan jumlah bantuan yang maksimal. Jika dicermati, pembatasan jumlah bantuan ini adalah dalam rangka merespon kebijakan pengendalian kelahiran pada RTSM, namun tampaknya makna pembatasan ini belum dipahami oleh penerima program maupun petugas pendampingnya. Oleh karena itu, kebijakan ini akan lebih baik apabila disempurnakan dengan petunjuk teknis yang lebih detail, tegas, dan secara langsung merespon program KB, yaitu dengan menambahkan persyaratan "ber-KB" bagi PUS yang termasuk RTSM. Selain itu, KIE dan konseling KB juga harus menjadi salah satu syarat yang harus diikuti PUS sangat miskin ketika mendapat bantuan PKH.

Sama halnya dengan program Jamkesmas dan Jampersal, PKH juga dapat dijadikan *entry point* dalam meningkatkan motivasi masyarakat untuk ber-KB, namun sinkronisasi dan harmonisasi kebijakan operasional dengan program di sektor lain terutama program KB dalam tahap implementasi di lapangan perlu dilakukan secara intensif. Para pendamping RTSM peserta PKH perlu dibekali dengan keterampilan konseling KB dan berkoordinasi dengan PLKB. Diharapkan peserta PKH terutama yang memiliki ibu hamil telah mendapatkan konseling KB dan setelah melahirkan dapat langsung menjadi peserta KB. Agar petugas pendamping PKH dapat dilibatkan dalam kegiatan KIE dan konseling KB, modul pelatihan bagi petugas pendamping PKH ini perlu pula disempurnakan dengan menambahkan materi mengenai KB dan kesehatan reproduksi, kemudian dilakukan pelatihan khusus bagi mereka untuk dapat melakukan konseling dan KIE KB. Cara ini juga dapat menjadi salah satu alternatif dan solusi untuk mengatasi keterbatasan tenaga lini lapangan KB di daerah pasca desentralisasi.

Selanjutnya, permasalahan lain pada program Jamkesmas, Jampersal, dan PKH adalah kurangnya sinergi data penerima program sehingga hal ini menjadi salah satu alasan mengapa program-program tersebut dianggap kurang mendukung program KB. Kebijakan Jamkesmas tahun 2011 menetapkan jumlah penduduk miskin yang menjadi sasaran peserta Jamkesmas sama dengan sasaran tahun 2010 yaitu sebesar 76,4 juta jiwa. Data tersebut mengacu kepada data penduduk miskin menurut BPS tahun 2008 yaitu sejumlah 60,4 juta ditambah *updating data* dari daerah sampai memenuhi quota yang ditetapkan pusat. Peserta Jamkesmas ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati/Walikota setempat sedangkan kelebihan dari quota yang telah ditetapkan berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan menjadi tanggungan pemerintah daerah. Di sinilah perlu dilakukan sinkronisasi data sesuai dengan kondisi lapangan dan perlu koordinasi lintas sektor agar tidak terjadi manipulasi data dan tumpang tindih pembiayaan.

Masalah lain adalah target atau sasaran penerima program masih belum terkoordinasikan dengan baik. Data basis yang digunakan untuk program jaminan sosial Jamkesmas dan Jampersal serta PKH diambil dari BPS berdasarkan hasil survei PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) yang menghitung jumlah penduduk miskin, hampir miskin, dan sangat miskin, namun demikian ternyata penerima PKH belum tentu juga menerima Jamkesmas dan atau Jampersal, begitu juga sebaliknya, yang seharusnya secara otomatis akan menerima mengingat PKH diberikan bagi RTSM. Sementara itu, data penduduk miskin berdasarkan pendataan keluarga yang dilaksanakan oleh BKKBN mengacu kepada data tentang keluarga pra sejahtera (KPS) dan keluarga sejahtera I (KS-I) yang digunakan untuk pelayanan KB bagi orang miskin. Tentunya, masing-masing survei ini memiliki konsep, kriteria, dan indikator yang berbeda sehingga cakupan masyarakat miskin yang dihasilkan juga berbeda. Menurut Hasil Evaluasi Pelayanan KB Bagi Masyarakat Miskin (Bappenas, 2010); terdapat perbedaan yang cukup signifikan antara data BPS dengan data BKKBN. Jumlah keluarga KPS dan KS-I (BKKBN) jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah keluarga

sangat miskin, miskin, dan hampir miskin (BPS). Jumlah keluarga sangat miskin, miskin, dan hampir miskin pada tahun 2008 adalah sebanyak 18,8 juta keluarga, sementara menurut BKKBN, jumlah KPS dan KS-I masing-masing adalah sebanyak 13,5 juta keluarga dan 13,7 juta keluarga, sehingga total KPS dan KS-I menjadi 27,2 juta keluarga. Persentase KPS dan KS-I terhadap jumlah total keluarga hasil pendataan keluarga tahun 2008 adalah sebesar 46,2 persen. Sementara itu, dengan menggunakan jumlah keluarga yang sama, maka persentase keluarga sangat miskin, miskin, dan hampir miskin adalah sebesar 31,8 persen.

Sementara itu, di dalam petunjuk pelaksanaan Jamkesmas hal 5, dinyatakan bahwa peserta Jamkesmas-KB adalah setiap PUS masyarakat miskin dan tidak mampu termasuk KPS dan KS-I yang memiliki kartu Jamkesmas dan berhak mendapatkan pelayanan KB. Pernyataan ini tentunya bertentangan dengan hasil pendataan yang ada. Karena jumlah PUS KPS dan KS-I jauh lebih besar dari PUS miskin menurut BPS, maka sudah pasti tidak semua PUS KPS dan KS-I dapat ditanggung oleh Jamkesmas. PUS miskin yang tidak mendapat Jamkesmas ini harus segera ditangani dan tidak sampai menjadi *unmet need*.

Berdasarkan penjelasan tersebut, koordinasi dan sinkronisasi data basis penerima PKH, Jamkesmas, Jampersal, dengan KB dan program-program lainnya menjadi tantangan tersendiri. Permasalahan mengenai data ini bukanlah hal baru namun masalah lama yang belum pernah diselesaikan secara serius padahal ini merupakan kegiatan yang sangat penting dan strategis dilakukan ketika di lapangan tidak terjadi keterpaduan program akibat perbedaan basis data yang digunakan. Oleh karena itu, harmonisasi data basis serta pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi hal yang sangat penting untuk segera ditindaklanjuti.

## 5 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

Keberhasilan program KB pada masa sebelum desentralisasi disebabkan oleh kuatnya komitmen politis dari penentu kebijakan mulai dari pemerintah pusat, daerah, sampai dengan lini lapangan. Kuatnya komitmen ini diikuti dengan kebijakan kelembagaan KB yang kokoh baik aspek institusi, SDM, dan kebijakan dan PUU yang konsisten, terpadu, dan saling bersinergi antarsektor untuk mendukung program KB, baik aturan legal di tingkat pusat sampai dengan aturan operasionalnya.

Keberhasilan pelaksanaan KB di daerah diwujudkan melalui (1) kelembagaan KB yang kuat didukung SDM yang memadai; (2) pemahaman dan kesadaran yang kuat dari pemerintah daerah terhadap pentingnya kelahiran yang diikuti dengan dikeluarkannya landasan hukum (Pegub, Perbup) yang memayungi pelaksanaan program/kegiatan dan dialokasikannya anggaran yang memadai; (3) memahami ciri dan karakteristik dari masyarakat miskin/sasaran program; (3) keterpaduan dan sinergi dengan berbagai program di sektor lain sampai ke pelaksanaannya, dan (4) koordinasi yang kuat antarprogram/kegiatan.

#### • Kebijakan dan PUU Mengenai Desentralisasi

- a. UU No. 22/209 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah kurang bersinergi dengan program KB karena tidak menyebutkan secara tegas bahwa KB termasuk ke dalam urusan wajib pemerintah prov/kab/kota. PP No. 38/2007 sudah menyebutkan bahwa KB dan KS merupakan urusan wajib pemerintah daerah, namun PP No. 41/2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah mengharuskan urusan KB dimasukkan ke dalam rumpun pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
- b. UU No. 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga mendukung desentralisasi program KB dan menjadi dasar penyempurnaan kelembagaan Kependudukan dan KB di tingkat pusat dan daerah. UU tersebut belum memberi dampak positif terhadap kinerja program karena aturan pendukung yang belum selesai disusun dan diperlukan revisi atas aturan-aturan yang ada saat ini yang belum sinergis dengan amanat UU tersebut.
- c. Komitmen dan kebijakan pemerintah untuk merevitalisasi program KB belum diikuti dengan kebijakan dan PUU yang sinkron di daerah, walaupun ada beberapa provinsi dan kabupaten/kota yang telah menindaklanjuti kebijakan tentang revitalisasi program KB tersebut seperti pengalaman provinsi DKI Jakarta dan Kabupaten Purwakarta.
- d. Keberhasilan pelaksanaan program KB di DKI Jakarta dan Purwakarta tergantung pada komitmen pimpinan daerah, yang dituangkan ke dalam Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota; aturan ini didukung dengan implementasi kebijakan program KB yang terpadu dan bersinergi dengan program pembangunan lainnya.

#### • Kebijakan dan PUU Mengenai Pembiayaan Program KB

- a. UU No. 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No. 55/2005 Tentang Dana Perimbangan, PP No. 58/2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri No. 13/2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; belum sepenuhnya dipahami oleh para penentu kebijakan baik di tingkat pusat dan daerah sehingga kurang konsisten mendukung program KB.
- b. Variabel jumlah penduduk tidak berpengaruh signifikan terhadap alokasi DAU karena perhitungannya mengacu pada Trilogi Dana Perimbangan (DAU, DAK, dan DBH) sebagai satu kesatuan dan saling terkait. Variable jumlah penduduk digunakan karena penduduk merupakan subjek pelayanan dasar.
- c. PP No. 55/2005 pasal 60 dan 61 terkait DAK tidak konsisten mendukung program KB karena kurang dipahami dan diartikan bahwa DAK dan dana pendampingnya hanya boleh digunakan untuk mendanai kegiatan fisik. PP ini juga berimplikasi terhadap pengurangan alokasi APBD program KB.
- d. Pasal 27 dan 29 PP No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah tidak konsisten dan kurang bersinergi dengan program KB. Pasal 27 tidak mencantumkan KB secara eksplisit ke dalam klasifikasi belanja daerah, yang memicu kurangnya komitmen pemerintah daerah dalam mendukung pendanaan KB, sementara

pasal 29 mengharuskan penyusunan RPJMD mengacu pada RPJMN dan SPM yang dapat diartikan bahwa program KB akan menjadi jenis belanja tersendiri.

- **Kebijakan dan PUU Mengenai Jamkesmas, Jampersal, dan PKH**

- a. Program Jamkesmas dan Jampersal dianggap kurang bersinergi dengan program KB karena tidak memberikan batasan jumlah anggota keluarga yang berhak mendapat bantuan. Kedua program ini dianggap belum mampu mendorong peningkatan pemakaian alat kontrasepsi secara bermakna terutama untuk penggunaan metode kontrasepsi jangka panjang,
- b. Petugas lapangan yang berasal dari lintas-sektor seperti PLKB, pendamping PKH bahkan tenaga kesehatan belum sepenuhnya memahami petunjuk teknis pelaksanaan program Jamkesmas dan Jampersal secara benar dan melaksanakannya secara konsisten.
- c. Program Keluarga Harapan (PKH) sebagai bantuan tunai bersyarat yang diberikan kepada rumah tangga sangat miskin (RTSM) dianggap kurang bersinergi dengan kebijakan revitalisasi program KB karena tidak membatasi jumlah anggota keluarga penerima program dan tidak mengharuskan rumah tangga sasaran untuk menjadi peserta KB (jika penerima merupakan pasangan usia subur).
- d. Koordinasi dan sinkronisasi lintas-sektor di lapangan dalam pelaksanaan program-program jaminan sosial terutama sosial kesehatan di tingkat lapangan khususnya dalam menentukan data basis sasaran belum optimal. Hal ini memungkinkan terjadinya salah sasaran dan pemberian jaminan yang tumpang tindih.

## 5.2. REKOMENDASI

- **Kebijakan/PUU Mengenai Desentralisasi**

Melakukan harmonisasi kebijakan dan PUU terkait desentralisasi dengan kebijakan pengendalian kuantitas penduduk, yaitu dengan mengkaji dan menyempurnakan PUU yang sudah, memperbaiki konsistensi substansi antar-aturan tersebut, dan menyelesaikan aturan pendukung yang diperlukan.

- **Kebijakan/PUU Mengenai Pembiayaan Program KB**

- a. Meningkatkan pemahaman pemerintah pusat dan daerah akan makna UU No. 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, PP No. 55/2005 Tentang Dana Perimbangan, PP No. 58/2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Permendagri No. 13/2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah; khususnya mengenai substansi pembiayaan program KB.
- b. Mengkaji dan menyempurnakan kebijakan DAK di dalam pasal 60 dan pasal 61 PP No. 55/2005 Tentang Dana Perimbangan, bahwa DAK dan dana pendampingnya hanya dapat digunakan untuk kegiatan fisik, serta mensosialisasikan kembali aturan mengenai penyediaan dana pendamping sebesar minimal 10 persen, mengingat daerah dengan kriteria fiskal tertentu tidak wajib menyediakan dana pendamping.
- c. Memberlakukan mekanisme insentif dan disinsentif bagi daerah yang tidak mengurangi alokasi APBD-nya ketika mendapatkan DAK. Mekanisme ini diawali dengan *piloting* pada satu provinsi dan beberapa kab/kota di bawahnya, sehingga nantinya akan menjadi satu model yang dapat dicontoh oleh daerah lain.
- d. Meninjau kembali konsistensi PP No. 58/2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 27 dengan pasal 29, serta konsistensinya dengan Permendagri No. 13/2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

- **Kebijakan/PUU Mengenai Jamkesmas, Jampersal, dan PKH**

- a. melakukan advokasi dan sosialisasi yang lebih intensif kepada pemerintah daerah agar setiap pemda memahami berbagai kebijakan dan aturan mengenai program bantuan sosial dan tetap menjaga substansi pengendalian kuantitas penduduk di dalamnya sehingga diharapkan akan tercipta sinergi kebijakan lintas-sektor dalam mendukung program KB;
- b. program Jamkesmas, Jampersal, dan PKH dijadikan sebagai pintu masuk/*entry point* untuk meningkatkan kesertaan ber-KB, terutama pada masyarakat miskin;
- c. meningkatkan koordinasi lintassektor dimulai pada tahap penentuan data sasaran, pelayanan, pembinaan pasca pelayanan, pemantauan, dan evaluasi. Hal tersebut dilakukan dengan membuat kebijakan bersama antar SKPD pelaksana program dalam bentuk petunjuk teknis terpadu di tingkat kabupaten/kota;
- d. perlu dilakukan revisi kebijakan dengan membatasi jumlah anggota keluarga peserta Jamkesmas dan Jampersal. Pembatasan tersebut dilakukan untuk mendidik masyarakat akan pentingnya KB dan menghindari terbentuknya persepsi yang salah di masyarakat bahwa Jampersal dapat membiayai seluruh persalinan.
- e. menyempurnakan petunjuk teknis pelaksanaan PKH dengan menambahkan substansi KIE dan konseling KB. Batasan jumlah maksimal bantuan yang dapat diterima oleh RTSM dapat menjadi bahan KIE bagi petugas pendamping PKH dan PLKB untuk memotivasi peserta PKH agar menjadi peserta KB.
- f. petugas lapangan KB diharapkan lebih proaktif melakukan konseling dan KIE KB terutama kepada peserta program Jampersal/Jamkesmas sehingga peserta dapat dikawal sejak awal kehamilan sampai melahirkan dan menjadi peserta KB.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPS, USAID, BKKBN, Departemen Kesehatan. 2003. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2002-2003*. Jakarta: BPS.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2007*. Jakarta: BPS.
- Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional. 2004. *Kependudukan Keluarga Berencana dan Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta: BKKBN.
- \_\_\_\_\_. 2010. *KB untuk Semua*, Jakarta: BKKBN.
- Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. 2011: *Materi Rakernas Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Berencana Tahun 2011*. Jakarta: BKKBN.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Petunjuk Pelaksanaan Jaminan dan Pelayanan Keluarga Berencana Provinsi, Kabupaten, dan Kota (Sebagai Penjabaran Lebih Lanjut dari NSPK Peraturan Kepala Nomor 143/HK-010/B5/2009 Tentang Pedoman Jaminan dan Pelayanan Keluarga Berencana)*. Jakarta: BKKBN.
- BKKBN, Departemen Kesehatan. 2009. *Pedoman Pelayanan KB dalam Jaminan Kesehatan Masyarakat*. Jakarta: BKKBN.
- Departemen Kesehatan Republik Indonesia, BKKBN. 2010. *Pedoman Pelayanan Keluarga Berencana di Rumah Sakit*. Jakarta: BKKBN.
- Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2008: *Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan TA 2008*.
- Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa: *Petunjuk Teknis Operasional PNPM Mandiri Perdesaan TA 2008*.
- Direktorat Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kedeputusan Sumberdaya Manusia dan Kebudayaan Bappenas, 2010: *Laporan Akhir Koordinasi Strategis Penyusunan Kebijakan, Perencanaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Keluarga Berencana Tahun Anggaran 2010*. Jakarta: Bappenas.
- \_\_\_\_\_. 2010: *Laporan Akhir Evaluasi Pelaksanaan Kegiatan Pelayanan Keluarga Berencana Untuk Masyarakat Miskin (Keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I)*. Jakarta: Bappenas.
- Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial, Direktorat Jenderal Bantuan dan Jaminan Sosial, 2008: *Pedoman umum PKH*. Jakarta: Departemen Sosial RI.
- Direktorat Kerjasama Pendidikan Kependudukan, BKKBN. 2011. *Serba Serbi Kebijaksanaan dan Program Pendidikan Kependudukan*. Jakarta: BKKBN.
- Direktorat Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak. 2009. *Laporan Akhir Pengembangan Database Bidang Kependudukan, Pemberdayaan Perempuan, dan Perlindungan Anak*. Jakarta: Bappenas.
- Gani, A. 2005. *Cost Benefit Analysis*. Lokakarya Program KB Nasional di Era Desentralisasi. BKKBN, USAID dan USU.
- Hartanto, Wendy&Hull H. Terence. September 2009. *Provincial Fertility Adjusted for Under-recording of Women in The SDKI 2002-03 and 2007*. BPS and the Australian National University. Jakarta: BPS.
- Kementerian Kesehatan. 2011. *Hasil Evaluasi Realisasi Pembiayaan Kesehatan dengan menggunakan Instrumen District Health Account pada 40 Kabupaten/kota Tahun Anggaran 2009*. Jakarta: Kementerian Kesehatan.
- Kantor Menteri Negara Kependudukan/Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional. 1995. *25 Tahun Gerakan Keluarga Berencana*. Jakarta: BKKBN.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1976 Tentang Cuti PNS, Pemberian Cuti Hamil bagi PNS.
- Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji PNS.
- Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1991 Tentang Pemeliharaan Kesehatan PNS, Penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan, dan keluarganya.
- Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 137.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58/2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 89.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Lembaran Negara RI tahun 2008 Nomor 20.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009. Jakarta: Bappenas.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Jakarta: Bappenas.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 62 Tahun 2010 Tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional. Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 101.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 903/MENKES/PER/V/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 631/MENKES/PER/III/2011 Tentang Petunjuk Teknis Jaminan Persalinan (Jampersal).

Permentan/OT.140/5/2011 Tentang Pedoman Umum Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) dan Nomor 11/Permentan/OT.140/3/201.

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.06/MEN/2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 69 Tahun 2007 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006.

Rahmadewi, 2009. *Mekanisme Operasional Program KB Era Desentralisasi (Penelitian Operasional)*. Jakarta: BKKBN.

Republik Indonesia. 2008. *Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 125/Menkes/SK/II/2008 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat*. Jakarta.

Subroto, H. 2008. *Soewardjono Surjaningrat-Mengabdikan Tugas Kemanusiaan*. Jakarta: BKKBN.

Surjaningrat, S. 2008. *Gerakan Nasional Mewujudkan Keluarga Kecil Bahagia Sejahtera dalam Bunga Rampai Gerakan KB Nasional*. Jakarta: BKKBN.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1992 Tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 60.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 126.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 161.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan. Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 144.

Website:

[www.bkkbn.go.id/berita/Pages/Menkes,-Peserta-Jampersal-harus-lkut-KB.aspx](http://www.bkkbn.go.id/berita/Pages/Menkes,-Peserta-Jampersal-harus-lkut-KB.aspx)  
[www.bps.go.id](http://www.bps.go.id) (Data-data hasil SP 2010)



# ANALISIS PENCAPAIAN INDIKATOR *DECENT WORK* INDONESIA

DIREKTORAT TENAGA KERJA DAN PENGEMBANGAN KESEMPATAN KERJA  
email: [iryanti@bappenas.go.id](mailto:iryanti@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

*Decent Work* atau Kesempatan Kerja yang Layak terdiri dari empat komponen yaitu kesempatan kerja, perlindungan sosial, hak pekerja, dan dialog sosial. Pencapaian *decent work* di setiap negara dapat dilihat dengan menggunakan indikator yang telah ditentukan oleh ILO. Tujuan kajian ini adalah untuk menganalisis pencapaian indikator *decent work*, melihat seberapa jauh *decent work* telah dilaksanakan sesuai indikatornya dan menghasilkan rekomendasi kebijakan untuk penerapannya. Kajian ini menggunakan metode deskriptif-analitis dengan dukungan tinjauan dan analisis dokumen tentang informasi pasar kerja, menelaah pencapaian indikator dengan melakukan analisis data sekunder yang diperoleh berdasarkan *desk study*, dan diskusi serta wawancara mendalam dengan praktisi dan pakar. Data yang digunakan adalah data sekunder dengan sumber data dari BPS (Sakernas, Susenas, dan lain-lain), catatan administratif, dan data-data ketenagakerjaan lainnya baik di tingkat pusat maupun daerah serta rincian program/kegiatan kementerian/lembaga.

Kajian menyimpulkan bahwa secara umum untuk komponen pertama (kondisi ketenagakerjaan), Indonesia menunjukkan perkembangan yang cukup baik. Tingkat pengangguran terbuka terus menurun sejak tahun 2005, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mampu menciptakan kesempatan kerja. Namun, dari sisi ketiga komponen lainnya yang terkait kualitas terlihat bahwa lapangan kerja yang tercipta masih belum merupakan lapangan kerja yang baik. Secara umum, Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kesempatan kepada tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Sejauh ini pelaksanaannya masih belum terlihat efektif, bahkan masih banyak yang masih terbatas pada tahap perencanaan. Rekomendasi kajian antara lain: (1) Program-program pemerintah perlu diefektifkan agar mampu lebih banyak menciptakan kesempatan kerja; (2) Penyempurnaan peraturan ketenagakerjaan untuk meningkatkan fleksibilitas pasar kerja harus terus diupayakan, terutama sistem pengupahan dan penetapan upah minimum, pengaturan dan kebijakan perjanjian kerja waktu tertentu, kebijakan *outsourcing*, kebijakan PHK dan uang pesangon, pengidentifikasian kerangka hubungan industrial, dan perbaikan prosedur penyelesaian perselisihan; dan (3) Indonesia perlu menunjukkan konsistensinya dalam pelaksanaan berbagai komitmen nasional dan internasional terkait *core labor standards* terutama dari sisi penegakan hukum.

**Kata kunci:** *Decent work, indikator decent work Indonesia, indikator pekerjaan layak*

## 1. LATAR BELAKANG

*Decent Work* atau Kesempatan Kerja yang Layak didefinisikan sebagai “pekerjaan yang produktif dalam kondisi yang mendukung kebebasan (*freedom*), persamaan (*equality*), rasa aman (*security*), dan martabat manusia (*human dignity*).” *Decent work* terdiri dari empat komponen yaitu kesempatan kerja (*employment*), perlindungan sosial (*social protection*), hak pekerja (*workers’ rights*), dan dialog sosial (*social dialogue*). Kesempatan kerja di sini mencakup dimensi kuantitatif dan kualitatif, sehingga *decent work* berlaku tidak hanya atas pekerja formal, namun juga mencakup pekerja upahan lainnya, mereka yang bekerja sendiri (*self-employed*) dan pekerja keluarga. *Employment* dalam *decent work* ini juga berarti adanya kesempatan yang cukup untuk bekerja, remunerasi (uang dan barang), dan kondisi kerja yang aman dan sehat. Komponen penting lainnya adalah jaminan sosial dan jaminan pendapatan. Dua komponen berikutnya terkait dengan hubungan sosial pekerja, yaitu hak-hak dasar pekerja (kebebasan berasosiasi, tidak adanya diskriminasi di tempat kerja, dan tidak adanya kerja paksa dan pekerja anak); dan dialog sosial yang memungkinkan pekerja melaksanakan haknya untuk menyampaikan pendapat, mempertahankan kepentingannya dan terlibat dalam negosiasi hal-hal yang terkait dengan pekerjaannya dengan pemberi kerja dan pejabat yang berwenang.

Pencapaian *decent work* di setiap negara dapat dilihat dengan menggunakan indikator *decent work*. ILO menentukan beberapa indikator untuk mengukur pencapaian suatu negara yang dibagi berdasarkan empat komponen *decent work*. Indikator-indikator ini dapat disesuaikan sesuai ketersediaan data statistik suatu negara. ILO telah memetakan seluruh data statistik yang tersedia di Indonesia pada tingkat nasional untuk mengidentifikasi dan memantau perkembangan *decent work*. Meskipun indikator-indikator tersebut telah dipetakan, belum ada kajian atau analisis mengenai pencapaian indikator tersebut. Oleh karena itu, analisis untuk melihat sejauh mana indikator *decent work* telah dilaksanakan sangat diperlukan, sekaligus pemetaan sektor-sektor yang mempunyai andil dalam upaya pencapaiannya.

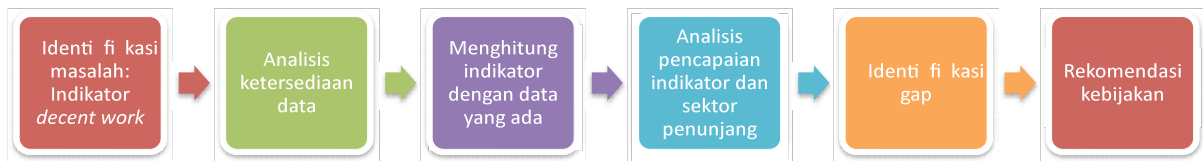
## 2. TUJUAN

Tujuan kajian ini adalah untuk: (1) Menganalisis pencapaian indikator *decent work*; (2) Melihat seberapa jauh *decent work* telah dilaksanakan sesuai indikator-indikatornya; dan (3) Menghasilkan rekomendasi kebijakan dan langkah-langkah penerapan *decent work*.

## 3. METODOLOGI

### 3.1 METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Kajian ini menggunakan metode deskriptif-analitis dengan dukungan tinjauan dan analisis dokumen tentang informasi pasar kerja dan *decent work*, menelaah pencapaian indikator *decent work* dengan melakukan analisis data sekunder yang diperoleh berdasarkan *desk study*, dan diskusi serta wawancara mendalam dengan para praktisi, dan pakar. Beberapa upaya pencapaian indikator, terutama indikator yang terkait regulasi, tidak dapat diidentifikasi penganggarnya karena kegiatannya tidak tercantum terpisah dalam dokumen perencanaan, maka penganggaran tidak dibahas dalam kajian ini. Kerangka analisis kajian ini dapat dilihat dalam Gambar 1.



Gambar 1. Kerangka Analisis

### 3.2 DATA

Data yang digunakan adalah data sekunder dengan sumber data dari BPS (Sakernas, Susenas, dan lain-lain), catatan administratif, dan data-data ketenagakerjaan lainnya baik di tingkat pusat maupun daerah serta rincian program dan kegiatan kementerian/lembaga. Beberapa indikator dihitung menggunakan data mentah Sakernas dan Susenas. Data yang digunakan adalah data dari tahun 2001 sampai data terakhir yang tersedia pada tahun 2011.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

Tabel berikut menampilkan indikator *decent work* yang telah ditetapkan oleh ILO. Indikator-indikator tersebut dikelompokkan berdasarkan elemen substantif dari Agenda *Decent Work*.

Tabel 1. Indikator *Decent Work* yang Telah Ditetapkan ILO

Elemen Agenda <i>Decent Work</i>	Kode Indikator	Indikator (M = indikator utama, A = indikator tambahan, C = indikator konteks; semua indikator bertanda 'S' sebaiknya juga dipisahkan sesuai jenis kelamin.)
Kesempatan kerja	EMPL-1	M – Rasio kesempatan kerja terhadap populasi, 15-64 tahun (S)
	EMPL-2	M – Tingkat pengangguran terbuka (S)
	EMPL-3	M – Kaum muda yang tidak sekolah dan tidak bekerja, 15-24 tahun (S)
	EMPL-4	M – Lapangan kerja informal (S)
	EMPL-5	A – Tingkat partisipasi angkatan kerja, 15-64 tahun
	EMPL-6	A – Tingkat pengangguran terbuka kaum muda, 15-24 tahun (S)
	EMPL-7	A – Pengangguran berdasarkan tingkat pendidikan (S)
	EMPL-8	A – Lapangan kerja berdasarkan status pekerjaan (S)
	EMPL-9	A – Proporsi orang yang bekerja sendiri dan pekerja keluarga terhadap total lapangan kerja (S)
	EMPL-10	A – Proporsi lapangan kerja berupah dalam lapangan kerja non-pertanian (S)
Penghasilan yang cukup dan pekerjaan yang produktif	EARN-1	M – Pekerja miskin (S)
	EARN-2	M – Tingkat upah rendah (di bawah 2/3 median penghasilan per jam) (S)
	EARN-3	A – Rata-rata penghasilan per jam dalam jabatan tertentu (S)
	EARN-4	A – Rata-rata upah riil (S)
	EARN-5	A – Upah minimum sebagai % median upah
	EARN-6	A – Indeks upah manufaktur
	EARN-7	A – Pekerja yang baru mendapat pelatihan kerja (setahun yang lalu/ empat minggu yang lalu) (S)
Jam kerja yang layak	HOUR-1	M – Jam kerja berlebih (lebih dari 48 jam per minggu; jam kerja 'biasa') (S)
	HOUR-2	A – Jam kerja biasa (rentang jam terstandar) (S)
	HOUR-3	A – Jam kerja dalam setahun per orang yang bekerja (S)
	HOUR-4	A – Tingkat setengah pengangguran terkait waktu ( <i>time-related underemployment rate</i> ) (S)
Menggabungkan kerja, keluarga dan kehidupan pribadi		Belum ada indikator.

Elemen Agenda Decent Work	Kode Indikator	Indikator (M = indikator utama, A = indikator tambahan, C = indikator konteks; semua indikator bertanda 'S' sebaiknya juga dipisahkan sesuai jenis kelamin.)
Pekerjaan yang akan dihapuskan	ABOL-1	M – Pekerja anak (sebagaimana didefinisikan dalam resolusi ICLS) (S)
	ABOL-2	A – Pekerja anak di lapangan kerja berbahaya (S)
Kestabilan dan jaminan kerja	STAB-1	M – Precarious work (informal employment)
	EMPL-4	M – Lapangan kerja informal (S)
	STAB-2	A – Employment tenure (S)
	STAB-3	A – Jumlah dan upah pekerja bebas/pekerja harian
Kesempatan dan perlakuan yang sama dalam pekerjaan	EQUA-1	M – Pemisahan okupasi berdasarkan jenis kelamin
	EQUA-2	M – Proporsi perempuan di lapangan kerja ISCO-88 grup 11 dan 12
	EQUA-3	A – Kesenjangan upah berdasarkan gender
	EQUA-4	A – Indikator Prinsip-prinsip Fundamental dan Hak-hak Dalam Pekerjaan (Penghapusan diskriminasi terkait lapangan kerja dan okupasi) yang akan dikembangkan oleh ILO
	EQUA-5	A – Ukuran diskriminasi berdasarkan ras/etnis/berasal dari kelompok adat/berasal dari pekerja migran/ berasal dari pekerja pedesaan, jika relevan dan tersedia di tingkat nasional.
Lingkungan kerja yang aman	SAFE-1	M – Tingkat kecelakaan kerja, fatal
	SAFE-2	A – Tingkat kecelakaan kerja, non-fatal
	SAFE-3	A – Waktu hilang karena kecelakaan kerja
	SAFE-4	A – Pengawasan tenaga kerja (jumlah tenaga pengawas per 10,000 orang yang bekerja)
Jaminan sosial	SECU-1	M – Proporsi penduduk usia 65 ke atas yang memanfaatkan pensiun (S)
	SECU-2	M – Belanja publik untuk perlindungan sosial (% of PDB)
	SECU-3	A – Pengeluaran pelayanan kesehatan yang tidak dibiayai oleh rumah tangga
	SECU-4	A – Proporsi penduduk yang dilindungi oleh pelayanan kesehatan (dasar) (S)
Dialog sosial, keterwakilan pekerja dan pemberi kerja	DIAL-1	M – Tingkat kepadatan serikat pekerja (S)
	DIAL-2	M – Perusahaan yang tergabung dalam organisasi pemberi kerja
	DIAL-3	M – Tingkat cakupan perundingan kolektif (S)
	DIAL-4	M – Indikator Prinsip-prinsip Fundamental dan Hak-hak Dalam Pekerjaan (Freedom of Association and Collective Bargaining) yang akan dikembangkan oleh ILO
	DIAL-5	A – Pemogokan dan larangan bekerja/tingkat hari kerja yang hilang
Konteks ekonomi dan sosial untuk decent work	CONT-1	C – Anak-anak yang tidak bersekolah (% berdasarkan usia) (S)
	CONT-2	C – Perkiraan % penduduk usia kerja yang HIV positif
	CONT-3	C – Produktivitas tenaga kerja (PDB per orang yang bekerja, tingkat dan laju pertumbuhan)
	CONT-4	C – Kesenjangan pendapatan (rasio persentil P90/P10, pendapatan atau konsumsi)
	CONT-5	C – Tingkat inflasi (CPI)
	CONT-6	C – Lapangan kerja berdasarkan cabang kegiatan ekonomi
	CONT-7	C – Pendidikan penduduk dewasa (tingkat melek huruf dewasa, tingkat kelulusan pendidikan menengah dewasa) (S)
	CONT-8	C – Proporsi tenaga kerja dalam PDB
	CONT-9	C (tambahan) – PDB riil per kapita dalam PPP\$ (tingkat dan laju pertumbuhan)
	CONT-10	C (tambahan) – Proporsi pekerja perempuan berdasarkan industri (kategori tabulasi ISIC)
	CONT-11	C (tambahan) – Ketimpangan upah / penghasilan (rasio persentil P90/P10)
	CONT-12	C (tambahan) – Indikator kemiskinan (kedalaman dan tingkat)

Sumber: Pertemuan Pakar Tripartit tentang Pengukuran Decent Work, September 2008.

Kajian mengidentifikasi ketersediaan data statistik di Indonesia untuk menghitung pencapaian indikator-indikator di atas. Pada tahun 2010 ILO telah melakukan konsultasi dengan pihak tripartit untuk mengidentifikasi indikator-indikator tersebut. Hasil diskusi konsultasi tersebut mengusulkan bahwa Indonesia perlu mengadopsi beberapa indikator baru yang dianggap sesuai untuk menggambarkan kondisi *decent work*, namun kajian ini hanya akan meninjau indikator-indikator yang ditetapkan oleh ILO. Dengan menggunakan data yang telah diidentifikasi tersebut, maka pencapaian Indonesia berdasarkan elemen substantif Agenda *Decent Work* akan diuraikan di bawah ini.

#### 4.1 KESEMPATAN KERJA

Antara tahun 2001-2011, rasio kesempatan kerja terhadap penduduk usia kerja berada pada kisaran 60%. Jika dilihat berdasarkan jenis kelamin, proporsi penduduk laki-laki yang bekerja lebih banyak dari proporsi perempuan. Pertumbuhan penduduk usia kerja yang lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan angkatan kerja mengindikasikan adanya preferensi yang lebih tinggi untuk melanjutkan sekolah ke jenjang selanjutnya dibandingkan untuk mencari pekerjaan setelah lulus sekolah. Hal ini juga terlihat dari pertumbuhan bukan angkatan kerja yang lebih besar dibandingkan dengan angkatan kerja, untuk kelompok usia 15-19 tahun, serta turunnya rasio tingkat partisipasi angkatan kerja antara 2001-2011.

Antara tahun 2001-2011 TPAK Indonesia cenderung tetap, yaitu berada pada kisaran 66% sampai hampir 69%. TPAK laki-laki yang jauh lebih tinggi dibandingkan TPAK perempuan menunjukkan bahwa penduduk laki-laki Indonesia lebih aktif secara ekonomi. Sejak tahun 2005 tingkat pengangguran terbuka (TPT) terus mengalami penurunan dan pada tahun 2011 (Februari) menjadi 6,8%. Penurunan tersebut juga diikuti dengan semakin kecilnya selisih TPT antara laki-laki dan perempuan. Jika TPT dilihat berdasarkan tingkat pendidikan dan jenis kelamin, TPT mereka yang berpendidikan SD ke bawah, baik laki-laki maupun perempuan, cenderung rendah jika dibandingkan dengan mereka yang berpendidikan lebih tinggi. Mereka yang berpendidikan SD ke bawah cenderung tidak memilih-milih pekerjaan karena bekerja merupakan sumber penghidupan mereka. Kondisi yang berbeda ditunjukkan oleh mereka yang berpendidikan lebih tinggi. TPT lulusan SMA dan SMK adalah yang tertinggi. Selain itu, TPT perempuan untuk setiap latar belakang pendidikan cenderung lebih tinggi jika dibandingkan dengan laki-laki, meskipun pada tahun 2011 perbedaan ini mengecil kecuali untuk lulusan SMA/SMK dan diploma/universitas.

Tingkat pengangguran kaum muda dapat mengindikasikan situasi ketenagakerjaan kaum muda dibandingkan dengan kelompok dewasa. Di Indonesia, TPT kaum muda jauh lebih tinggi daripada TPT secara keseluruhan, yaitu lebih dari tiga kali lipat pada tahun 2011. Perbedaan nilai TPT antara kaum muda laki-laki dan perempuan tidak terlalu besar, terutama sejak tahun 2009. Angka tersebut menunjukkan bahwa kaum muda, dalam transisinya untuk masuk ke pasar kerja, lebih sulit dalam menemukan pekerjaan, sehingga jumlah penganggur kaum muda lebih tinggi dibandingkan dengan penganggur usia dewasa (25 tahun ke atas).

Indikator proporsi kaum muda tidak di sekolah dan tidak bekerja atau *youth not in education and not in employment* (NEET) dapat mengidentifikasi kaum muda yang kurang termanfaatkan (*underutilized*) atau rentan menjadi miskin. Di Indonesia, angka NEET mencapai 31,21% pada tahun 2001 dan sedikit menurun menjadi 28,11% pada bulan Februari 2011. Jika dilihat berdasarkan jenis kelamin, terlihat bahwa ketimpangan proporsi kaum muda yang tidak bekerja dan tidak bersekolah cukup besar pada tahun 2001, sementara tahun 2011, meskipun masih senjang, perbedaan ini semakin mengecil karena NEET perempuan menurun, sedangkan NEET laki-laki cenderung tetap.

Indikator proporsi tenaga kerja yang berusaha sendiri dan pekerja keluarga terhadap total kesempatan kerja tenaga kerja adalah untuk mengukur status rentan dalam lapangan kerja. Indikator ini sangat sensitif gender karena pekerja tak dibayar, terutama pekerja keluarga, cenderung merupakan status yang didominasi oleh perempuan. Proporsi tenaga kerja dengan status ini selama 10 tahun berkurang dari 64% pada tahun 2001 menjadi 61% tahun 2011. Proporsi pekerja rentan laki-laki dan perempuan juga menurun mengikuti pola nasional. Sementara itu, proporsi perempuan yang merupakan pekerja keluarga atau tidak dibayar sangat besar, yaitu sekitar 34% pada tahun 2011. Di sisi lain, proporsi pekerja perempuan yang menjadi buruh/karyawan menunjukkan kecenderungan meningkat, meskipun naik perlahan.

Pemerintah telah menetapkan strategi pertumbuhan ekonomi yang *pro-growth, pro-poor, pro-job, dan pro-environment*. Sejalan dengan kebijakan tersebut, strategi pembangunan ketenagakerjaan dalam RPJMN 2010-2014 adalah: (1) memperbaiki tempat kerja (*sisi demand*), antara lain dengan: (a) mendorong tumbuhnya investasi, khususnya investasi padat pekerja agar tercipta kesempatan kerja; (b) mengurangi hambatan-hambatan dalam pasar kerja, dengan mempermudah seseorang untuk memperoleh pekerjaan; dan (c) merealisasikan kebijakan pasar kerja yang mampu beradaptasi dengan suatu perubahan tanpa menimbulkan gejolak dalam pasar kerja; dan (2) memperlancar berjalannya pasar kerja (*sisi supply*), antara lain dengan: (a) memberikan kemudahan memperoleh tingkat keterampilan dan kualitas yang lebih baik, dan (b) memperoleh akses terhadap informasi pekerjaan dan lowongan kerja. Dengan demikian, pembangunan ketenagakerjaan diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja yang baik, yaitu lapangan kerja yang produktif serta adanya perlindungan dan jaminan sosial yang memadai, dan diimbangi dengan penciptaan kesempatan kerja seluas-luasnya dan merata dalam sektor-sektor pembangunan. Program-program pemerintah juga diarahkan dan ditingkatkan efektivitasnya untuk kegiatan yang dapat langsung menciptakan kesempatan kerja, seperti melakukan kegiatan pembangunan infrastruktur dan pertanian dengan mengadopsi sistem padat pekerja.

RPJMN 2010-2014 tidak menetapkan penciptaan kesempatan kerja sebagai salah satu prioritas nasional, sehingga kegiatan-kegiatan Pemerintah yang dapat mendorong upaya tersebut masih terserak di masing-masing sektor dan belum mengerucut untuk mencapai *outcome* yang diinginkan, yaitu terciptanya kesempatan kerja sebanyak 9,6 juta-10,7 juta antara tahun 2010-2014 agar tingkat pengangguran terbuka turun menjadi 5-6% tahun 2014.

Indikator *decent work* yang ditetapkan ILO banyak menekankan kepada kondisi kesempatan kerja baik di sektor formal maupun informal. Sementara itu, untuk kasus Indonesia yang sebagian tenaga kerjanya bekerja di sektor informal, sesungguhnya kondisi *decent work* itu hanya dapat terjadi di sektor formal. Sebagai contoh, pemenuhan hak pekerja, pekerjaan yang produktif, dan perlindungan sosial hanya dapat terjadi di sektor formal. Oleh karena itu, indikator kesempatan kerja yang diuraikan di atas hanya menunjukkan gambaran mengenai kondisi ketenagakerjaan, bukan kondisi *decent work*.

#### 4.2 PENGHASILAN YANG CUKUP DAN PEKERJAAN YANG PRODUKTIF

Indikator pekerja miskin, yang diperoleh dari Susenas, menunjukkan bahwa selama tahun 2009 dan 2010, persentase orang miskin dan bekerja (*working poor*) terhadap jumlah seluruh orang miskin cenderung stagnan, yaitu sekitar 14,7%. Jika dilihat dari jenis kelamin, persentase *working poor* laki-laki tidak menunjukkan perbedaan signifikan jika dibandingkan dengan persentase *working poor* perempuan.

Upah rata-rata bulanan pekerja upahan cenderung mengalami peningkatan antara tahun 2001-2010, dengan kekecualian pada tahun 2005 terutama untuk tenaga kepemimpinan dan ketatalaksanaan. Selama 10 tahun tersebut upah rata-rata mengalami pertumbuhan per tahun sebesar 2,2%. Pertumbuhan upah rata-rata lebih tinggi bagi perempuan (3,4%) daripada laki-laki (1,8%). Jika dilihat dari sisi upah riil rata-rata, terlihat bahwa upah riil untuk pekerja laki-laki lebih tinggi daripada upah riil pekerja perempuan. Hal ini menunjukkan masih adanya ketimpangan pendapatan antara laki-laki dan perempuan. Di sisi lain, indikator upah minimum sebagai persentase dari median upah menunjukkan peningkatan dari tahun 2005 sampai 2010,

yaitu sebesar 67% menjadi 82%. Jika dilihat berdasarkan jenis kelamin, terlihat bahwa upah perempuan lebih mendekati upah minimum ketimbang upah laki-laki.

Sektor modern (formal) cenderung ditandai oleh lebih tingginya upah rata-rata jika dibandingkan dengan upah pekerja sektor tradisional atau informal. Pekerja di sektor modern memiliki akses yang lebih baik kepada pelatihan agar mereka dapat meningkatkan posisi mereka untuk mendapatkan penghasilan yang lebih baik, sementara pekerja di sektor informal cenderung memiliki tingkat produktivitas rendah dengan tingkat upah rendah. Sebagian besar pekerja di sektor modern berpendidikan tinggi, sedangkan sebagian besar pekerja di sektor tradisional berpendidikan dasar ke bawah yang membuat mereka rawan jatuh ke bawah garis kemiskinan saat terjadi gejolak ekonomi.

Kemudahan atau fleksibilitas dalam perpindahan tenaga kerja dari sektor informal yang berproduktivitas dan berupah rendah ke sektor formal yang berproduktivitas tinggi dan berupah lebih tinggi menjadi salah satu penentu dari pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, dan pengurangan kemiskinan. Fleksibilitas pasar kerja ini diartikan sebagai kemudahan upah riil dan tingkat kesempatan kerja untuk menyesuaikan perubahan kondisi perekonomian. Arti lainnya adalah kemudahan pekerja untuk pindah dari satu industri ke industri lain, satu sektor ke sektor lain, dan satu daerah ke daerah lain. Hal ini ditentukan oleh akses terhadap informasi tentang alternatif-alternatif kesempatan kerja, biaya perpindahan, fleksibilitas upah, dan tingkat pendidikan pekerja.

Kenaikan upah minimum yang tinggi pada tahun-tahun terakhir ini disebabkan oleh adanya kelemahan dalam proses penetapan upah minimum. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain adalah ketergantungan yang besar pada indeks kebutuhan hidup minimum (KHM), penetapan indeks yang kurang hati-hati semenjak otonomi daerah, ketidakadaan pedoman tentang bagaimana menggunakan kriteria lain dalam menetapkan upah minimum, dan rendahnya partisipasi *stakeholder* utama dalam proses penetapan upah. Proses penetapan upah minimum semakin rumit sejak kewenangan penetapannya diserahkan kepada daerah.

Upah minimum adalah upah (per jam, per hari atau per bulan) yang harus diberikan kepada pekerja. Pekerja di sini mencakup pekerja formal dan informal. Tujuan utama dari penetapan upah minimum sesungguhnya adalah untuk melindungi dan memberikan jaring pengaman kepada pekerja marjinal yang tidak terorganisasi di sektor modern. Pada kenyataannya, penerapan upah minimum saat ini hanya berlaku untuk pekerja di sektor formal, yang jumlahnya kurang dari 30% dari total tenaga kerja. Kenaikan upah minimum yang tinggi telah mempengaruhi keunggulan komparatif Indonesia di sektor industri padat pekerja yang dulu sangat berperan dalam penyediaan lapangan kerja dan peningkatan standar kehidupan. Kenaikan upah minimum yang terlalu cepat tidak hanya berpengaruh negatif terhadap prospek pekerja memperoleh pekerjaan di sektor formal, tetapi juga berpengaruh kepada tingkat pendapatan penduduk yang berada di sektor informal, terutama penduduk miskin.

UU 13/2003 menetapkan upah minimum berdasarkan kebutuhan hidup layak (KHL) dan memperhatikan produktivitas dan pertumbuhan ekonomi, bukan lagi didasarkan pada tolok ukur kebutuhan hidup minimum. Se jauh ini, penetapan upah minimum setiap tahunnya selalu melewati perdebatan panjang antara pekerja dengan pengusaha dan tidak jarang berakhir dengan konflik. Di satu sisi pekerja menginginkan upah sesuai KHL, namun di sisi lain banyak pengusaha yang berpendapat bahwa kenaikan upah minimum tersebut terlalu tinggi dan tidak mempertimbangkan kondisi ekonomi, kondisi perusahaan dan produktivitas dari pekerja itu sendiri. Salah satu upaya Pemerintah adalah menentukan kebijakan pengupahan sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2010-2014 dalam Fokus Prioritas Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan dan Penguatan Hubungan Industrial, yang berisi kegiatan Penyempurnaan Peraturan Ketenagakerjaan yang terkait: (a) sistem pengupahan dan penetapan upah minimum; (b) pengaturan dan kebijakan perjanjian kerja waktu tertentu; (c) kebijakan *outsourcing*; dan (d) kebijakan PHK dan uang pesangon.

#### 4.3 JAM KERJA YANG LAYAK

Antara tahun 2001-2010, proporsi jumlah pekerja yang memiliki jam kerja lebih dari 48 jam seminggu dibandingkan dengan jumlah pekerja tersebut menunjukkan kecenderungan untuk meningkat dari tahun ke tahun. Persentase pekerja laki-laki yang memiliki jam kerja berlebih lebih tinggi daripada persentase pekerja perempuan. Mereka yang setengah pengangguran atau yang memiliki jam kerja kurang dari 35 jam seminggu menunjukkan kecenderungan yang tidak berubah antara tahun 2001-2010 (13-14%). Tingkat setengah pengangguran ini lebih tinggi untuk pekerja perempuan dibandingkan dengan pekerja laki-laki.

Indonesia belum meratifikasi dua konvensi ILO yang terkait waktu kerja yaitu Konvensi Jam Kerja (Industri), 1919 (No. 1) dan Konvensi Jam Kerja (Bisnis dan Perkantoran), 1930 (No. 30). Meskipun demikian, Indonesia telah memiliki kerangka hukum untuk menentukan waktu kerja maksimum dalam bentuk peraturan perundang-undangan. UU 13/2003 telah mengatur ketentuan mengenai waktu kerja. Di luar waktu kerja yang telah ditetapkan tersebut, UU memperbolehkan kerja lembur dengan waktu kerja lembur dan pemberi kerja wajib memberikan upah lembur. UU tidak memberikan perhitungan yang pasti mengenai upah kerja lembur, sehingga upah lembur merupakan hasil kesepakatan antara perusahaan dengan karyawan.

Aturan-aturan di atas telah diterapkan di perusahaan-perusahaan dengan tenaga kerja formal. Sementara itu, pekerja informal pada umumnya tidak mengacu pada peraturan perundang-undangan tersebut, baik terkait dengan lamanya waktu kerja maupun fasilitas (upah, waktu istirahat, makanan dan minum) yang diterimanya.

#### 4.4 PEKERJAAN YANG DIHAPUSKAN

Indikator pekerjaan yang dihapuskan yang digunakan adalah jumlah pekerja anak. Karena keterbatasan data, maka pekerja anak di sini adalah mereka yang berusia 10-17 tahun dan bekerja. Persentase pekerja anak terhadap populasi penduduk usia 10-17 tahun menunjukkan kecenderungan untuk menurun antara 2001-2005, meningkat sampai tahun 2007, dan kembali

menurun sampai tahun 2010. Jika dilihat dari jenis kelaminnya, anak laki-laki lebih banyak yang bekerja dibandingkan dengan anak perempuan.

Upaya pengurangan dan penghapusan pekerja anak terutama didukung oleh peningkatan akses untuk memperoleh pendidikan, karena dengan pendidikan anak, terutama anak yang tidak mampu secara ekonomi, dapat dicegah untuk masuk ke pasar kerja dan menjadi pekerja anak. Untuk dapat mencapai target tingkat pengangguran terbuka sekitar 5-6% di tahun 2014, Pemerintah mengupayakan pertambahan angkatan kerja tidak melebihi 2 juta orang setiap tahun. Jika pertambahan angkatan kerja melebihi 2 juta orang, maka pada tahun 2014 tingkat pengangguran terbuka diperkirakan lebih tinggi dari 6%, yaitu antara 6,2% sampai 7%. Untuk dapat menekan angkatan kerja baru memasuki pasar kerja, maka sebagian (sekitar 200-400 ribu) dari kelompok usia 15-17 tahun (meskipun usia kerja tetapi masih dalam usia sekolah), khususnya mereka yang lulus SD dan SMP tetapi tidak melanjutkan, tetap dipertahankan di bangku sekolah, sehingga kelompok ini tidak masuk ke pasar kerja. Umumnya, mereka yang *drop-out* SD dan lulusan SD yang tidak mampu melanjutkan sekolah masuk ke pasar kerja, namun mereka tidak tercatat sebagai angkatan kerja karena masih di bawah usia kerja yang 15 tahun ke atas. Mereka adalah kelompok pekerja anak yaitu kurang dari 15 tahun, yang jumlahnya sekitar 2,2 juta.

Setiap tahun terdapat lebih dari 700 ribu orang berusia 14-17 tahun dengan pendidikan rendah (SD dan SMP) yang masuk pasar kerja. Hal tersebut sejalan dengan tingginya angka *drop-out* dan tidak mampu melanjutkan setiap tahunnya yang menyebabkan mereka mencari kerja. Oleh karena itu, kebijakan pengurangan pekerja anak tidak terbebas dari upaya mempertahankan anak berada di sistem pendidikan sekaligus membekali mereka dengan pendidikan yang lebih tinggi. Semakin tinggi pendidikan seseorang, semakin besar kesempatan untuk memperoleh pekerjaan yang baik (*decent*).

Dalam rangka meningkatkan taraf pendidikan masyarakat, Pemerintah telah mencanangkan beberapa target yang harus dicapai pada tahun 2014, yang antara lain adalah angka partisipasi murni (APM) SD/MI sebesar 96% dan APM SMP/MTs 76%, serta angka partisipasi sekolah (APS) penduduk usia 7-12 tahun sebesar >99% dan APS penduduk usia 13-15 tahun >95%. Untuk menunjang pencapaian target-target tersebut, Pemerintah mengupayakan antara lain (1) penyelenggaraan pendidikan dasar bermutu yang terjangkau bagi semua; (2) pemantapan/rasionalisasi implementasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS); (3) peningkatan daya tampung SMP/MTs terutama di daerah terpencil dan kepulauan; (4) penurunan angka putus sekolah dan angka mengulang, peningkatan angka melanjutkan, serta penurunan rata-rata lama penyelesaian pendidikan di berbagai jenjang; (5) penuntasan rehabilitasi ruang kelas SD/MI dan SMP/MTs; (6) peningkatan mutu proses pembelajaran; dan (7) peningkatan kesempatan lulusan SD/MI yang berasal dari keluarga miskin untuk dapat melanjutkan ke SMP/MTs. Upaya-upaya tersebut diharapkan mampu meningkatkan akses kepada pendidikan bagi mereka yang rentan menjadi pekerja anak, sehingga jumlah pekerja anak dapat ditekan.

Pada umumnya anak-anak yang bekerja berasal dari rumah tangga miskin yang tidak mempunyai pilihan untuk meninggalkan pekerjaannya dan kembali ke sekolah. Oleh karena itu, sejalan dengan Program Keluarga Harapan (PKH) yang salah satu tujuannya adalah untuk memastikan anak dari rumah tangga miskin untuk tetap bersekolah dan untuk menunjang target bidang pendidikan, Pemerintah melalui Kemnakertrans mengupayakan untuk menarik pekerja anak dari pekerjaannya, terutama pekerjaan terburuk untuk anak, dan mengembalikannya ke satuan pendidikan atau membekali mereka dengan keterampilan yang dibutuhkan di pasar kerja.

#### **4.5 KESTABILAN DAN JAMINAN KERJA**

Kestabilan dan jaminan kerja digambarkan oleh pekerjaan yang beresiko. Pekerjaan yang beresiko di Indonesia dapat digambarkan oleh pekerja bebas baik di sektor pertanian maupun non-pertanian. Pekerja bebas tersebut tidak memiliki hubungan kerja yang permanen dan biasanya dipekerjakan dalam jangka pendek. Jumlah pekerja bebas dari tahun 2001 sampai 2010 terus meningkat dari 6 juta orang menjadi hampir 11 juta orang. Dari jumlah tersebut, pekerja bebas laki-laki pada tahun 2010 mencapai 8 ribu orang, sedangkan pekerja bebas perempuan hampir 3 ribu orang. Jika jumlah pekerja bebas tersebut dibandingkan dengan jumlah seluruh orang yang bekerja, pekerja bebas laki-laki mencapai 12,1%, sedangkan pekerja bebas perempuan mencapai 6,9%.

#### **4.6 KESEMPATAN DAN PERLAKUAN YANG SAMA DALAM PEKERJAAN**

Pada tahun 2010, perempuan yang bekerja sebagai profesional mencapai 55,4%. Ada kecenderungan yang sama untuk pekerjaan di bidang pelayanan jasa dan *took*, tetapi untuk bidang-bidang pekerjaan lainnya, proporsi perempuan cukup kecil, terutama sebagai tentara dan pekerja pabrik. Jika dilihat berdasarkan grup 11 (legislator dan pejabat senior) dan grup 12 (manajer), proporsi perempuan menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2007 proporsi ini 15,8% dan tahun 2010 telah mencapai 20,1%. Ini menunjukkan keterlibatan perempuan dalam jabatan penting dan tinggi semakin besar. Dari sisi upah, upah riil bulanan pekerja perempuan masih lebih kecil jika dibandingkan dengan upah riil laki-laki. Upah buruh/karyawan perempuan hanya 22,1% dibandingkan dengan laki-laki, dan untuk pekerja bebas upah perempuan hanya 50,6% dari upah laki-laki.

#### **4.7 LINGKUNGAN KERJA YANG AMAN**

Jumlah kecelakaan kerja yang dilaporkan ke Kemnakertrans menunjukkan penurunan yang sangat tajam, baik untuk kecelakaan kerja fatal maupun non-fatal. Pada tahun 2005, kecelakaan kerja yang berakibat fatal adalah sebanyak 2.000 kasus, sementara pada tahun 2009 jumlah kecelakaan kerja fatal hanya 66 kasus. Untuk kecelakaan kerja yang non-fatal, jumlah tersebut menurun dari hampir 97 ribu menjadi hanya sekitar 10 ribu kasus.

Indonesia memperkenalkan manfaat asuransi kecelakaan kerja melalui PT Jamsostek dengan UU Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja sebagai dasar hukum bagi penyelenggaraan jaminan sosial tenaga kerja. Jaminan ini

sebagian besar hanya dapat dimanfaatkan oleh pekerja formal yang didaftarkan oleh majikannya. Jangkauan asuransi kecelakaan kerja ini diupayakan untuk diperluas ke pekerja informal. Pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang undang-undangnya baru diterbitkan tahun 2011 merupakan salah satu sarana untuk memperluas jangkauan perlindungan terhadap kecelakaan kerja ini.

UU Keselamatan Kerja telah ada di Indonesia sejak 1970 (UU Nomor 1 Tahun 1970). UU ini mengatur syarat-syarat keselamatan kerja, pengawasan ketenagakerjaan, dan kewajiban dan hak tenaga kerja terkait keselamatan kerja. Namun, sejauh ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi (Standar Minimum) Jaminan Sosial, 1952 (No. 102) dan Konvensi Manfaat Kecelakaan Kerja, 1964 (No. 121).

Indonesia telah memiliki berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawasan ketenagakerjaan. UU 3/1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Pengawasan Perburuhan Tahun 1948 Nomor 23 Dari Republik Indonesia Untuk Seluruh Indonesia menjadi dasar hukum utama terkait pengawasan ketenagakerjaan. UU 13/2003 mengatur pelaksanaan pengawasan ketenagakerjaan yang harus dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen. Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi ILO No. 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan Dalam Industri dan Perdagangan dalam UU Nomor 21 Tahun 2003, namun belum meratifikasi Konvensi Pengawasan Ketenagakerjaan (Pertanian), 1969 (No.129).

Semangat desentralisasi yang ditegaskan dalam UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mendorong Pemerintah untuk membagi urusan pemerintahan terkait dengan pengawasan ketenagakerjaan kepada pemerintah daerah. Sejalan dengan hal tersebut, Pemerintah telah menerbitkan Perpres 21/2010 tentang Pengawasan Ketenagakerjaan. Perpres tersebut menyebutkan bahwa pengawasan ketenagakerjaan dilakukan dalam satu kesatuan sistem pengawasan ketenagakerjaan yang terpadu, terkoordinasi, dan terintegrasi. Pengawasan ketenagakerjaan dilaksanakan oleh unit kerja pengawasan ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Masalah yang dihadapi terkait pengawasan ketenagakerjaan ini adalah terbatasnya jumlah tenaga pengawas ketenagakerjaan, padahal peran pengawas ketenagakerjaan ini sangat penting untuk memastikan diterapkannya peraturan-peraturan utama ketenagakerjaan (*labor core standards*) di tempat kerja. Jumlah pengawas ketenagakerjaan masih terbatas, yaitu hanya sekitar 1.500 orang di seluruh Indonesia. Masalah utama yang dihadapi adalah pengalihan wewenang pengangkatan tenaga pengawas ketenagakerjaan ke pemerintah daerah sejalan dengan proses desentralisasi, namun saat ini banyak daerah yang formasi pengadaan pegawai negeri sipilnya tidak mengakomodasi kebutuhan akan tenaga pengawas ini. Akibatnya, jumlah tenaga pengawas ketenagakerjaan tidak banyak bertambah, sedangkan di sisi lain banyak tenaga pengawas yang memasuki usia pensiun atau dialihkan ke jabatan struktural. Oleh karena itu, perlu ada peta kerawanan kasus-kasus hubungan industrial dan kasus-kasus kecelakaan kerja, sehingga pengawasan ketenagakerjaan lebih dapat difokuskan pada industri dan wilayah yang rawan kasus saja. Dengan terbatasnya jumlah pengawas maka sistem pengawasan ketenagakerjaan harus disempurnakan sehingga menyerupai suatu *crisis response system*.

Terkait dengan berbagai permasalahan dan tantangan tersebut di atas, dalam RPJMN 2010-2014, Pemerintah telah menetapkan kegiatan prioritas yang tercakup dalam salah satu fokus prioritas untuk meningkatkan daya saing ketenagakerjaan, yaitu Fokus Prioritas Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan dan Penguatan Hubungan Industrial. Kegiatan prioritas yang dilaksanakan adalah Pelaksanaan Peraturan Ketenagakerjaan Utama dan Penegakan Hukum dengan: (a) menelaah peraturan-peraturan ketenagakerjaan yang belum mendorong ke arah kerja sama antara pengawas ketenagakerjaan dan tripartit; (b) membuat aturan main sistem pengawasan ketenagakerjaan di industri; (c) menyusun peta industri menengah dan besar untuk memprioritaskan sektor/sub sektor/jenis industri yang memerlukan perhatian. Peningkatan kapasitas tenaga pengawas pun mendapatkan prioritas dalam RPJMN.

#### **4.8 JAMINAN SOSIAL**

Persentase dana jaminan sosial masyarakat terhadap PDB sangat kecil, meskipun meningkat dari tahun ke tahun, yaitu dari sekitar 0,08% pada tahun 2001 menjadi 0,17% dari PDB pada tahun 2009. Jika dilihat sebagai bagian dari pengeluaran pemerintah, pada tahun 2009 dana jaminan sosial hampir 1% dari pengeluaran pemerintah.

Pengeluaran pelayanan kesehatan yang tidak dibiayai oleh rumah tangga/masyarakat pada tahun 2001 mencapai 58,5% dari total pengeluaran kesehatan, sedangkan pada tahun 2009 jumlah tersebut meningkat menjadi 64,8%. Hal ini terjadi karena pemerintah meningkatkan cakupan akses pelayanan kesehatan terutama bagi masyarakat miskin yang semula tidak dijamin dalam bentuk jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas).

Data jumlah penduduk yang dilindungi oleh pelayanan kesehatan dasar diperoleh dari data jumlah cakupan oleh PT Jamsostek, yang keanggotaannya hanya mencakup pekerja formal. Jumlah tenaga kerja yang dicakup oleh asuransi kesehatan dasar ini masih berbeda sangat jauh dengan jumlah tenaga kerja (formal) yang jumlahnya pada tahun 2007 mencapai hampir 31 juta orang. Jaminan kesehatan dasar yang diselenggarakan oleh PT Jamsostek ini akan dialihkan menjadi BPJS Kesehatan, sesuai dengan amanat UU 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional untuk memperluas cakupannya.

#### **4.9 DIALOG SOSIAL, KETERWAKILAN PEKERJA DAN PEMBERI KERJA**

Jumlah pekerja yang menjadi anggota serikat pekerja, menurut catatan Kemnakertrans, berada pada kisaran 3,4 juta orang. Jumlah tersebut hanya mencakup 10% dari jumlah seluruh buruh/karyawan dan jumlah tersebut hanya 3% dari jumlah seluruh orang yang bekerja. Hal ini menunjukkan bahwa keterwakilan pekerja dalam serikat pekerja masih sangat kecil, bahkan jika dibandingkan dengan jumlah seluruh buruh/karyawan yang tergolong pekerja formal. Sementara itu, jumlah perusahaan yang menjadi anggota Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO) sejak tahun 2005 stagnan, yaitu sebesar 9.537 perusahaan. Jumlah tersebut hanya 5% dari seluruh perusahaan yang terdaftar di Kemnakertrans.

Pencapaian indikator di atas menunjukkan bahwa untuk lebih mendorong dialog yang seimbang antara pekerja dan pemberi kerja, maka keterlibatan pekerja dan pemberi kerja dalam perwakilan perlu ditingkatkan. Namun, perlu diperhatikan bahwa sejauh ini dialog sosial pada umumnya baru terjadi di perusahaan yang karyawannya tergolong sebagai pekerja formal, sedangkan pekerja yang bekerja di kegiatan ekonomi informal belum dapat mengekspresikan dirinya dalam bentuk perwakilan pekerja.

Sistem hubungan industrial yang terdesentralisasi mendorong semakin banyaknya hubungan ketenagakerjaan untuk dinegosiasikan secara langsung di tingkat perusahaan antara pihak manajemen perusahaan dengan pihak pekerja atau serikat pekerja (bipartit). Namun, pada prakteknya masih terdapat beberapa kendala yaitu, antara lain, masih lemahnya kemampuan bernegosiasi perwakilan serikat pekerja dan pengusaha. Oleh karena itu, peran Pemerintah sangat dibutuhkan untuk memfasilitasi peningkatan kapasitas organisasi pengusaha dan pekerja agar tercipta perundingan yang baik dan beritikad baik antara pekerja dan pemberi kerja dan pada akhirnya, hubungan industrial yang harmonis. Tantangan lainnya adalah meningkatkan posisi tawar pekerja dalam melakukan perundingan.

Beberapa kondisi diperlukan untuk meningkatkan kualitas hubungan industrial di Indonesia, antara lain: (1) Adanya kepercayaan dan kemampuan teknik bernegosiasi; (2) Adanya komunikasi yang baik untuk mengurangi terjadinya konflik; (3) Pengutamakan penyelesaian bipartit karena murah ongkosnya; (4) Adanya fleksibilitas dan standar minimum penengah (konsiliator, mediator dan arbitrer); (5) Adanya pengadilan perselisihan hubungan industrial yang kredibel; (6) Adanya pedoman negosiasi dengan itikad baik yang disusun secara bersama; dan (7) Adanya komitmen untuk mendukung kondisi kerja pekerja dan keluarganya.

Dalam RPJMN 2010-2014 Pemerintah telah menetapkan kegiatan prioritas menetapkan kegiatan prioritas untuk memperbaiki sistem dan mekanisme hubungan industrial, yaitu dengan memperkuat perundingan bersama, meningkatkan kemampuan teknik bernegosiasi, dan mendorong penyelesaian bipartit.

#### 4.10 KONTEKS EKONOMI DAN SOSIAL UNTUK *DECENT WORK*

Indikator persentase anak-anak 5-17 tahun yang tidak bersekolah terhadap jumlah anak-anak usia 5-17 tahun bertujuan untuk menggambarkan kondisi anak-anak usia tersebut yang seharusnya berada di bangku sekolah namun tidak mendapatkan kesempatan. Antara tahun 2001-2009 persentase ini menurun dari 26% pada tahun 2001 menjadi 18% tahun 2009. Penurunan persentase ini menunjukkan bahwa akses anak-anak kepada pendidikan semakin baik dari tahun ke tahun. Jika dilihat dari jenis kelamin, persentase antara anak laki-laki dan perempuan yang tidak bersekolah tidak berbeda jauh. Pada tahun 2009, anak laki-laki 5-17 tahun yang tidak bersekolah mencapai 18,4%, sedangkan anak perempuan 17,5%.

Laju pertumbuhan produktivitas tenaga kerja dalam kurun waktu 2001-2010 rata-rata 3,2% per tahun. Di sektor industri laju pertumbuhan tertinggi terjadi tahun 2003, sebesar 16,73% dan yang terendah tahun 2010, sebesar -3,12%. Pada tahun 2004, sektor pertanian mengalami pertumbuhan yang tertinggi sebesar 6,35%, dan yang terendah pada tahun 2003 sebesar 0,41%. Untuk sektor jasa, laju pertumbuhan produktivitas tenaga kerja tertinggi terjadi pada tahun 2005 (10,57%) dan terendah pada tahun 2004 (-5,50%).

Struktur ekonomi suatu negara diwakili oleh indikator lapangan kerja berdasarkan cabang kegiatan ekonomi (pertanian, industri dan jasa). Penggambaran ini diperlukan karena pekerja di sektor-sektor tertentu cenderung lebih dapat berserikat dan menerima upah atau kompensasi yang lebih tinggi, seperti sektor industri. Pekerja di sektor pertanian kebanyakan adalah pekerja keluarga dan berpendapatan rendah. Sejak tahun 2001 sampai saat ini, sekitar 40% tenaga kerja di Indonesia berada di lapangan kerja sektor pertanian, sedangkan 18-19% bekerja di sektor industri dan sisanya di sektor jasa. Persentase mereka yang bekerja di sektor jasa menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat yang diimbangi dengan menurunnya persentase tenaga kerja di sektor pertanian. Ini berarti telah terjadi perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor jasa.

Indikator lain yang digunakan adalah persentase orang dewasa yang melek huruf dan persentase yang telah menyelesaikan pendidikan menengah berdasarkan jenis kelamin. Selama 2001-2009, tingkat melek huruf terus meningkat. Pada tahun 2009, 92,6% penduduk melek huruf dan dari jumlah tersebut 95,6% penduduk laki-laki dan 89,7% penduduk perempuan telah melek huruf. Hal yang sama terjadi pada persentase penduduk dewasa yang menyelesaikan pendidikan menengah atau SLTA. Tahun 2001, 22% penduduk berpendidikan SLTA ke atas dan tahun 2010 jumlah tersebut meningkat menjadi 28,9%. Pada tahun tersebut, persentase penduduk laki-laki yang berpendidikan SLTA ke atas mencapai 31,6%, lebih tinggi dari penduduk perempuan yang hanya 26,3%.

*Decent work* dapat mempengaruhi pencapaian Goal 1 dari Tujuan Pembangunan Milenium Menanggulangi Kemiskinan dan Kelaparan karena pendapatan berhubungan erat dengan kemiskinan. Lebih dari itu, ketiadaan aspek lain dari *decent work* mempengaruhi pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan, seperti pekerjaan yang tidak aman meningkatkan resiko kecelakaan kerja yang dapat memiskinkan rumah tangga, diskriminasi gender meningkatkan tingkat kemiskinan rumah tangga dengan kepala rumah tangga perempuan.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

1. Pekerjaan yang layak (*decent work*) sesungguhnya adalah pekerjaan yang baik. Pekerjaan yang baik ini ditandai oleh terpenuhinya hak-hak tenaga kerja, seperti hak untuk memperoleh upah yang layak, hak memperoleh jaminan sosial yang layak, hak untuk bernegosiasi, dan hak mendapatkan kondisi kerja yang baik. Selain itu, pekerjaan yang baik berarti pekerjaan yang produktif. Semua kondisi di atas kebanyakan dapat dinikmati oleh pekerja di sektor modern atau formal, sedangkan pekerja informal pada umumnya tidak dapat memperoleh keistimewaan (*privilege*) tersebut.
2. Indikator *decent work* yang ditetapkan oleh ILO tidak dapat menggambarkan kondisi *decent work* di Indonesia, karena pasar kerja Indonesia masih tersegmentasi dengan sebagian besar dari tenaga kerja di Indonesia bekerja di sektor informal



yang dapat dikatakan memiliki kondisi yang tidak layak, kurang produktif, tidak stabil, dan tidak terlindungi dengan baik. Dengan demikian, untuk kasus Indonesia, indikator *decent work* ini hanya menggambarkan kondisi ketenagakerjaan.

3. Tingkat pengangguran terbuka terus menurun sejak tahun 2005 sampai kini, sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan mampu mendorong terciptanya kesempatan kerja. Namun, dari sisi kualitas, terlihat bahwa lapangan kerja yang tercipta masih belum merupakan lapangan kerja yang baik. Hal ini ditandai dengan, antara lain: (a) sebagian besar tenaga kerja masih bekerja di sektor informal; (b) ketimpangan upah antara pekerja formal dan informal dan antara laki-laki dan perempuan yang masih tinggi; (c) upah pekerja yang cenderung rendah; (d) tingginya orang yang bekerja dengan jam kerja berlebihan, melebihi batas maksimum yang diatur undang-undang; (e) semakin meningkatnya jumlah setengah pengangguran; (f) masih tingginya jumlah pekerja yang digolongkan sebagai pekerja rentan; dan (g) masih belum efektifnya hubungan industrial yang ditandai oleh masih maraknya kasus-kasus hubungan industrial. Keadaan-keadaan tersebut terlihat dari hasil analisis pencapaian indikator *decent work*, terutama komponen perlindungan sosial, hak pekerja, dan dialog sosial.
4. Secara umum, Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kesempatan kepada tenaga kerja untuk memperoleh pekerjaan yang layak. Namun, sejauh ini pelaksanaan beberapa upaya tersebut masih belum terlihat efektif, bahkan masih banyak kegiatan Pemerintah yang masih terbatas pada tahap perencanaan.

## 5.2 REKOMENDASI

1. Program-program pemerintah perlu diarahkan dan difektifkan agar mampu lebih banyak menciptakan kesempatan kerja. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi pengeluaran-pengeluaran yang hasilnya kurang dapat dinikmati masyarakat dan menambah proporsi anggaran kepada kegiatan yang dapat langsung dirasakan oleh masyarakat (kegiatan yang bersifat *quick win*).
2. Penyempurnaan peraturan ketenagakerjaan untuk meningkatkan fleksibilitas pasar kerja harus terus diupayakan, meskipun dalam pelaksanaannya mendapat tentangan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan akibat penyempurnaan peraturan tersebut. Penyempurnaan peraturan ini terutama terkait dengan sistem pengupahan dan penetapan upah minimum, pengaturan dan kebijakan perjanjian kerja waktu tertentu, kebijakan *outsourcing*, kebijakan PHK dan uang pesangon, pengidentifikasian kerangka hubungan industrial, dan perbaikan prosedur penyelesaian perselisihan.
3. Indonesia perlu menunjukkan konsistensinya dalam pelaksanaan berbagai komitmen nasional dan internasional, seperti menghapuskan pekerja anak, melawan perdagangan manusia terutama wanita dan anak-anak, memperluas kesempatan pendidikan dan lapangan kerja bagi perempuan dan penyandang cacat, memastikan mengurangi kesenjangan upah untuk pekerjaan yang sama dan meningkatkan perlindungan bagi pekerja migran luar negeri, khususnya perempuan yang terlibat dalam pekerjaan rumah tangga. Perangkat peraturan untuk melaksanakan hal-hal di atas memang sudah dikeluarkan, namun pelaksanaan dan penegakan hukumnya masih memerlukan banyak perhatian.
4. Alur informasi dan pengumpulan data perlu dibenahi terutama dalam meningkatkan alur data dari tingkat daerah ke tingkat pusat dan sebaliknya.
5. Indonesia perlu senantiasa berkomitmen untuk melaksanakan Pakta Lapangan Kerja Indonesia (*Indonesian Jobs Pact*) 2011-2014, sejalan dengan sejumlah rekomendasi dari Pakta Lapangan Kerja Global. Pakta ini merupakan komitmen tripartit antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja/buruh dengan menempatkan penciptaan lapangan kerja dan perlindungan sosial sebagai elemen utama kebijakan untuk menghadapi guncangan eksternal. Pelaksanaan Pakta Lapangan Kerja Indonesia ini memerlukan dukungan penuh kelembagaan dan pendanaan pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha dan lembaga donor, sehingga perlu komitmen kuat dari Pemerintah untuk menggerakkan dan menyinergikan rencana kerja kementerian dan lembaga, serta melibatkan daerah dalam implementasinya.
6. UU 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan UU 24/2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) akan memperluas cakupan jaminan sosial untuk seluruh rakyat Indonesia. Jaminan sosial yang dicakup oleh kedua UU ini adalah jaminan kesehatan (BPJS Kesehatan), jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, dan jaminan kematian (ketiganya di bawah BPJS Ketenagakerjaan). UU BPJS menetapkan bahwa BPJS Ketenagakerjaan harus sudah menyelenggarakan ketiga program jaminan tersebut paling lambat 1 Juli 2015. Untuk menjamin mulusnya transformasi ke arah BPJS Ketenagakerjaan, maka Pemerintah harus memperhatikan isu-isu seperti efektivitas kelompok kerja, desain dan pembiayaan program, proses transformasi kelembagaan, penetapan aturan pelaksanaan, manajemen aset, manajemen resiko dan pengawasan BPJS, penerapan nomor identitas tunggal, cara penarikan kontribusi/premi, desain tanggung jawab dan akuntabilitas, dan peningkatan kapasitas pelaksana dan pengawas BPJS. Rencana besar (*grand design*) harus disusun secara komprehensif dan memperhitungkan secara matang dampak sosial, politik dan finansialnya, agar saat pelaksanaannya nanti tidak menghadapi kendala, terutama saat mengikutsertakan pekerja informal dalam skema SJSN ini.

---

## DAFTAR PUSTAKA

Anker, Richard, *et.al.* Measuring Decent Work with Statistical Indicators. International Labor Review, 2002.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia 2010. Jakarta, 2010.

- \_\_\_\_\_. Catatan Rekomendasi: Memperbaiki Iklim Ketenagakerjaan Dalam Rangka Memperluas Kesempatan Kerja. Direktorat Tenaga Kerja dan Pengembangan Kesempatan Kerja Bappenas, Jakarta, 2007.
- Badan Pusat Statistik dan ILO. Anak-anak yang Bekerja di Indonesia 2009. Jakarta, 2009.
- \_\_\_\_\_. Survey Angkatan Kerja Nasional. Jakarta, berbagai tahun.
- \_\_\_\_\_. Survey Sosial Ekonomi Nasional. Jakarta, berbagai tahun.
- Badan Pusat Statistik dan Asian Development Bank. *Country Report 2010 on the Informal Sector and Informal Employment in Indonesia*. Asian Development Bank, BPS-Statistics Indonesia, Jakarta, 2011.
- International Labour Organisation. *Report of the Director-General to the International Labour Conference Meeting in Its 87<sup>th</sup> Session*. Geneva, 1999.
- \_\_\_\_\_. Buletin *FACTS ON Decent Work*. July 2006.
- \_\_\_\_\_. *Tripartite Consultation Workshop on Measuring Decent Work in Indonesia: Workshop Report*. Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Guide to the new Millenium Development Goals Employment Indicators including the full set of Decent Work Indicators*. Geneva, June 2009.
- \_\_\_\_\_. Draft Pertama Profil Pekerjaan yang Layak Indonesia. Jakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Labour and Social Trends in Indonesia 2009*. Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Labour and Social Trends in Indonesia 2008: Progress and Pathways to Job-rich Development*. Jakarta, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Labour and Social Trends in Asia and the Pacific*. Kantor Regional ILO untuk Asia dan Pasifik, Bangkok, 2005.
- Irawan, Puguh B dan Islam, Iftikhar Ahmed Iyanatul. *Labour Market Dynamics in Indonesia: Analysis of 18 Key Indicators of the Labour Market (KILM), 1986-1999*. ILO-Jakarta, 2000.
- Jakarta Post. "ILO introduces 'decent work' concept to RI's labor sector". Jakarta, 28 Juni 2011.
- Luebker, Malte. Presentasi dalam *Workshop on Measuring Decent Work in Indonesia*. Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_. Presentasi dalam *Decent Work Indicators dalam Technical Seminar: Strengthening Labour Market Information to Monitor Progress on Decent Work in Africa*. Ethiopia, 2009.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014. Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_. Undang Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Jakarta, 2004.
- \_\_\_\_\_. Undang Undang Nomor 21 Tahun 2000 tentang Serikat Buruh. Jakarta, 2000.
- \_\_\_\_\_. Pakta Lapangan Kerja Indonesia 2011-2014. Jakarta, 2011.
- Widarti, Diah. *Monitoring and Assessing Progress on Decent Work in Indonesia*. Jakarta, ILO, 2005.
- Website:  
<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm>  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms\\_099764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_099764.pdf)  
<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdoff=1&ctry=0740&year=2008&type=O&conv=C138&lang=EN>  
[http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.country?p\\_lang=en&p\\_country=IDN](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.country?p_lang=en&p_country=IDN)  
<http://www.ictur.org/TURCIndonesia.htm>  
[http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionReport1?p\\_lang=en&p\\_countries=ID&p\\_sc\\_id=1001&p\\_year=2009&p\\_structure=2](http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionReport1?p_lang=en&p_countries=ID&p_sc_id=1001&p_year=2009&p_structure=2)  
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/tbm-2010-dialogue.pdf>  
<http://www.depnakertrans.go.id>  
<http://www.bps.go.id>

# KEBIJAKAN INSENTIF DAN DISINSENTIF TATA RUANG DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

DIREKTORAT TATA RUANG DAN PERTANAHAN  
email: trp@bappenas.go.id

## ABSTRAK

Insentif dan disinsentif merupakan salah satu instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang diamanatkan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang. Insentif diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang didorong pengembangannya. Sedangkan disinsentif diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang dibatasi pengembangannya. Kajian ini bertujuan untuk memfasilitasi pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang yang efektif melalui pemetaan jenis insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang, penyusunan mekanisme dan arahan penerapannya. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah (1) Analisis peraturan perundang-undangan terkait penataan ruang; (2) Studi literatur yaitu proses penelaahan, interpretasi dan sintesa dari berbagai literatur untuk merumuskan kebijakan insentif dan disinsentif penataan ruang, (3) wawancara dengan narasumber untuk menggali wawasan, gagasan dan informasi mengenai instrumen insentif dan disinsentif, pemahaman terhadap definisi serta jenis-jenis insentif dan disinsentif yang ada, serta contoh penerapan yang dapat dilakukan, dan (4) *focus group discussion* (FGD). Hasil kajian menunjukkan bahwa insentif dapat dipahami sebagai: (i) pranata kebijakan pemerintah (pusat dan daerah) guna mengembangkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; dan (ii) manfaat ekonomi/sosial yang dinikmati seseorang karena melaksanakan suatu perbuatan/perilaku tertentu (*good behavior*). Insentif bersifat konkrit individual (kasus per kasus), tidak dapat berlaku umum. Selain itu, dalam hukum administrasi insentif hanya diberikan dari pemerintah kepada masyarakat, tidak ada insentif antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ataupun antarpemerintah daerah. Pemerintah Daerah tidak menerima insentif karena menjalankan tugas dan fungsinya merupakan kewajiban. Dalam konteks pemerintah pusat-pemerintah daerah (atau antar pemda) yang ada adalah bagi hasil, bukan insentif. Berdasarkan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang dan yang dikenal dalam perspektif hukum administrasi Jenis-jenis insentif terdiri atas: (a) Pembebasan/pengurangan pajak, (b) Pengurangan retribusi, (c) Pengurangan beban kompensasi, (d) Subsidi, (e) Pembangunan serta pengadaan infrastruktur, (f) Penghargaan dan fasilitas, (g) Publikasi dan promosi, (h) Kemudahan prosedur perizinan (untuk kasus spesifik/tertentu). Sedangkan disinsentif merupakan pencabutan/pengurangan atas masing-masing jenis insentif tersebut.

Kajian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam penyusunan peraturan perundangan yang sifatnya operasional dengan penjelasan yang lebih lengkap dan rinci mengenai: (a) Definisi dan berbagai jenis insentif dan disinsentif yang dapat diterapkan dalam konteks penataan ruang dan pengembangan wilayah, namun tidak bertentangan dengan hukum administrasi yang berlaku; (b) Penjelasan dan contoh penerapan setiap jenis insentif dan disinsentif, termasuk mekanisme dan langkah-langkahnya serta peran masing-masing *stakeholder* yang terlibat.

**Kata kunci:** *insentif, disinsentif, penataan ruang, pembangunan*

## 1. LATAR BELAKANG

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) harus dapat menjadi pedoman untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP); Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM); pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang; mewujudkan keterpaduan, keterkaitan, dan keseimbangan perkembangan antarwilayah dan keserasian antarsektor, serta sebagai acuan dalam penetapan lokasi untuk investasi.

Berdasarkan amanat Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, semua pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) wajib menyusun Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang selanjutnya dilegalisasikan menjadi Peraturan Daerah (Perda). Sampai saat ini (akhir tahun 2011) status penyelesaian perda RTRW baru mencapai 10 provinsi, 68 Kabupaten dan 24 Kota. Dokumen RTRW ini kemudian menjadi pedoman pemanfaatan ruang bagi para pelaku pembangunan dalam melaksanakan pembangunan di daerah. Setelah peraturan daerah tentang RTRW ini ditetapkan, maka diperlukan instrumen-instrumen yang dapat mendukung implementasinya, termasuk instrumen untuk pengendalian pemanfaatan ruang seperti peraturan zonasi dan arahan pemberian insentif dan disinsentif.

Selain itu PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan PP No. 15 tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang juga mengamanatkan tentang insentif dan disinsentif. Insentif dan disinsentif dalam penataan ruang diselenggarakan untuk:

- a. meningkatkan upaya pengendalian pemanfaatan ruang dalam rangka mewujudkan tata ruang sesuai dengan rencana tata ruang;
- b. memfasilitasi kegiatan pemanfaatan ruang agar sejalan dengan rencana tata ruang; dan
- c. meningkatkan kemitraan semua pemangku kepentingan dalam rangka pemanfaatan ruang yang sejalan dengan rencana tata ruang.

PP tersebut juga menyatakan bahwa insentif dapat diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang didorong pengembangannya. Sedangkan disinsentif diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang dibatasi pengembangannya.

Penyusunan kebijakan pemberian insentif dan disinsentif dalam penataan ruang nasional merupakan tugas yang harus dilaksanakan oleh Bappenas sesuai dengan amanat Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang RPJM Nasional 2010-2014.

Insentif dan disinsentif merupakan salah satu instrumen pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR), PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), dan PP No. 15 Tahun Penyelenggaraan Penataan Ruang. Insentif dapat diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang didorong pengembangannya. Sedangkan disinsentif diberikan untuk kegiatan pemanfaatan ruang pada kawasan yang dibatasi pengembangannya. Sebagai upaya untuk mengimplementasikan arahan pemberian insentif dan disinsentif dalam pembangunan nasional, Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan-Bappenas menyelenggarakan Kegiatan Kajian Kebijakan Insentif dan Disinsentif Tata Ruang dalam Pembangunan Nasional.

Walaupun sudah ada arahan dan penjelasan mengenai insentif dan disinsentif dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan PP No. 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, namun dirasakan masih dibutuhkan peraturan yang lebih operasional dan rinci mengenai hal tersebut. Hal ini sangat dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah yang harus menyusun Peraturan Daerah sebagai payung hukum instrumen insentif dan disinsentif di wilayahnya. Selain itu, pertumbuhan pembangunan yang sangat pesat yang terjadi saat ini belum disertai dengan instrumen pengendalian pemanfaatan ruang yang baik dalam bentuk insentif dan disinsentif dalam penataan ruang. Instrumen tersebut harus segera disusun untuk dapat menjawab kebutuhan yang mendesak seperti pengendalian pemanfaatan ruang di Kawasan Strategi Nasional (KSN) yang merupakan wilayah yang penataannya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang ditetapkan sebagai warisan dunia.

Kegiatan ini dilakukan untuk memperjelas pemahaman terhadap definisi untuk merumuskan kebijakan yang akan mengatur mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif dan disinsentif seperti yang telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas.

## **2. TUJUAN, SASARAN DAN RUANG LINGKUP KEGIATAN**

### **2.1. TUJUAN KEGIATAN**

Adapun tujuan kajian ini adalah memfasilitasi pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan serta pengendalian pemanfaatan ruang yang efektif, melalui pemetaan jenis insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang, baik dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah, antar Pemerintah Daerah, dan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada masyarakat, penyusunan mekanisme penyusunan dan contoh penerapannya. Hasil perumusan dapat digunakan sebagai acuan bagi Pemerintah maupun pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan dan pedoman penerapan insentif dan disinsentif yang lebih rinci.

### **2.2. SASARAN KEGIATAN**

Sedangkan sasaran yang ingin dicapai dari pelaksanaan kajian ini adalah:

- a) Terumuskannya pemetaan kedudukan/keterkaitan berbagai insentif dan disinsentif dalam penataan ruang dari berbagai peraturan yang ada;
- b) Terumuskannya mekanisme penyusunan dan penerapan setiap instrumen insentif dan disinsentif.

Teridentifikasinya pihak-pihak yang terlibat dalam pemberian insentif dan disinsentif, baik dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah; antar Pemerintah Daerah; dan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada masyarakat.

### **2.3. RUANG LINGKUP KEGIATAN**

Ruang lingkup dari kegiatan ini adalah sebagai berikut:

- a. Identifikasi jenis insentif dan disinsentif dalam penataan ruang dan pengembangan wilayah;
- b. Mengkaji penerapan insentif-disinsentif dalam beberapa contoh kasus yang melibatkan pemberian insentif dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah; antar-Pemerintah Daerah; dan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada masyarakat;
- c. Identifikasi pihak-pihak yang terlibat dalam pemberian insentif dan disinsentif;
- d. Pemetaan kedudukan/keterkaitan berbagai insentif dan disinsentif dalam penataan ruang dan pengembangan wilayah berdasarkan kajian contoh kasus; dan
- e. Perumusan mekanisme instrumen insentif dan disinsentif di Kawasan Strategis Nasional (KSN).

Lingkup kajian dibatasi hanya dilakukan terhadap tipologi Kawasan Strategis Nasional. Hal ini dilakukan karena untuk

Pemerintah Pusat, pemberian insentif dan disinsentif terutama untuk hal-hal yang terkait dengan pengembangan wilayah dalam RTRWN, khususnya dalam pengembangan Kawasan Strategis Nasional (KSN). Upaya mendorong pengembangan KSN ini merupakan tanggung jawab Pemerintah, sementara untuk mendorong pengembangan kawasan strategis provinsi/kabupaten/kota merupakan tanggung jawab masing-masing pemerintah provinsi/kabupaten/kota tersebut. Selain itu, kajian insentif-disinsentif ini juga diharapkan akan menjadi panduan/pedoman untuk diterapkan guna mendorong/ mengendalikan pengembangan-pengembangan kawasan lainnya di luar Kawasan Strategis Nasional (KSN) tersebut.

### 3. METODOLOGI

#### 3.1. METODE PELAKSANAAN KAJIAN

Metode yang digunakan dalam kajian adalah metode deskripsi komparasi. Adapun tahapan pelaksanaan kajian ini meliputi, yaitu (1) pengumpulan data melalui: (a) studi literatur (*desk study*) yaitu proses penelaahan, interpretasi dan sintesa dari berbagai literatur untuk merumuskan kebiakan insentif dan disinsentif penataan ruang, (b) wawancara dengan narasumber dimaksudkan untuk menggali wawasan, gagasan dan informasi mengenai asal mula lahirnya instrumen insentif dan disinsentif di dalam UU nomor 26/2007, pemahaman terhadap definisi serta jenis-jenis insentif dan disinsentif yang ada, serta berbagai contoh penerapan yang dapat dilakukan di daerah, dan (c) *focus group discussion* (FGD) dengan pemerintah daerah yang menjadi salah satu KSN untuk mendapatkan masukan dari Pemerintah Daerah yang dilaksanakan di Denpasar-Bali, serta (d) dilanjutkan dengan seminar nasional untuk diseminasi yaitu kegiatan penyampaian berbagai hasil rumusan yang telah dihasilkan tersebut di atas melalui kegiatan seminar nasional; dan (2) analisis dilakukan secara iteratif.

Kegiatan wawancara dilakukan dengan para ahli di bidang perencanaan wilayah dan kebijakan publik. Wawancara pertama dilakukan pada tanggal 16 Juni 2011, bertempat di kampus Institut Teknologi Bandung (ITB) dengan narasumber Ir. Andi Oetomo, M.Pi dan Dr. Denny Zulkaidi. Kedua Narasumber tersebut adalah staf pengajar Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota-ITB. Adapun beberapa hal yang diperoleh dari wawancara tersebut antara lain:

- Definisi dan Kedudukan Insentif, Disinsentif, dan Sanksi dalam UU Penataan Ruang
- Peran Institusional/Kelembagaan terkait Perancangan dan Penerapan Insentif dan Disinsentif.
- Kriteria dan Tipologi Keberhasilan dalam Penerapan Insentif dan Disinsentif.

Untuk wawancara kedua dilakukan pada hari Selasa, 22 November 2011 bertempat di Ruang Rapat Sekretariat BKPRN di Bappenas. Narasumber yang diundang adalah Dr. Indra Perwira, SH (Staf Pengajar Fakultas Hukum UNPAD-Bandung) dan Teguh Kurniawan S.Sos, M.Sc (Staf Pengajar Administrasi Negara, FISIP-UI-Jakarta). Dari hasil FGD tersebut diperoleh butir-butir yang menjadi bahan masukan berharga bagi kajian ini, antara lain :

- Kedudukan Insentif dan Disinsentif dalam Perspektif Hukum Administrasi.
- Jenis-jenis Insentif dan Disinsentif serta penerapannya.
- Identifikasi Stakeholders yang terkait dengan insentif dan disinsentif.

Kemudian untuk kegiatan *focus group discussion* (FGD) dilakukan pada tanggal 28 September 2011 di Provinsi Bali dan dihadiri oleh wakil-wakil SKPD, badan-badan pemerintah daerah, dan perwakilan organisasi kemasyarakatan (Asosiasi Profesi) yang terkait dengan Kawasan Strategis Nasional (KSN) Perkotaan Denpasar, Badung, Gianyar, dan Tabanan (Sarbagita). Berdasarkan kegiatan FGD tersebut diperoleh beberapa rumusan insentif dan disinsentif antara lain sebagai berikut:

- Diperlukan kejelasan mengenai pengaturan insentif dan disinsentif.
- Pemberian insentif yang telah dilakukan oleh pemerintah (pusat/daerah) kepada masyarakat, Pemerintah daerah – pemerintah daerah, Korporasi – Masyarakat di Kawasan Perkotaan Sarbagita.
- Usulan beberapa bentuk insentif dan disinsentif yang dianggap kurang tepat dan disarankan agar dihapus seperti insentif dalam bentuk penyediaan infrastruktur dan insentif dalam bentuk imbalan.

#### 3.2. DATA

Data yang digunakan untuk analisis dalam kajian ini antara lain :

- Data peraturan-perundangan yang terkait dengan kajian kebijakan insentif dan disinsentif dalam penataan ruang. Data yang digunakan antara lain: (1) UU 24/1992 tentang Penataan Ruang; (2) UU 26/2007 tentang Penataan Ruang; (3) PP 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang; (4) UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; (5) UU No. 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; (6) UU No. 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil; (7) UU No. 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman; (8) PP No. 26 tahun 2008 tentang RTRWN; (9) Perpres No. 54 Tahun 2008 tentang Penataan Ruang Kawasan Jabodetabekpunjur; (10) PP No. 16 tahun 2003 tentang Penatagunaan Tanah (merupakan turunan dari UU 24/1992); dan (11) Permendagri No. 69 tahun 2007 tentang Kerja Sama Pembangunan Perkotaan. Peraturan perundangan tersebut digunakan untuk membandingkan definisi yang digunakan dalam setiap peraturan perundang-undangan yang ada. Perbandingan dilakukan dengan menentukan kata kunci yang digunakan dalam masing-masing peraturan perundangan tersebut.
- Data *desk study* mengenai pembelajaran (*lesson learned*) dari berbagai kasus penerapan insentif dan disinsentif. Data tersebut digunakan sebagai upaya memahami makna dan penerapan insentif dan disinsentif dengan mengambil beberapa contoh penerapan insentif dan disinsentif dalam berbagai kasus di manca negara.

### 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

#### 4.1. REVIEW PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN KAJIAN LITERATUR

Berdasarkan review peraturan perundangan-undangan terkait insentif, disinsentif dan sanksi dapat dipahami beberapa kata kunci (*key word*) antara lain: (1) INSENTIF terbagi atas dua kelompok yaitu: *Kelompok 1*: rangsangan, memberikan rangsangan, dorongan, mendorong, didorong; dan *Kelompok 2*: imbalan bila sejalan/sesuai; (2) DISINSENTIF: membatasi, mengurangi,

mencegah, dibatasi, dicegah, dikurangi, mengendalikan; dan (3) SANKSI dapat dibagi menjadi dua kelompok yaitu: *Kelompok 1*: penertiban, pelanggaran, melanggar; dan *Kelompok 2*: mencegah.

Hasil kajian literatur terhadap berbagai kasus penerapan insentif dan disinsentif memberikan beberapa pembelajaran (*lesson learned*) antara lain:

1. Penerapan insentif dapat dilakukan untuk berbagai macam kebutuhan pengembangan, misalnya untuk pengembangan lokasi dalam kaitannya dengan persaingan antarwilayah, pengendalian pembangunan dan pencegahan berkembangnya *sprawl*, pengelolaan sumber daya air yang berkelanjutan, pengembangan lahan-lahan tidur, dan sebagainya;
2. Terdapat dua pendapat tentang insentif, yaitu (i) *positive-sum hypothesis* yang berpendapat bahwa insentif adalah manifestasi efisien dari pasar kompetitif, dan (ii) *negative-sum game* yang berpendapat bahwa insentif hanya menyebabkan daerah '*race to the bottom*' karena melakukan penawaran insentif yang berlebihan bagi para investor di mana akhirnya biaya yang dikeluarkan melebihi dari manfaat yang diperoleh;
3. Intervensi pemerintah pusat dibutuhkan untuk menghindarkan terjadinya kompetisi insentif yang tidak sehat antarpemerintah daerah (bila pemda diberikan keleluasaan untuk memberikan insentif);
4. Tantangan penerapan insentif dan disinsentif bagaimana caranya agar penerapan insentif dapat memberikan manfaat yang melampaui biaya yang dibutuhkan (atau dengan kata lain, biaya yang dibutuhkan untuk penerapan insentif tidak lebih mahal dari manfaat yang diperoleh);
5. Terdapat tiga jenis pendekatan penerapan insentif: (a) *ad-hoc approach* (insentif yang diberikan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing investor); (b) *rules-based approach* (insentif standar yang transparan dan berlaku bagi semua investor); dan (c) kombinasi dari *ad-hoc* dan *rules-based approach* (kumpulan dari insentif standar yang dilengkapi dengan paket *ad-hoc* yang memungkinkan pemda untuk menargetkannya pada investor-investor *pioneer* yang menjadi kunci);
6. Perlu ada kesamaan pemahaman mengenai tujuan penerapan insentif antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kota/Kabupaten;
7. Beberapa hal yang patut dipertimbangkan bila akan menerapkan insentif adalah: (a) Insentif untuk investasi jangan diperlakukan sebagai pengganti (*substitute*) dari upaya-upaya yang berkaitan dengan pengembangan iklim usaha yang akan mempengaruhi pengambilan keputusan untuk berinvestasi; (b) Penerapan insentif untuk investasi harus dijalankan bersama-sama dengan strategi pembangunan lokal lainnya yang dirancang untuk meningkatkan iklim usaha; (c) Harus dipastikan bahwa penerapan insentif ini harus dapat menghasilkan keuntungan bersih yang melebihi biaya yang dikeluarkan. Penghitungan biaya ini juga harus mencakup biaya-biaya seperti biaya sosial, biaya lingkungan, dan sebagainya;
8. Dalam konteks kerjasama antardaerah, insentif dapat diartikan sebagai mekanisme pendistribusian peran dan tanggung jawab dari setiap daerah yang terlibat dalam suatu kolaborasi untuk pengelolaan *common pool resources*, seperti DAS;
9. Insentif yang ditawarkan dapat bermacam-macam, antara lain: bantuan pembiayaan (subsidi), pinjaman dengan bunga rendah, pengurangan/penghapusan pajak, dukungan bagi usaha kecil, pemasaran dan promosi, tarif sewa lahan/bangunan yang rendah, penyediaan infrastruktur/lahan yang disesuaikan dengan kebutuhan investor, pengurangan biaya utilitas (listrik, air, dll), pelatihan untuk para pekerja, tunjangan penyusutan (*depreciation allowance*), dan sebagainya.

Secara ringkas beberapa hal penting hasil kajian adalah sebagai berikut: (1) Insentif dan disinsentif dalam penataan ruang merupakan instrumen untuk mengubah perilaku masyarakat agar dapat melaksanakan kegiatan sesuai dengan RTRW; (2) Mekanisme insentif dan disinsentif digunakan sebagai transisi sebelum menuju penerapan mekanisme sanksi; (3) Penerapan mekanisme insentif dan disinsentif saat ini untuk menjembatani sebelum penerapan sanksi secara menyeluruh; (4) Sanksi lebih tepat dibandingkan dengan disinsentif terutama untuk yang jelas melanggar, disinsentif dikhawatirkan akan membiarkan terjadinya pelanggaran-pelanggaran; (5) Bentuk insentif yang telah dilakukan di Kawasan Perkotaan Sarbagita antara lain: Pengurangan pajak, Pemberian subsidi pupuk dan benih kepada petani; (6) Insentif merupakan *soft instrument*, didefinisikan sebagai: pranata kebijakan pemerintah (pusat dan daerah) guna mengembangkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan manfaat ekonomi/sosial yang dinikmati seseorang karena melaksanakan suatu perbuatan/perilaku tertentu (*good behavior*); (7) sedangkan disinsentif adalah pencabutan insentif; (7) Sanksi merupakan *hard instrument* yang membuat masyarakat takut/jera terhadap ancaman sanksi dan karenanya menjadi patuh terhadap peraturan.

#### 4.2. INSENTIF DAN DISINSENTIF DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI

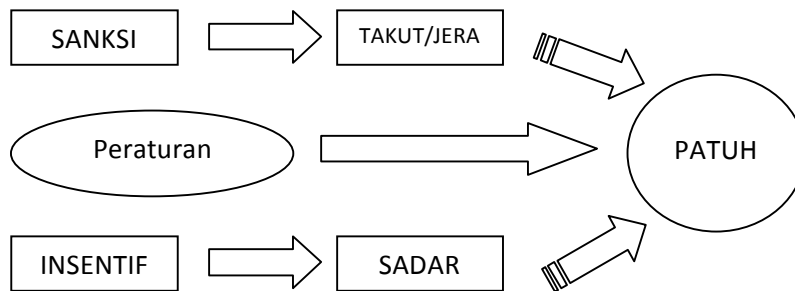
Dalam perspektif hukum administrasi, insentif didefinisikan sebagai:

- pranata kebijakan pemerintah (pusat dan daerah) guna mengembangkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.
- manfaat ekonomi/sosial yang dinikmati seseorang karena melaksanakan suatu perbuatan/perilaku tertentu (*good behavior*).

Dalam hal ini insentif bersifat konkrit individual (kasus per kasus), tidak dapat berlaku umum. Selain itu, insentif dalam hukum administrasi hanya diberikan dari pemerintah kepada masyarakat, tidak ada insentif antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ataupun antarpemerintah daerah. Pemerintah Daerah tidak menerima insentif karena menjalankan tugas dan fungsinya merupakan kewajiban. Dalam konteks pemerintah pusat-pemerintah daerah (atau antar pemda) yang ada adalah bagi hasil, bukan insentif. Insentif selalu antara pemerintah dengan perorangan.

Dalam politik penegakan hukum (*enforcement policy*) terdapat dua cara yang dapat dilakukan untuk menjamin terjadinya kepatuhan, yaitu (Lihat Gambar 1):

- Sanksi, merupakan hard instrument, membuat masyarakat takut/jera terhadap ancaman sanksi dan karenanya menjadi patuh terhadap peraturan; dan
- Insentif, merupakan soft instrument, membuat masyarakat sadar akan perlunya kepatuhan dalam menjalankan peraturan tersebut karena kepatuhan akan menguntungkan secara ekonomi/sosial.



**Gambar 1. Politik Penegakan Hukum (Enforcement Policy)**

Kepatuhan yang dihasilkan dari penerapan sanksi atau insentif memiliki karakter yang berbeda. Perbedaan tersebut tergambar dalam Tabel berikut:

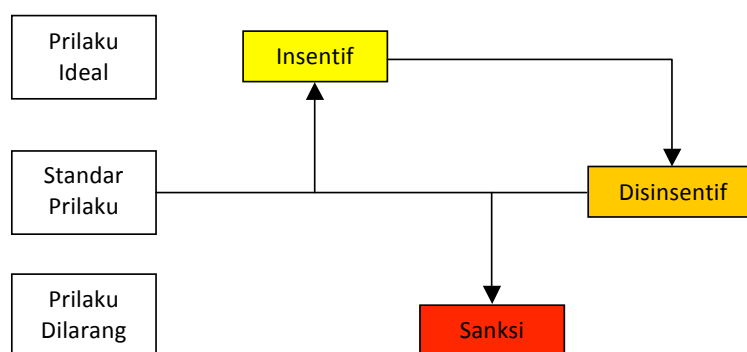
**Tabel 1. Kedudukan Insentif (Disinsentif) dan Sanksi**

Sanksi	Insentif
Takut pada ancaman sanksi	Kesadaran bahwa patuh lebih menguntungkan baik secara ekonomi/sosial
Perlu pengawasan yang terus menerus	Pengawasan ringan
Butuh biaya yang cukup besar	Biaya ringan
Butuh aparaturnya yang memadai	Kebutuhan aparaturnya terbatas
Prosedur yang jelas.	Prosedur tidak terlalu rinci.

**Kedudukan Insentif dan Disinsentif**

Dalam hukum administrasi, insentif dan disinsentif adalah satu kesatuan. **Disinsentif adalah pencabutan insentif.** Berarti harus ada insentif dulu baru dapat diberikan disinsentif. Tanpa insentif, disinsentif juga tidak ada. Disinsentif berbicara tentang 'skala pembatasan'. Artinya, dalam memberikan disinsentif tidak harus 100% insentif yang diberikan dicabut, tetapi dapat hanya sebagian.

Pada umumnya, perilaku terhadap suatu kebijakan bersifat standar. Untuk meningkatkan perilaku standar tersebut menjadi perilaku yang ideal, maka dapat diberikan insentif. Namun, bila perilaku ideal yang diharapkan tersebut tidak terjadi, maka diberikan disinsentif berupa pencabutan insentif (dalam hal ini perilaku tetap bersifat standar). Sebaliknya bila yang terjadi adalah perilaku yang dilarang, maka diterapkan sanksi, untuk mengembalikan pada perilaku standar. Lihat Gambar 2.



**Gambar 2. Perbedaan Posisi antara Sanksi dan Insentif**

**Jenis-jenis Insentif dan Penerapannya**

Berikut ini jenis-jenis insentif yang dikenal dalam perspektif hukum administrasi:

- Keringanan/penghapusan pajak;
- Pengurangan beban retribusi/kompensasi;
- Promosi/publikasi;
- Penundaan kewajiban; dan
- Penghargaan/perlakuan istimewa.

Sedangkan, jenis-jenis berikut ini bukan dikategorikan sebagai insentif tetapi merupakan kewajiban pemerintah untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat:

- Kemudahan memperoleh/memperpanjang izin; dan
- Pembangunan infrastruktur yang menjadi kewajiban pemerintah.

Dalam konteks penataan ruang, perilaku seperti apakah yang layak diberikan insentif?

- a. Mereka yang membangun sesuai dengan izin pemanfaatan ruang; atau
- b. Dalam izin disyaratkan koefisien bangunan 40%, tetapi pemegang izin hanya menggunakan 25% sementara sisanya dibuat ruang terbuka hijau.

Perilaku seperti pada butir (a) tidak layak mendapat insentif karena hal itu merupakan kepatuhan standar terhadap peraturan yang dituangkan dalam rencana tata ruang. Sedangkan perilaku seperti pada butir (b) adalah contoh perilaku ideal yang layak mendapatkan insentif (insentif diberikan untuk mendorong terjadinya perilaku ideal tersebut).

### Stakeholder

Dalam hukum administrasi pemerintah, ditetapkan bahwa sebuah kebijakan publik yang akan mempengaruhi satu atau lebih stakeholder harus dikonsultasikan dengan pihak-pihak yang potensial terkena dampak. Penataan ruang yang tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan stakeholder akan sulit diimplementasikan. Namun demikian, walau suatu kebijakan publik melibatkan banyak pihak (stakeholder), tetap keputusan kebijakan tersebut ada pada pemerintah. Konsultasi antar-stakeholder tersebut bersifat horizontal dan terbuka.

Contoh: *Incentive for Biodiversity*

Berikut ini beberapa contoh jenis-jenis insentif yang biasa diterapkan dalam konteks keanekaragaman hayati, antara lain sebagai berikut:

- *Regulatory & economy;*
- *Voluntary incentive*, insentif ini bersifat sukarela, biasanya diterapkan oleh pihak swasta (dikalangan swasta saat ini dikenal adanya *sustainable report*), insentif ini sangat tergantung pada konteks lokal, namun potensial untuk dikembangkan;
- *Institutional innovation;*
- *Property right;*
- *Market-oriented decision;*
- *Financial incentive;*
- *Public tax incentive;*
- *Facilitation incentive.*

Seperti telah disebutkan, jenis-jenis insentif sangat beragam. Penerapannya harus melihat situasi lokal. Beberapa prinsip yang perlu diperhatikan saat mau menerapkan insentif:

- 1) Fokus: harus jelas fokusnya, mengapa memerlukan insentif;
- 2) Implementasi strategis;
- 3) Implementasi dapat diukur dan dimonitor (untuk mengukur efektivitasnya);
- 4) Harus diadministrasikan secara baik;
- 5) Terdapat mitra;
- 6) Berbasis pada penelitian; dan
- 7) Harus dapat diakses oleh stakeholder.

### Mekanisme Penerapan Insentif

Mekanisme penerapan insentif tergantung pada siapa yang memiliki kewenangan. Misalnya, bila insentif yang diberikan adalah keringanan pajak daerah, maka mekanismenya tidak perlu sampai ke pemerintah pusat karena hal tersebut merupakan kewenangan daerah sehingga cukup diatur dalam peraturan daerah (perda). Pajak daerah dapat langsung diberikan oleh Bupati/Walikota. Namun harus dibuat kriterianya, mengapa suatu kawasan boleh mendapatkan insentif.

Prinsip hukum pajak: setiap orang berhak mendapatkan keringanan pajak. Oleh karena itu hal tersebut bukan insentif. Hal tersebut menjadi insentif karena dikaitkan dengan suatu kebijakan tertentu (misalnya pengembangan kawasan, dsb).

Insentif hanya dapat diberikan oleh pihak yang memiliki kewenangan kepada pihak tertentu. Terkait dengan penataan ruang kewenangan tersebut dimiliki oleh:

- 1) Bupati/Walikota;
- 2) Gubernur; dan
- 3) Menteri Pekerjaan Umum.

Berikut contoh penerapan insentif:

- Masyarakat didorong untuk mampu mengatur diri sendiri dan lingkungannya, untuk itu masyarakat diberikan insentif. Misalnya, pemerintah membuat kebijakan perlunya masyarakat membuat sumur resapan. Bagi yang menerapkan hal tersebut maka diberi insentif berupa pengurangan retribusi.
- Di Jawa Barat bagian Selatan akan dibangun tiga pelabuhan, di Cicalong, Cipatujah, dan Sukabumi. Investornya menyarankan agar semua infrastruktur dibangun menggunakan bambu (investor tersebut memiliki teknologinya untuk dapat melakukan itu). Investor seperti ini layak diberi insentif.



Berikut dijelaskan mengenai jenis-jenis insentif yang ditetapkan dalam UU No. 26 tahun 2007 dan PP No 15 tahun 2010.

- Pemberian kompensasi  
Terdapat 3 jenis izin:
  - a. *Permit*: misalnya IMB, dsb;
  - b. *Licensing*: semua orang dapat memperoleh izin ini asalkan memiliki kompetensi yang sesuai;
  - c. Koneksi: Bila investor memanfaatkan sebuah *public domain* (air, hutan, tanah), maka ia wajib membayar kompensasi kepada pemerintah. Hal ini berbeda dari retribusi yang merupakan pembayaran atas suatu jasa pelayanan.  
Dengan demikian jenis insentifnya adalah: pengurangan beban kompensasi (bukan pemberian kompensasi). Contoh: kompensasi dari pemegang HPH kepada pemerintah. Perlu dicatat pula bahwa ganti rugi tidak sama dengan kompensasi. Ganti rugi adalah hukum perdata, sedangkan kompensasi adalah hukum administrasi.
- Subsidi Silang  
Subsidi silang tidak dikenal dalam administrasi negara sebagai insentif, karena insentif hanya diberikan dari pemerintah kepada masyarakat. Sementara subsidi silang diberikan dari pemda yang satu kepada pemda yang lain. Misalnya subsidi silang diberikan oleh daerah pemberi manfaat kepada daerah penerima manfaat (contoh Kota Bandung memberi subsidi silang kepada Kabupaten Sumedang yang memiliki sumber air). Konteks ini dalam UU 26/2007 dan PP 15/2010 dimasukkan ke dalam 'pemberian kompensasi', sementara hal tersebut sebenarnya lebih sesuai sebagai 'subsidi silang'.
- Kemudahan prosedur perizinan  
Hal ini merupakan kewajiban pemerintah, jadi bukan merupakan insentif.
- Imbalan  
Istilah imbalan bersifat generik, sehingga terlalu umum, oleh karenanya sebaiknya dihilangkan saja.
- Sewa Ruang  
Tidak terlalu jelas apa yang dimaksud dengan sewa ruang di sini. Apalagi sekarang yang digunakan adalah HGU /HGB, misalnya investor mendapatkan HGU/HGB langsung untuk selama 90 tahun.
- Urun Saham  
Untuk urun saham dapat dicontohkan dengan kapitalisasi aset. Lahan milik masyarakat di'bebas'kan namun istilah pembebasan lahan sebenarnya kurang tepat karena sebenarnya yang dibebaskan bukan lahan tetapi peruntukannya (pembebasan peruntukan). Sertifikat hak milik tetap menjadi milik masyarakat, yang disewakan adalah HGU/HGBnya. Hal ini dapat dimasukkan sebagai saham di perusahaan tersebut (kapitalisasi aset). Hal ini bukan insentif tetapi merupakan bagian dari konsolidasi lahan.
- Pemberian pajak yang tinggi  
Hal ini tidak dibenarkan secara hukum. Selain itu, seperti telah disebutkan sebelumnya, disinsentif merupakan satu kesatuan dengan insentif. Disinsentif adalah pencabutan insentif, sehingga tidak perlu dibahas secara terpisah. Misalnya insentif pembangunan infrastruktur merupakan satu kesatuan dengan disinsentif pembatasan infrastruktur.

Selanjutnya, untuk memperjelas jenis-jenis insentif ini ada baiknya dilakukan kajian mendalam mengenai insentif dalam konteks hukum administrasi.

Catatan lain:

- Masyarakat tradisional yang berada di dalam hutan lindung. Kasus ini tidak dapat diselesaikan dengan cara penerapan insentif atau sanksi, tetapi dibutuhkan pendekatan lain yang lebih sesuai. Masyarakat tradisional tersebut sebenarnya merupakan bagian dari yang perlu dipelihara (*preserve, protect, conserve*).
- Pembangunan serta pengadaan infrastruktur tetap dapat dimasukkan sebagai insentif. Saat ini untuk DAK dalam kriteria umum terdapat indeks khusus untuk kepatuhan terhadap tata ruang. Hal ini dapat digunakan sebagai dasar bagi insentif pengadaan infrastruktur.
- Perlu ditekankan bahwa monitoring/pengawasan dan evaluasi penerapan insentif ini menjadi tugas BKPRD di daerah.

#### 4.3. PRINSIP DASAR DAN ARAHAN PENERAPAN INSENTIF DAN DISINSENTIF

Dalam menerapkan insentif dan disinsentif terdapat beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan, yaitu:

- a. Penerapan insentif dan disinsentif dimungkinkan untuk dilakukan, tetapi tidak bersifat wajib, melainkan tergantung kebutuhannya (berdasarkan kasus).
- b. Oleh karena itu penerapannya harus dilakukan secara berhati-hati, agar tepat sasaran, dapat mencapai tujuan yang diharapkan, dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - Dari pengalaman internasional, dan konsensus dari peneliti, tampak bahwa dampak dari insentif untuk investasi terhadap pengambilan keputusan lokasi tidaklah besar. Banyak faktor lain yang juga mempengaruhi investor dalam mengambil keputusan berinvestasi di suatu lokasi.  
Dengan kata lain, tidak semua pengembangan lokasi membutuhkan insentif. Ada hal-hal lain yang lebih menentukan, seperti misalnya pengembangan clusters jaringan yang luas meliputi produser, suppliers, business

services dan sebagainya, atau keberadaan infrastruktur dan utilitas pendukung yang baik, dan keuntungan lokasi lainnya.

- Atas dasar itu maka penerapan insentif harus diawali dengan KAJIAN yang mendalam untuk menentukan desain yang sesuai (jenis, jangka waktu, target dst) dengan sasaran kebijakan yang dituju dan target penerima. Apakah insentif tersebut untuk menarik investasi baru di sektor yang sedang berkembang, atau untuk mengubah jalur pertumbuhan ekonomi lokal, atau untuk pertimbangan lingkungan, atau untuk mengendalikan pembangunan, dan sebagainya. Setiap sasaran kebijakan tersebut kemungkinan akan membutuhkan insentif yang berbeda, atau bahkan ada yang tidak membutuhkan insentif. Oleh karena itu sangat penting agar dilakukan kajian yang mendalam terlebih dulu untuk setiap upaya penerapan insentif. Kajian ini diperlukan agar penerapan insentif dapat tepat sasaran serta efektif dan efisien.
- c. Perlu ditekankan bahwa penerapan insentif untuk investasi (*investment incentives*) bukan merupakan pengganti (*substitute*) dari upaya-upaya yang berkaitan dengan pengembangan iklim usaha yang akan mempengaruhi pengambilan keputusan untuk berinvestasi. Penerapan insentif ini hanya merupakan pendukung/pelengkap. Penerapan insentif harus dijalankan bersama-sama dengan strategi pembangunan lainnya yang dirancang untuk meningkatkan iklim usaha.
- d. Penerapan insentif harus dapat memberikan MANFAAT (keuntungan bersih) yang MELAMPAUI BIAYA yang dibutuhkan. Perhitungan biaya ini juga harus mencakup biaya-biaya seperti biaya sosial, biaya lingkungan, dan sebagainya.
- e. Sebelum merancang penawaran insentif, terlebih dahulu perlu ditetapkan kegiatan/usaha apa saja yang layak diberi insentif. Sehubungan dengan itu perlu ditetapkan kriteria penerapan insentif. Kriteria tersebut dirumuskan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang diharapkan dari penerapan insentif tersebut, antara lain meliputi (PP No. 45/2008 pasal 5):
  - a) memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan masyarakat;
  - b) menyerap banyak tenaga kerja lokal;
  - c) menggunakan sebagian besar sumberdaya lokal;
  - d) memberikan kontribusi bagi peningkatan pelayanan publik;
  - e) memberikan kontribusi dalam peningkatan Produk Domestik Regional Bruto;
  - f) berwawasan lingkungan dan berkelanjutan;
  - g) termasuk skala prioritas tinggi;
  - h) termasuk pembangunan infrastruktur;
  - i) melakukan alih teknologi;
  - j) melakukan industri pionir;
  - k) berada di daerah terpencil, daerah tertinggal, atau daerah perbatasan;
  - l) melaksanakan kegiatan penelitian, pengembangan, dan inovasi;
  - m) bermitra dengan usaha mikro, kecil, menengah, atau koperasi; atau
  - n) industri yang menggunakan barang modal, mesin, atau peralatan yang diproduksi di dalam negeri.Untuk kriteria berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, dapat juga diterapkan skema pembayaran jasa ekosistem (lingkungan), sebagai kompensasi dari korporasi kepada masyarakat setempat dalam memberikan jasa pemeliharaan ekosistem. Hal ini terutama dapat diterapkan pada korporasi yang menggunakan *public domain* (tanah, air, hutan, dll) agar melakukan kegiatannya dengan tetap memelihara kualitas lingkungan berdasarkan pendekatan pembangunan berkelanjutan. Pendekatan dilakukan secara partisipatoris dengan melibatkan dan memberdayakan masyarakat setempat. Dalam hal ini, melalui skema pembayaran jasa ekosistem (PJE) tidak saja dilakukan penguatan terhadap masyarakat (sosial dan ekonomi) tetapi juga pemeliharaan dan pelestarian lingkungan hidup.
- f. Dalam merancang insentif, perlu dipahami juga faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas penerapan insentif untuk investasi (*investment incentives*). Dua faktor yang dapat disebut antara lain adalah waktu dan jenis sektor tertentu dari investasi.
  - Dalam hal waktu, investasi baru cenderung lebih tertarik pada insentif yang dapat mengurangi biaya awal (*start-up*), sedangkan perusahaan yang sedang mengembangkan usahanya lebih tertarik pada insentif terkait pajak yang akan mempengaruhi keuntungan.
  - Dalam hal sektor, perusahaan manufaktur yang membutuhkan investasi besar dalam *fixed assets* cenderung lebih responsif terhadap insentif yang berkaitan dengan depresiasi dibandingkan bisnis sektor jasa secara keseluruhan.
- g. Perlu dipelajari berbagai jenis insentif yang paling sesuai untuk suatu investasi tertentu. Misalnya insentif untuk perusahaan yang bersifat *footloose* mungkin berbeda dengan insentif untuk manufaktur berat yang membutuhkan investasi besar untuk *fixed asset*-nya.
  - Perlu diketahui bahwa *tax holiday* dapat menjadi masalah karena menciptakan insentif bagi pembentukan perusahaan baru daripada apa yang sebenarnya diinginkan seperti teknologi yang lebih baik dan peningkatan dalam aset produktif.
  - Selain itu *tax holidays* cenderung menarik investor *footloose* dan berjangka pendek yang mungkin akan pergi atau membentuk perusahaan baru bila *tax holiday* sudah habis.
  - Oleh karenanya, perlu ditekankan bahwa instrumen-instrumen insentif lainnya, seperti tunjangan penyusutan (*depreciation allowances*), *tax allowances*, dan *tax credit* mungkin lebih baik untuk diterapkan pada apa pun yang ingin dipromosikan oleh pemerintah daerah misalnya untuk pelatihan tenaga kerja atau pengembangan UMKM.
- h. Dalam menerapkan insentif perlu diperhatikan bahwa harus terdapat fokus yang jelas mengapa insentif tersebut mau diterapkan. Insentif ini harus dapat diimplementasikan dan diukur serta dimonitor efektivitasnya. Untuk itu penerapan insentif ini harus diadministrasikan secara baik dan dievaluasi secara berkala.

- i. Perlu ada kesamaan pemahaman tentang tujuan penerapan insentif antara pemerintah pusat, provinsi, dan kota/kabupaten. Penerapan insentif ini juga harus sesuai dengan koridor yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Namun demikian perlu dicermati juga bahwa penerapan insentif di suatu daerah oleh pemerintah bisa jadi tidak akan efektif, apabila ternyata pemerintah daerah yang bersangkutan memiliki motivasi yang berbeda.
- j. Penerapan insentif haruslah sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Walau saat ini belum ada peraturan yang khusus mengatur tentang penerapan insentif dalam penataan ruang dan pengembangan wilayah, namun sudah terdapat beberapa peraturan yang memberikan arahan tentang penerapan insentif. Beberapa hal yang dapat diacu antara lain:
  - Ketentuan tentang pemberian insentif di daerah diatur melalui Peraturan Daerah yang paling tidak mencakup (PP 45/2008 pasal 7-8): (i) tata cara; (ii) kriteria; (iii) dasar penilaian; (iv) jenis usaha atau kegiatan penanaman modal yang diprioritaskan; (v) bentuk insentif dan kemudahan yang dapat diberikan; dan (vi) pengaturan pembinaan dan pengawasannya. Sedang pemberian insentif kepada masyarakat dan/atau korporasi ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.
  - Di tingkat pusat, keputusan pemberian insentif dalam bentuk pajak penghasilan diterbitkan oleh Menteri Keuangan setelah mempertimbangkan usulan dari Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal dan/atau menteri sektor terkait (PP No. 1/2007 pasal 2 (3)).
  - Kepala daerah melaporkan perkembangan pemberian insentif di daerahnya secara berkala setiap tahun kepada gubernur yang kemudian menyampaikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri (PP No. 45/2008). Selain itu, masyarakat/korporasi yang mendapatkan insentif, khususnya insentif fiskal, juga harus menyampaikan laporan secara berkala kepada Direktur Jenderal Pajak dan Komite Verifikasi pemberian insentif fiskal tersebut (Peraturan Menteri Keuangan No. 130/PMK.011/2011 pasal 6).

Insentif diterapkan guna meningkatkan kesadaran masyarakat akan perlunya kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan melalui pemberian manfaat ekonomi/sosial atas perilakunya yang ideal (di atas standar). Dengan demikian pemberian insentif bersifat mendorong terjadinya perubahan perilaku ke arah yang lebih baik (ideal) sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks penataan ruang, penerapan insentif dan disinsentif dilakukan untuk mempengaruhi proses pemanfaatan ruang, baik untuk mendorong/mempercepat atau mengendalikan/membatasi dengan mempengaruhi pengambilan keputusan dan/atau mengubah perilaku dalam pemanfaatan ruang. Sedangkan disinsentif, berdasarkan hukum administrasi adalah pencabutan insentif, karena merupakan satu kesatuan. Berarti harus ada insentif dulu baru dapat diberikan disinsentif. Tanpa insentif, disinsentif juga tidak ada.

Pada umumnya, perilaku terhadap suatu kebijakan bersifat standar. Untuk meningkatkan perilaku standar tersebut menjadi perilaku yang ideal, maka dapat diberikan insentif. Namun, bila perilaku ideal yang diharapkan tersebut tidak terjadi, maka diberikan disinsentif berupa pencabutan (pengurangan) insentif (dalam hal ini perilaku tetap bersifat standar).

Pemberian insentif dan disinsentif hanya dapat dilakukan dari pemerintah (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) kepada masyarakat/korporasi. Dengan demikian pemberian subsidi yang dilakukan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah tidak dapat disebut sebagai pemberian insentif, melainkan konsekuensi dari penerapan suatu kebijakan tertentu yang dianggap strategis, misalnya dalam rangka mempertahankan ketahanan pangan nasional, pemerintah pusat memberikan bantuan dalam bentuk subsidi bagi pemerintah daerah untuk memelihara lahan-lahan pertanian produktifnya, dsb.

## 5 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

1. Insentif dapat dipahami sebagai: (i) pranata kebijakan pemerintah (pusat dan daerah) guna mengembangkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan; (ii) manfaat ekonomi/sosial yang dinikmati seseorang karena melaksanakan suatu perbuatan/perilaku tertentu (*good behavior*). Insentif tidak dapat berlaku umum dan hanya bersifat konkrit individual (kasus per kasus). Selain itu, insentif hanya diberikan untuk perilaku yang ideal, bukan perilaku standar (dalam mematuhi arahan peraturan perundang-undangan). Sedangkan bila terjadi pelanggaran maka akan diberikan sanksi.
2. Insentif hanya diberikan dari pemerintah kepada masyarakat, tidak ada insentif antara pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ataupun antarpemerintah daerah. Pemerintah Daerah tidak menerima insentif karena menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya merupakan kewajiban.
3. Berdasarkan perspektif hukum administrasi, insentif dan disinsentif adalah satu kesatuan. Disinsentif adalah pencabutan insentif. Berarti harus ada insentif dulu baru dapat diberikan disinsentif. Tanpa insentif, disinsentif juga tidak ada. Dalam hal ini, disinsentif berbicara tentang 'skala pembatasan'. Artinya, dalam memberikan disinsentif tidak harus 100% insentif yang diberikan dicabut, tetapi dapat hanya sebagian (pengurangan insentif).
4. Pada umumnya, perilaku terhadap suatu kebijakan bersifat standar. Untuk meningkatkan perilaku standar tersebut menjadi perilaku yang ideal, maka dapat diberikan insentif. Namun, bila perilaku ideal yang diharapkan tersebut tidak terjadi, maka diberikan disinsentif berupa pencabutan (pengurangan) insentif (dalam hal ini perilaku tetap bersifat standar).
5. Berdasarkan peraturan perundang-undangan bidang penataan ruang dan yang dikenal dalam perspektif hukum administrasi Jenis-jenis insentif terdiri atas: (a) Pembebasan/pengurangan pajak, (b) Pengurangan retribusi, (c) Pengurangan beban kompensasi, (c) Subsidi, (d) Pembangunan serta pengadaan infrastruktur, (e) Penghargaan dan fasilitasi, (f) Publikasi dan promosi, (g) Kemudahan prosedur perizinan (untuk kasus spesifik/tertentu).
6. Sedangkan jenis-jenis disinsentif adalah sebagai berikut: (a) Pencabutan/pengurangan atas insentif pemberian pembebasan atau pengurangan pajak, (b) Pencabutan/pengurangan atas insentif pemberian pengurangan retribusi,

(c) Pencabutan/pengurangan atas insentif pengurangan beban kompensasi, (d) Pencabutan/pengurangan atas insentif subsidi, (e) Pencabutan/pembatasan atas insentif pembangunan serta pengadaan infrastruktur, (f) Pencabutan atas insentif penghargaan dan fasilitas, (g) Pencabutan atas insentif publikasi dan promosi.

## 5.2. REKOMENDASI

Studi ini merekomendasikan beberapa hal berikut, agar kebijakan penataan ruang dapat dilaksanakan dan memberikan hasil yang diinginkan, yaitu pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dengan memperhatikan kelestarian sumber daya alam.

1. Kementerian Pekerjaan Umum c.q Direktorat Jenderal Penataan Ruang agar dapat melakukan amandemen atas UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, khususnya kebijakan yang terkait dengan pemberian insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang. Amandemen tersebut meliputi:
  - a. Pengertian atau definisi insentif dan disinsentif sesuai dengan kaidah ilmiah bidang Hukum Tata Negara; dan
  - b. Penyesuaian jenis-jenis insentif dan disinsentif yang dapat diterapkan dalam pemanfaatan ruang.
2. Kementerian Pekerjaan Umum c.q Direktorat Jenderal Penataan Ruang agar dapat melakukan amandemen atas PP No. 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, khususnya kebijakan yang terkait dengan pemberian insentif dan disinsentif dalam pemanfaatan ruang. Amandemen tersebut meliputi
  - a. Penyesuaian kriteria penerima dan pemberi insentif dan disinsentif sesuai dengan kaidah ilmiah bidang Hukum Tata Negara;
  - b. Penentuan jangka waktu pemberian insentif dan disinsentif;
  - c. Jangka waktu yang dimaksud dalam butir (c) dapat juga berupa batasan kondisi bentang alam yang berubah dinamis akibat perubahan pemanfaatan ruang; dan
  - d. Penyesuaian mekanisme dan prosedur untuk setiap jenis insentif dan disinsentif.

---

## DAFTAR PUSTAKA

Christian M. Rogerson, Local Investment Incentives for Urban Economic Development: Recent Debates in South African Cities, *Urban Forum* (2009) 20: 437 – 453.

Ditjen Penataan Ruang, Kementerian PU, Panduan Muatan RTR KSN, 2010.

Herman Rosa, Susan Kandel, Leopoldo Dimas, Compensation for Ecosystem Services and Rural Communities: Lessons from the Americas, *Programa Salvadoreno de Investigacion Sobre Desarrollo Y Medio Ambiente (PRISMA)*.

Niken Laras Ardhanti, Konsep Penerapan Insentif dan Disinsentif untuk Penanganan Lahan Kosong, Studi Kasus Wilayah Pengembangan Tegallega, Kota Bandung, Tugas Akhir, Departemen Teknik Planologi– Institut Teknologi Bandung, 2002.

Sri Legowo WD, A Mathematical Model on Water Resource Management Based on Regional Planning and Autonomous Region (Case Study on Cimanuk River Basin – West Java), *Civil Engineering Dimension*, Vol. 9, No. 2, 90 – 97, September 2007.

Stefan Mann, Institutional Causes of Urban and Rural Sprawl in Switzerland, *Land Use Policy* 26 (2009) 919 – 924.

UU No. 26/2007 tentang Penataan Ruang, *Pemerintah Republik Indonesia*, Jakarta.

Peraturan Pemerintah No. 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, *Pemerintah Republik Indonesia*, Jakarta.

Peraturan Pemerintah No. 15/2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, *Pemerintah Republik Indonesia*, Jakarta.

# SINERGITAS IMPLEMENTASI PERJANJIAN INTERNASIONAL BIDANG LINGKUNGAN HIDUP

DIREKTORAT LINGKUNGAN HIDUP  
email: [ningsih@bappenas.go.id](mailto:ningsih@bappenas.go.id)

## ABSTRAK

Tujuan dari kajian ini adalah mengidentifikasi dan menganalisis keterkaitan isu-isu lingkungan hidup dalam perjanjian internasional bidang lingkungan hidup. Kajian ini mengambil kasus pada tiga perjanjian internasional lingkungan hidup yang dihasilkan Konvensi Rio, yaitu Convention on Biological Diversity (CBD) atau perjanjian internasional mengenai Keanekaragaman Hayati, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) atau perjanjian internasional mengenai perubahan iklim, dan United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) atau perjanjian internasional mengenai kerusakan lahan. Data yang diambil berupa data primer (kuesioner) dan sekunder (dokumen-dokumen terkait). Metode analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah metode kualitatif (analisis deskriptif dan analisis asumsi) dan metode kuantitatif (analisis isi). Berdasarkan hasil analisis diperoleh kesimpulan bahwa perbedaan mekanisme dan persyaratan implementasi masing-masing perjanjian internasional menyebabkan terjadinya duplikasi program pelaksanaan kegiatan di tingkat nasional yang berpotensi membebani negara anggotanya. Untuk mengantisipasi beban ini diperlukan pengurangan duplikasi isu dan program pelaksanaan antar perjanjian internasional yang tumpang tindih. Peran setiap National Focal Point (NFP) perjanjian internasional sangat penting dalam mensinergikan program-program implementasi. Strategi utama yang direkomendasikan adalah peningkatan kapasitas dan konsolidasi peran parapihak untuk mensinergikan implementasi Konvensi Rio, baik di tingkat Pusat dan Daerah. Selain itu, perlu ada pemahaman bahwa permasalahan sinergitas perjanjian internasional bidang lingkungan hidup tidak hanya dipandang sebagai masalah lingkungan semata, namun harus dimasukkan ke dalam kerangka rencana aksi pembangunan berkelanjutan.

**Kata kunci:** sinergi, perjanjian internasional, CBD, UNFCCC, UNCCD

## 1. LATAR BELAKANG

Menurut undang-undang No. 24 tahun 2004, Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Perjanjian internasional bidang lingkungan hidup pada dasarnya dilandasi oleh adanya kesadaran mengenai begitu banyak permasalahan lingkungan di satu negara yang mempengaruhi negara lain.

Isu lingkungan global untuk pertama kalinya menjadi agenda resmi internasional dalam *UN Conference on the Human Environment* pada tahun 1972 di Stockholm. Konferensi ini melahirkan kelembagaan tingkat internasional yang dinamakan *United Nations Environment Programme* (UNEP).

Pada tahun 1992, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi diselenggarakan di Rio de Janeiro. Pertemuan ini merupakan tonggak penting dalam mengangkat isu pembangunan berkelanjutan. Hasil dari pertemuan ini antara lain menghasilkan beberapa agenda pembangunan internasional seperti deklarasi Rio, Agenda 21, dan diadopsinya tiga perjanjian internasional bidang lingkungan hidup. Ketiga perjanjian internasional bidang lingkungan hidup tersebut, yaitu (1) keanekaragaman hayati atau *The Convention on Biological Biodiversity* (CBD), (2) perjanjian internasional mengenai perubahan iklim atau *The United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), dan (3) perjanjian internasional mengenai kerusakan lahan/penggurunan atau *The United Nations Convention to Combat Desertification- UNCCD* (Young, 2010; UNEP Course series 5, 2007).

Ketiga perjanjian internasional tersebut pada dasarnya memiliki tujuan yang sama yaitu untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan sesuai dengan tujuan diadakannya KTT Bumi di Rio de Janeiro pada tahun 1992. CBD didasari oleh komitmen internasional yang terus berkembang terhadap pentingnya pembangunan berkelanjutan yang menekankan pada tiga hal yaitu dalam pengelolaan, pemanfaatan dan konservasi keanekaragaman hayati. UNFCCC merupakan wadah kerjasama internasional dalam mengurangi dampak pemanasan global. Sementara UNCCD, yang saat itu diputuskan untuk dinegosiasikan, karena desertifikasi merupakan permasalahan yang terkait dengan pembangunan, sosial dan lingkungan di hampir semua negara, terutama di Afrika.

Indonesia telah meratifikasi ketiga konvensi tersebut<sup>1</sup> sebagai wujud komitmen Indonesia untuk menjaga lingkungan dunia. Selain itu, Indonesia

terlibat aktif dalam berbagai pembahasan instrumen global yang menetapkan kewajiban dan peluang negara anggota di berbagai perjanjian internasional lainnya.

Di sisi lain, dalam pelaksanaan di tingkat nasional, program-program pelaksanaan dari perjanjian-perjanjian internasional tersebut saling tumpang tindih dan tidak terkoordinasi. Selain tidak efisien dan efektif, kondisi ini juga dapat menjadi beban bagi negara anggota. Sementara, banyak isu di tingkat implementasi yang mempunyai rencana aksi yang sama untuk mencapai tujuan yang berbeda. Misalnya, rencana aksi konservasi hutan dalam CBD juga dapat berkontribusi terhadap penurunan gas rumah kaca dalam UNFCCC.

Untuk itu, dalam rangka menjaga komitmen pelaksanaan perjanjian internasional tersebut, diperlukan berbagai upaya koordinasi antar sektor secara sinergis mengingat penyelesaian permasalahan lingkungan dalam konvensi tersebut tidak dapat hanya dilakukan oleh sektor tertentu saja. Dalam konteks perencanaan pembangunan di Indonesia, isu lingkungan hidup sudah menjadi salah satu prioritas pembangunan dalam RPJMN 2010-2014. Perencanaan pembangunan lingkungan hidup antara lain difokuskan kepada perubahan iklim, pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan, serta peningkatan sistem peringatan dini iklim, cuaca, dan kejadian bencana.

Berlatarbelakang dari pemikiran tersebut, maka diperlukan adanya suatu upaya pemikiran untuk mensinergikan pelaksanaan ketiga perjanjian internasional hasil konvensi Rio tersebut sesuai dengan arah kebijakan pembangunan lingkungan hidup Indonesia. Kajian Sinergitas Implementasi Perjanjian Internasional Bidang Lingkungan Hidup ini diperlukan untuk mempertajam dan memperkaya substansi dan arah kebijakan perencanaan pembangunan nasional yang aplikatif dan solutif, sesuai dengan UU Nomor 25 tahun 2004.

## 2. TUJUAN

Tujuan dari kajian Sinergitas Implementasi Perjanjian Internasional Bidang Lingkungan Hidup ini, adalah: 1) mengidentifikasi isu-isu lingkungan dalam perjanjian internasional hasil KTT Bumi Rio (CBD, UNFCCC dan UNCCD); 2) menganalisis keterkaitan antar perjanjian internasional tersebut; 3) mengidentifikasi permasalahan implementasinya di Indonesia; dan 4) merumuskan rekomendasi untuk harmonisasi dan sinergi pelaksanaan ketiga perjanjian internasional tersebut.

## 3. METODOLOGI

### 3.1 KERANGKA ANALISIS

Kerangka analisis yang digunakan dalam kajian ini menggunakan pendekatan gabungan antara metode penelitian kualitatif<sup>2</sup> dan metode kuantitatif<sup>4</sup>.

Metode kualitatif digunakan untuk analisis deskriptif dan analisis asumsi. Sedangkan metode kuantitatif digunakan untuk analisis isi (*content analysis*).

Berikut disampaikan uraian masing-masing metode analisis tersebut serta fungsinya dalam kajian ini, yaitu:

- Analisis deskriptif: adalah teknik analisis yang memberikan informasi hanya mengenai data yang diamati dan tidak bertujuan menguji hipotesis serta menarik kesimpulan yang digeneralisasikan terhadap populasi (Purwanto & Sulistyastuti, 2007). Analisis ini dimaksudkan untuk memberikan informasi mengenai data yang diamati agar bermakna dan komunikatif. Metode analisis ini digunakan untuk menggambarkan kerangka waktu penetapan setiap perjanjian internasional dan penetapan kebijakan terkait atau pendukung implementasi tersebut di tingkat nasional. Hal ini bermanfaat untuk memahami berbagai perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup termasuk isu-isu yang ditangani, keterkaitan antar perjanjian, dan respon kebijakan implementasinya.
- Analisis asumsi: adalah teknik analisis yang menganalisis gambaran positif maupun negatif dari konflik dan komitmen. Konflik digunakan untuk menunjukkan keberadaan asumsi yang bertentangan dengan kebijakan yang dibuat. Di sisi lain, komitmen digunakan sebagai bukti untuk mendukung pokok pandangan pihak yang bertentangan (Dunn, 2003; Dewar et al., 1996). Dalam kajian ini teknik analisis asumsi yang digunakan ialah *Strategic Assumption Surfacing*

1 CBD diratifikasi melalui UU No. 5 tahun 1994 tentang Pengesahan United Nations CBD (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa Mengenai Keanekaragaman Hayati). UNFCCC diratifikasi melalui UU No. 6 tahun 1996 tentang Pengesahan UNFCCC (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa Bangsa Mengenai Perubahan Iklim). UNCCD ditandatangani oleh delegasi Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 17 Oktober 1994 dan diratifikasi melalui KEPPRES No. 135 tahun 1998 tentang Pengesahan *The United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Memerangi Penggurunan di Negara-Negara yang Mengalami Kekeringan dan/atau Penggurunan yang Serius, terutama di Afrika).

2 Metode penelitian adalah cara yang digunakan untuk menemukan kebenaran yang obyektif dengan fakta-fakta yang terjadi (Nawawi, 2005). Metode penelitian terbagi dalam dua macam yaitu metode penelitian kualitatif dan metode kuantitatif (Sugiyono, 2009).

3 Metode penelitian kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk meneliti kondisi obyek yang alamiah, dan masalah pada metode kualitatif masih bersifat sementara, tentatif dan terus akan berkembang (Sugiyono, 2009). Metode penelitian kualitatif yang menekankan pada penggambaran dan pemahaman fenomena yang kompleks pada hubungan antar faktor yang berpengaruh (Alwasilah, 2002).

4 Metode penelitian kuantitatif merupakan metode penelitian yang ilmiah, konkrit/empiris, obyektif, terukur, rasional dan sistematis sedangkan masalah yang akan dipecahkan sudah jelas, spesifik dan dianggap tidak akan berubah (Sugiyono, 2009).

*and Testing (SAST)*. SAST merupakan salah satu metode dalam *soft systems thinking* yang menekankan pada asumsi yang melandasi pengambilan keputusan dibandingkan dengan memperhatikan perancangan sistem yang efisien (Adiprasetyo, 2010). Metode ini sesuai untuk mengkaji perihal yang bersifat plural untuk membantu membuka asumsi kritis yang melandasi kebijakan, rencana atau strategi. Tahapan yang dilakukan dalam teknik SAST digunakan untuk merumuskan alternatif asumsi yang melandasi penyusunan rekomendasi kebijakan.

- Analisis isi (*content analysis*): adalah suatu teknik penelitian yang digunakan untuk menganalisis dokumen-dokumen tertulis yang dapat digunakan, antara lain untuk menjelaskan pola budaya kelompok, kelembagaan, ataupun masyarakat, mengidentifikasi *intention* (penekanan) dan karakteristik lainnya, dan mengungkapkan fokus perhatian dari kelompok, institusi ataupun masyarakat (Adiprasetyo, 2010). Teknik penelitian ini dapat berupa teknik kualitatif maupun kuantitatif yang sistematis dan dapat diaplikasikan untuk menjelaskan atau memahami konsep yang dikaji (Weber, 1990). Dalam kajian ini, analisis isi digunakan untuk mengidentifikasi isu-isu yang tercakup dalam dokumen-dokumen perjanjian internasional serta dokumen kebijakan implementasinya di tingkat nasional.

Untuk mendukung proses analisis deskriptif dan analisis asumsi, digunakan dua instrumen yaitu:

- Teknik curah pendapat (*brainstorming*): digunakan untuk menggali ide-ide, tujuan-tujuan jangka pendek, dan strategi-strategi yang membantu mengidentifikasi dan mengkonseptualisasikan kondisi-kondisi permasalahan (Dunn, 2003).
- Kuesioner: adalah sebuah dokumen yang berisi pertanyaan-pertanyaan dan bentuk-bentuk lainnya yang dirancang untuk memperoleh informasi yang layak untuk dianalisis (Babbie, 1998).

### 3.2 METODOLOGI PELAKSANAAN KAJIAN

Sesuai dengan tujuannya, tahapan pelaksanaan kajian ini dimulai dengan pengumpulan data sekunder melalui studi literatur berupa pengumpulan dan telaah dokumen-dokumen terkait. Setelah itu dilanjutkan dengan pengumpulan data primer melalui teknik curah pendapat (*brainstorming*) dan pengisian kuisisioner kepada parapihak yang terlibat dalam rapat Tim Perumus Rekomendasi Kebijakan (TPRK), Rapat Lintas Sektor, dan Seminar. Setelah semua data terkumpul, kajian dilanjutkan dengan pengolahan dan analisis data. Hasil analisis ini dijadikan bahan untuk mengidentifikasi isu, merumuskan kesimpulan serta penyusunan strategi dan rekomendasi. Untuk lengkapnya, diagram alir proses tahapan pelaksanaan kajian ini disajikan pada Gambar 1.

### 3.3. DATA

Data yang digunakan berupa data sekunder dan data primer. Data sekunder

diperoleh melalui penulisan pustaka baik secara langsung, maupun memanfaatkan media elektronik. Data sekunder yang dikumpulkan berupa buku, jurnal, laporan hasil pertemuan (diskusi, seminar), dokumen hasil *Conference of Parties (COP)* untuk masing-masing perjanjian internasional yang dikaji, peraturan perundangan, dan literature terkait lainnya. Dokumen dipilih secara acak (*non-probability sampling design*) dengan *purposive sampling*<sup>6</sup> dan *convenience sampling*. *Purposive sampling design* digunakan untuk memilah

dokumen yang sesuai dengan topik kajian sampai dengan batas waktu analisis kajian ini (Oktober 2011). Sedangkan *convenience sampling* digunakan karena populasi dokumen yang terkait dengan penelitian tidak dapat diidentifikasi. Informasi dikumpulkan baik berdasarkan *manifest content* dari sumber data.

Studi literatur ini dilakukan sebagai langkah awal untuk memperdalam pengetahuan tentang masalah yang diteliti dan penentuan metode pengumpulan data serta responden yang diperlukan untuk kebutuhan analisis. Jumlah dokumen yang diperoleh untuk analisis kajian ini ada 32 buah. Adapun jenis dan kategori masing-masing dokumen disajikan pada Tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1. Jenis dan Kategori Dokumen yang dianalisis**

Jenis dan Kategori Dokumen	Jumlah
1. CBD	4
2. UNFCCC	7
3. UNCCD	3
4. Lintas Isu	4
5. Jurnal	1
6. Buku	3
7. Makalah seminar	10
<b>Total</b>	<b>32</b>

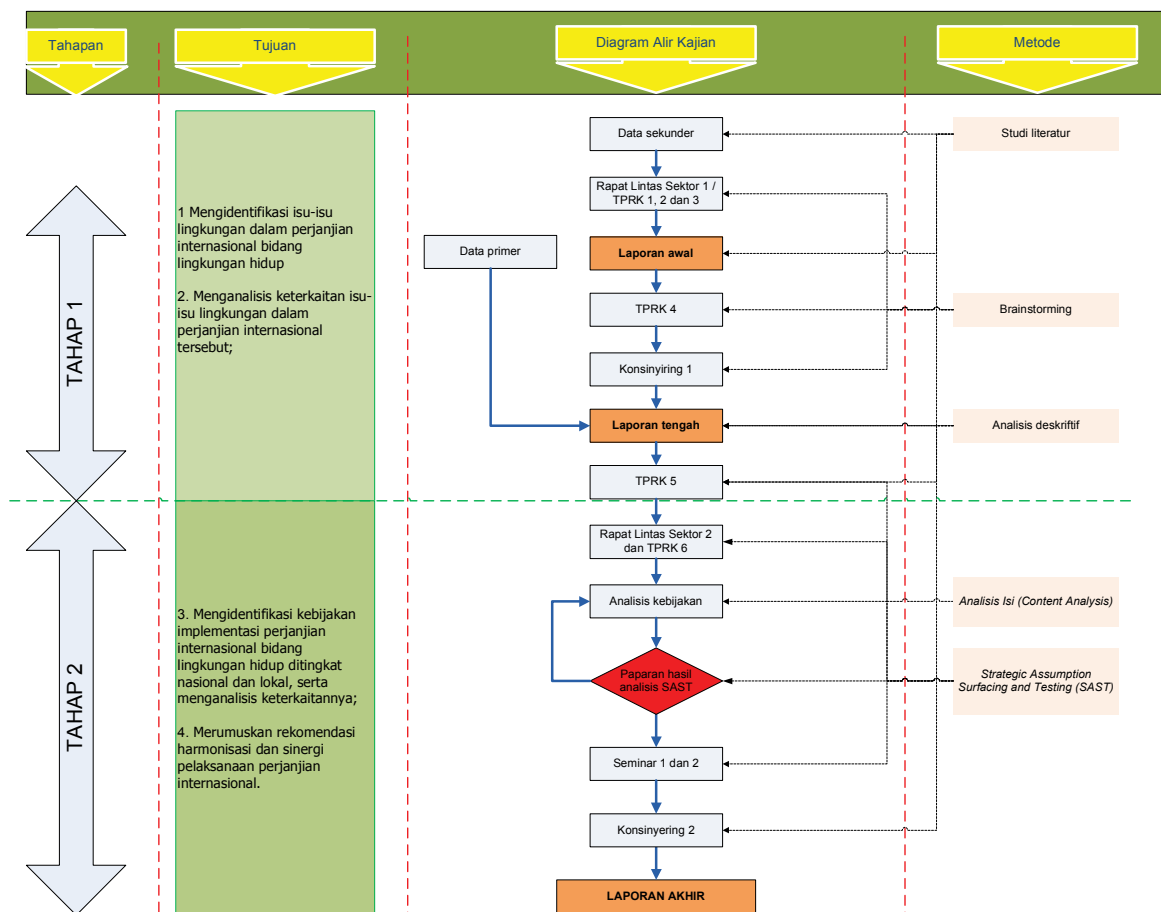
Data primer diperoleh langsung dengan teknik curah pendapat dan pengisian kuisisioner yang dilaksanakan pada saat rapat TPRK, Rapat Lintas Sektor, dan Seminar. Responden dipilih dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Kriteria yang dibangun diantaranya ialah responden harus berasal/mewakili institusi yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang sesuai dengan ketiga perjanjian internasional yang dikaji.

5 *Non-probability sampling design*: merupakan rancangan pengambilan sample jika *sampling frame* tidak diketahui (Riffe et al., 1998).

6 *Purposive sampling* ialah teknik pengambilan sample dengan menggunakan / membangun kriteria (Riffe et al. 1998).

7 *Convenience sampling* : sample diambil dimana dan kapan saja sample itu diperoleh (Riffe et al. 1998)

8 *Manifest content* adalah arti dari kata-kata, kalimat, paragraph, bagian atau bab yang dapat dipahami secara langsung tanpa memerlukan suatu inferensi (Fraenkel & Norman. 1996).



Gambar 1. Diagram alir pelaksanaan kajian

#### 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

##### 4.1 HASIL IDENTIFIKASI ISU LINGKUNGAN DALAM PERJANJIAN INTERNASIONAL CBD, UNFCCC DAN UNCCD UNITED NATION CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (UNCED)

Pada tahun 1992 di Rio de Janeiro, Brasil menyepakati upaya global menghadapi ancaman bencana lingkungan di dunia dengan mencetuskan tiga perjanjian internasional (konvensi). Ketiga konvensi tersebut yaitu: (i) Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD), (ii) Konvensi Kerangka Kerja Persatuan Bangsa-bangsa (PBB) tentang Perubahan Iklim (UNFCCC), dan (iii) Konvensi PBB untuk Memerangi Penggurunan (UNCCD).

Ketiga perjanjian internasional tersebut meskipun pada akhirnya mempunyai tujuan utama yang sama yaitu pencapaian pembangunan yang berkelanjutan, namun memiliki tujuan khusus yang berbeda-beda. Selain itu, saat ini masing-masing perjanjian berada pada berbagai tahap pelaksanaan yang berbeda. Selengkapnya mengenai tujuan khusus masing-masing perjanjian internasional tersebut disajikan pada Tabel 2.

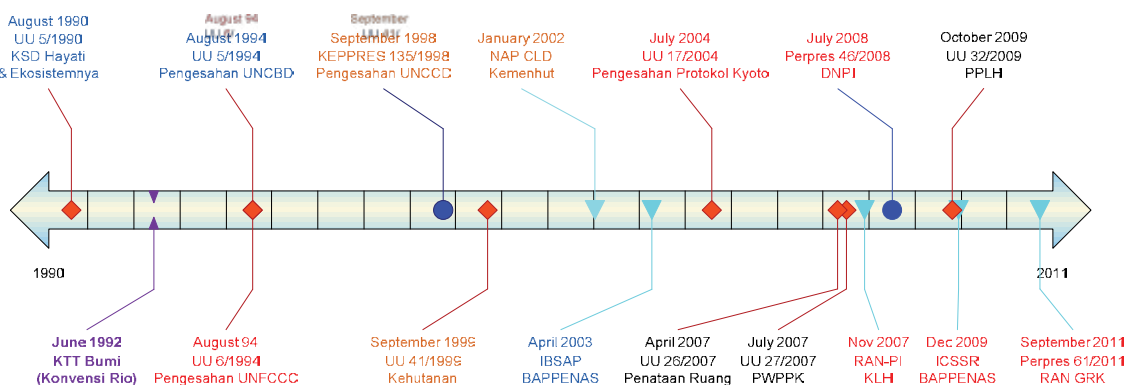
Tabel 2. Tujuan Utama dari CBD, UNFCCC dan UNCCD

Konvensi	Referensi	Tujuan Utama dan Norma
UNCCD	Teks final konvensi, artikel 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memerangi Penggurunan dan mitigasi efek kekeringan di negara-negara yang pernah mengalami kekeringan</li> <li>Dicapai melalui rehabilitasi lahan, konservasi dan pengelolaan secara lestari tanah dan sumberdaya air</li> </ul>
UNFCCC	Teks final konvensi, artikel 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mencapai konsentrasi gas rumah kaca yang stabil di atmosfer pada tingkat yang dapat mencegah campur tangan manusia yang membahayakan sistem iklim</li> <li>Seharusnya dicapai di dalam kerangka waktu yang memungkinkan ekosistem melakukan adaptasi alamiah terhadap perubahan iklim, untuk memastikan bahwa produksi pangan tidak terancam, dan untuk memungkinkan proses pertumbuhan ekonomi terjadi dengan cara yang lestari</li> </ul>
CBD	Teks final konvensi, artikel 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Konservasi Keanekaragaman Hayati, pemanfaatan Komponen-komponennya secara berkelanjutan, dan pembagian keuntungan yang dihasilkan dari pemanfaatan/pendayagunaan sumberdaya genetik secara adil dan merata</li> <li>Dicapai melalui akses yang memadai terhadap sumberdaya genetik, transfer teknologi terkait, dan dana yang memadai</li> </ul>

Sumber: Young, 2010 dalam Triono, 2011; Anwar, 2011



Indonesia telah meratifikasi ketiga perjanjian internasional tersebut dan mengimplementasikannya ke dalam berbagai kebijakan nasional (Gambar 2). Selain itu, telah disusun pula berbagai dokumen yang lebih operasional guna mendorong implementasi ketiga perjanjian internasional tersebut. Sebagai *National Focal Point* (NFP) UNCCD, Kementerian Kehutanan telah menyusun *National Action Plan for Combating Land Degradation* (NAP-CLD) Indonesia pada tahun 2002, terdiri atas 11 strategi dan 13 tematik program yang disiapkan untuk mengurangi degradasi lahan.



Sumber: Hasil analisis, 2011

**Gambar 2. Kerangka waktu penetapan kebijakan nasional terkait isu CBD, UNFCCC, dan UNCCD.**

Rencana aksi nasional untuk CBD telah disusun *Biodiversity Strategy and Action Plan* (BAPI) pada tahun 1992 oleh Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH), dan institusi terkait. Selanjutnya, pada tahun 2003, Bappenas bekerjasama dengan KLH (selaku NFP CBD) dan Kementerian/Lembaga terkait menyusun dokumen *Indonesian Biodiversity Strategy and Action Plan* (IBSAP) yang mengelompokkan isu-isu pengelolaan keanekaragaman hayati ke dalam 5 (lima) program.

Pada tahun 2007, KLH sebagai NFP UNFCCC telah menyusun Rencana Aksi Nasional Menghadapi Perubahan Iklim (RAN-PI) sebagai respon terhadap perjanjian internasional perubahan iklim. Selanjutnya, pada tahun 2009, Kementerian PPN/Bappenas mengeluarkan dokumen *The Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap* (ICCSR) 2010-2029 dan sejak tahun 2010 bersama K/L terkait menyusun RAN Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAN-GRK) yang telah diterbitkan, melalui Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2011.

#### 4.2 KETERKAITAN PROGRAM IMPLEMENTASI PERJANJIAN INTERNASIONAL

Berdasarkan hasil identifikasi isu-isu pada setiap kebijakan dan analisis substansi telah diperoleh sebanyak 20 aspek kunci terkait implementasi ketiga perjanjian internasional tersebut (Tabel 3). Aspek-aspek kunci ini kemudian dianalisis ulang terhadap masing-masing dokumen kebijakan untuk mengidentifikasi keterkaitan program implementasi.

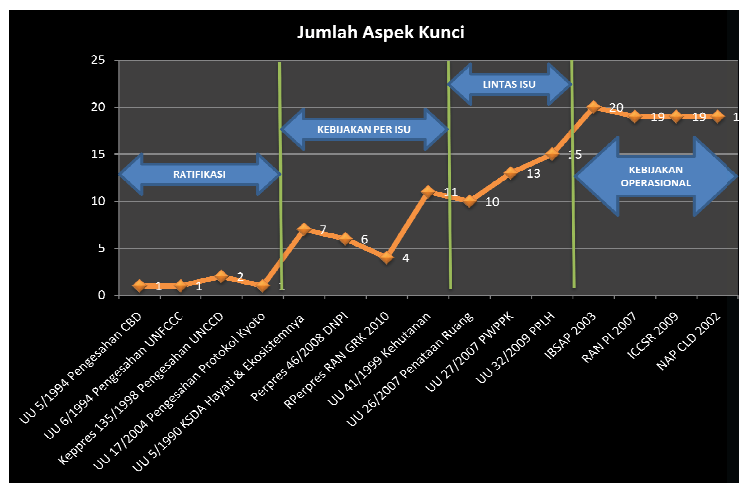
**Tabel 3. Pemetaan sebaran aspek kunci pada masing-masing kebijakan**

No	Aspek Kunci	CBD			UNFCCC				UNCCD		CBD/UNCCD	CBD/UNFCCC/UNCCD			
		UU 5/1990 KSDA Hayati & Ekosistemnya	UU 5/1994 Pengesahan CBD	IBSAP 2003	Perpres RAN GRK 2010	ICCSR 2009	RAN PI 2007	Perpres 46/2008 DNPI	UU 17/2004 Pengesahan Protokol Kyoto	UU 6/1994 Pengesahan UNFCCC	NAP CLD 2002	Keppres 135/1998 Pengesahan UNCCD	UU 41/1999 Kehutanan	UU 26/2007 Penataan Ruang	UU 27/2007 PWPPK
1	Keanekaragaman hayati	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓
2	Perubahan Iklim			✓		✓	✓	✓	✓	✓					✓
3	Penggurunan									✓	✓				
4	Degradasi lahan			✓	✓	✓				✓					
5	Kekeringan			✓	✓	✓				✓	✓				✓
6	Konservasi	✓		✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓
7	Perlindungan	✓		✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓
8	Pemanfaatan	✓		✓	✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓
9	Pengelolaan	✓		✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
10	Pengendalian			✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
11	Rehabilitasi	✓		✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
12	Penegakan Hukum			✓	✓	✓	✓								✓
13	Peran serta	✓		✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
14	Pemberdayaan (masyarakat)			✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
15	Lingkungan Hidup			✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
16	Berkelanjutan			✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
17	Pembangunan Berkelanjutan			✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
18	Sinergitas			✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
19	Terpadu			✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
20	Implementasi			✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓

Sumber : Hasil analisis, 2011

Hasil analisis substansi menunjukkan bahwa berdasarkan tingkatan dan klasifikasi, terjadi peningkatan kandungan aspek kunci dari kebijakan ratifikasi hingga pelaksanaan operasional yang menggambarkan adanya upaya peningkatan implementasi sinergitas ketiga perjanjian internasional (Gambar 3). Meskipun demikian isu sinergitas masih belum

diangkat secara maksimal, baik secara tekstual, maupun proporsinya. Isu lain yang perlu mendapatkan perhatian lebih baik adalah isu pengurangan dan degradasi lahan.



Sumber : Hasil analisis, 2011

**Gambar 3. Peningkatan penekanan jumlah aspek kunci yang terkandung pada setiap kebijakan.**

Pada tingkat pelaksanaan, berbagai program pembangunan, baik sektoral maupun lintas sektor, mengindikasikan adanya keterkaitan ketiga perjanjian internasional. Sebagai contoh, rencana aksi kegiatan perlindungan tutupan lahan oleh vegetasi, kegiatan ini berkontribusi pada pencapaian UNCCD dalam hal mitigasi degradasi lahan. Sementara kontribusinya untuk pencapaian tujuan UNFCCC adalah sebagai sumber *carbon sink*, dan kontribusi terhadap pencapaian tujuan CBD yaitu perlindungan habitat dan keanekaragaman hayati. Contoh keterkaitan kegiatan rencana aksi lainnya disajikan pada Tabel 4.

**Tabel 4. Contoh keterkaitan kegiatan rencana aksi ketiga Konvensi Rio**

Kegiatan	UNCCD	UNFCCC	CBD
Perlindungan tutupan lahan	Mitigasi degradasi lahan	Menyediakan <i>carbon sink</i>	Perlindungan keanekaragaman hayati
Aforestasi dan Reforestasi	Menjaga erosi tanah	Menyimpan tambahan CO2 dalam biomasa	Memperbaiki ekosistem hutan
Konservasi tanah dan air	Mengamankan ketersediaan air dan kesuburan tanah	Mengkonservasi karbon organik dan mengurangi emisi C tanah	Menjaga keragaman hayati mikro organisme di dlm tanah
Mempromosikan sumber energi alternatif dan terbarukan	Mengurangi deforestasi (pengurangan kayu bakar)	Mengurangi emisi gas rumah kaca	Pemanfaatan keanekaragaman hayati secara berkelanjutan

Sumber: Hasil analisis, 2011

Hasil beberapa pertemuan para pihak (COP) juga mengindikasikan adanya keterkaitan antar ketiga perjanjian internasional ini. Dalam kajian ini, keterkaitan ini diidentifikasi dari beberapa hasil COP CBD. Hasilnya disajikan pada Tabel 5 berikut ini:

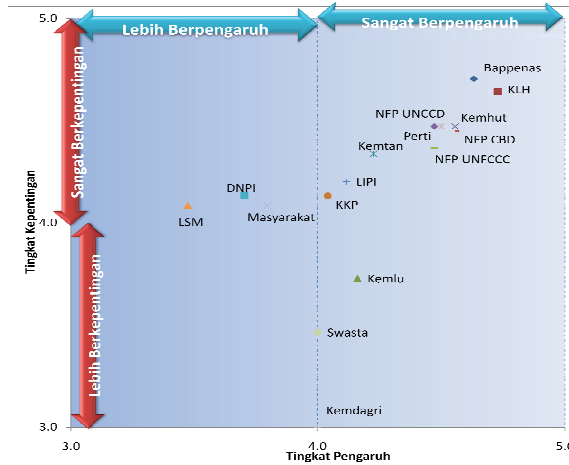
**Tabel 5. Keterkaitan CBD, UNFCCC, dan UNCCD berdasarkan analisis hasil COP-CBD**

Keputusan COP-CBD	UNFCCC	UNCCD
X/33, IX/16, VIII/30, VII/15, VII/11	Keanekaragaman hayati dan perubahan iklim;	Adaptasi perubahan iklim (restorasi kerusakan lahan)
X/36, IX/5, VIII/19, V/4, IV/7	Keanekaragaman hayati hutan (REDD plus, deforestasi, dll)	Mencegah kerusakan lahan dan penghijauan kembali lahan yang rusak (restorasi)
IX/1, VIII/30, IV/7, II/9	Keanekaragaman hayati pertanian (mitigasi dan adaptasi serta menjaga <i>carbon stock</i> )	Mencegah kerusakan lahan dan penghijauan kembali lahan yang rusak (restorasi)
X/31, VIII/24	Kawasan lindung (carbon sequestration dan carbon stock)	Menambah tutupan lahan
X/28, X/29	Basis data keanekaragaman hayati (mendukung mitigasi dan adaptasi)	Mendukung rencana perlindungan dan restorasi lahan

Sumber: Hasil analisis, 2011

### 4.3 TINGKAT PENGARUH DAN KEPENTINGAN PARAPIHAK

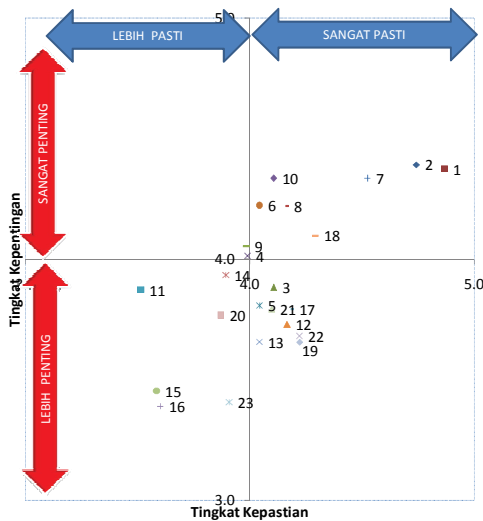
Hasil analisis *stakeholder* menunjukkan bahwa semua pihak yang terlibat memiliki tingkat pengaruh dan kepentingan yang relatif tinggi. Parapihak yang merupakan institusi formal pemerintah paling berpengaruh dan berkepentingan dengan adanya sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional. Ada tiga institusi pemerintah yang dianggap sangat penting dan berpengaruh dalam pelaksanaan sinergitas rencana aksi ketiga perjanjian internasional, yaitu: Kementerian PPN/Bappenas, KLH, dan Kementerian Kehutanan. Tingkat kepentingan dan pengaruh parapihak selengkapnya disajikan pada Gambar 4.



Gambar 4. Tingkat pengaruh dan tingkat kepentingan parapihak.

### 4.4 TINGKAT KEPASTIAN DAN KEPENTINGAN STRATEGI YANG DIREKOMENDASIKAN PARAPIHAK

Berdasarkan hasil kuesioner dan curah pendapat untuk analisis asumsi, diperoleh 23 asumsi strategi teratas untuk mendorong sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional. Asumsi ini kemudian dianalisis ulang untuk mengetahui strategi atau langkah-langkah apa yang memiliki tingkat kepastian dan kepentingan yang tinggi agar usaha sinergitas dapat terwujud. Hasil spesifikasi asumsi menunjukkan ada 9 (sembilan) asumsi strategi yang masuk kedalam sub-kuadran tertinggi (sangat pasti dan sangat penting). Selanjutnya 14 asumsi lainnya tersebar pada tingkat kepentingan dalam sub-kuadran lebih penting. Tingkat kepastian dan kepentingan strategi menurut parapihak ini disajikan dalam Gambar 5.



Keterangan :

1	Melakukan koordinasi lintas sektoral di tingkat nasional	12	Menyusun dan melaksanakan implementasi hasil kesepakatan tiga konvensi di setiap sektor
2	Mengembangkan kebijakan perencanaan pembangunan yang terintegrasi	13	Menyusun rencana aksi dan implementasi konvensi di tingkat daerah
3	Menyusun UU dan peraturan terkait sinergitas implementasi tiga konvensi	14	Memperjelas dan memperkuat tupoksi serta koordinasi setiap NFP
4	Melakukan inventarisasi dan penyiapan sumberdaya pendanaan ( <i>resource mobilization</i> ) dari tiga konvensi	15	Membuat sekretariat bersama NFP
5	Mengarahkan dan memantau pengalokasian dana di tingkat nasional untuk implementasi tiga konvensi	16	Mendorong penggabungan tiga konvensi
6	Memfasilitasi para pihak termasuk K/L dan NFP dalam merumuskan dan menyusun strategi perencanaan	17	Menyusun data dan pertimbangan ilmiah pada setiap konvensi
7	Menyusun kebijakan Rencana Aksi Nasional terkait sinergitas implementasi tiga konvensi	18	Memperisapkan dan menyusun National Report sebagai persiapan COP
8	Melakukan koordinasi, persiapan, dan negosiasi di tingkat internasional untuk kepentingan nasional	19	Melakukan pengawasan pelaksanaan sinergitas implementasi tiga konvensi
9	Memperkuat dan mendukung delegasi Indonesia dalam pertemuan-pertemuan internasional	20	dalam mendukung sinergitas implementasi tiga konvensi
10	Melakukan diseminasi informasi hasil kesepakatan konvensi internasional kepada semua stakeholders terkait	21	Melakukan kajian ilmiah terkait sinergitas implementasi tiga konvensi
11	Menyusun dan mendiseminasi informasi untuk konsumsi internasional	22	Meningkatkan kapasitas stakeholders pelaksana sinergitas implementasi tiga konvensi
		23	Menyusun dan merevisi peraturan terkait dengan daerah

Gambar 5. Tingkat kepastian dan tingkat kepentingan masing-masing asumsi menurut parapihak.

Hasil tersebut memberikan gambaran, bahwa asumsi yang berada pada sub-kuadran sangat pasti dan sangat penting dijadikan strategi utama dalam pencapaian sinergitas implementasi konvensi internasional bidang lingkungan hidup. Sementara, asumsi lainnya yang berada pada tingkat kepentingan dalam sub-kuadran lebih penting dijadikan sebagai strategi pendukung.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

- Berdasarkan analisis isi aspek kebijakan, telah ada kebijakan legal yang meratifikasi *CBD*, *UNFCCC*, dan *UNCCD*. Selain itu, terdapat regulasi yang terkait dengan ketiga perjanjian, baik terkait secara isu/tema dan sektor, maupun lintas isu/tema dan lintas sektor. Kebijakan lainnya yang bersifat operasional telah disusun dalam bentuk dokumen nasional berupa rencana aksi masing-masing perjanjian internasional tersebut.
- Hasil analisis deskriptif dan analisis isi dokumen-dokumen kebijakan implementasi ketiga perjanjian internasional hasil konvensi Rio, termasuk hasil-hasil keputusan konferensi para pihak atau *Conference of the Parties (COP)* masing-masing perjanjian internasional tersebut, mengindikasikan terdapat 20 aspek kunci atau isu utama yang terkait dengan pengelolaan lingkungan.
- Berdasarkan hasil analisis yang sama juga menunjukkan terdapat beberapa program aksi atau implementasi yang mengindikasikan adanya keterkaitan isu dan duplikasi rencana aksi dalam implementasi perjanjian internasional di tingkat nasional dan lokal.
- Hasil analisis asumsi menunjukkan belum adanya sinergi peran *National Focal Point (NFP)* ketiga perjanjian internasional, sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih pelaksanaan baik di tingkat pusat maupun daerah.
- Perbedaan keanggotaan dan mekanisme implementasi masing-masing perjanjian internasional merupakan salah satu penyebab terjadinya duplikasi program implementasi yang secara substansial berpotensi untuk membebani negara anggota.
- Berdasarkan aspek kunci yang dikaji dalam analisis substansi kebijakan, diketahui bahwa aspek kunci sinergitas dan keterpaduan masih sangat minim terkandung dalam kebijakan yang ada. Proporsi aspek kunci terkecil lainnya yaitu pemberdayaan masyarakat dan penegakan hukum.
- Isu yang relatif lebih sering teridentifikasi dalam proses penyusunan kebijakan adalah aspek kunci perubahan iklim, pengelolaan, dan pemanfaatan.
- Berdasarkan hasil analisis stakeholder menunjukkan bahwa ada 10 institusi yang memiliki tingkat pengaruh dan kepentingan yang relatif tinggi. Berdasarkan analisis asumsi, stakeholder yang merupakan institusi formal pemerintah (Bappenas, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, dan Kementerian Kehutanan) dianggap paling berpengaruh dan berkepentingan dengan adanya sinergitas implementasi ketiga konvensi tersebut.
- Hasil spesifikasi asumsi menunjukkan dari 23 asumsi strategis yang dapat menjadi masukan untuk meningkatkan peran parapihak untuk mendorong sinergitas implementasi 3 perjanjian internasional, 9 asumsi diantaranya direkomendasikan untuk menjadi strategi utama dalam pencapaian sinergitas implementasi perjanjian internasional bidang lingkungan hidup. Sementara 14 asumsi lainnya direkomendasikan menjadi strategi pendukung dan pelengkap

### 5.2 REKOMENDASI

- Pada tingkat nasional dan lokal, sinergi rencana aksi perjanjian internasional hasil KTT Bumi Rio dapat dilakukan dengan mengidentifikasi kesamaan-kesamaan isu-isu sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang ada dalam setiap perjanjian internasional tersebut.
- Duplikasi program aksi dalam implementasi ketiga perjanjian internasional perlu dikurangi melalui perencanaan yang terintegrasi, efisien dan efektif dalam pemanfaatan sumberdaya serta disesuaikan dengan prioritas pembangunan nasional dan sektoral yang ada.
- *National Focal Points (NFPs)* masing-masing perjanjian internasional perlu melakukan konsolidasi bersama dalam mengimplementasikan hasil-hasil pertemuan COP dan mendorong upaya-upaya nasional untuk menindaklanjuti secara terintegrasi implementasi ketiga perjanjian internasional tersebut pada sektor terkait melalui sistem perencanaan pembangunan nasional. Integrasi ke dalam sistem perencanaan pembangunan nasional dapat menjamin pelaksanaan program aksi/kegiatan baik di tingkat nasional ataupun lokal, monitoring dan evaluasi pencapaian tujuan serta ketersediaan anggarannya.
- Perlu ada pemahaman bahwa permasalahan sinergitas implementasi perjanjian internasional tidak dipandang sebagai masalah lingkungan semata, namun harus dimasukkan ke dalam kerangka pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sehingga rencana aksi yang akan diimplementasikan mendukung upaya-upaya terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan.
- Perlu ada penguatan lembaga/institusi dalam mendukung pencapaian sinergitas implementasi perjanjian-perjanjian internasional bidang lingkungan hidup, karena setiap institusi yang terlibat memiliki pengaruh dan kepentingan yang tinggi terhadap isu tersebut. Koordinasi dan konsolidasi semua pihak dapat dikoordinasikan oleh tiga stakeholder utama, yaitu Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Kementerian Kehutanan sesuai dengan tupoksi masing-masing.
- Perlu disusun strategi yang dapat mendukung tercapainya sinergitas implementasi, antara lain: (1) Melakukan koordinasi lintas sektor di tingkat nasional; (2) Mengembangkan kebijakan perencanaan pembangunan yang terintegrasi; (3) Menyusun kebijakan Rencana Aksi Nasional terkait sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional; (4) Mempersiapkan dan menyusun *National Report* sebagai persiapan COP; (5) Melakukan koordinasi, persiapan, dan negosiasi di tingkat internasional untuk kepentingan nasional; (6) Melakukan diseminasi informasi hasil kesepakatan perjanjian internasional kepada parapihak terkait; (7) Memfasilitasi parapihak termasuk K/L dan NFP dalam merumuskan dan menyusun strategi perencanaan implementasi ketiga perjanjian nasional; (8) Memperkuat dan mendukung delegasi Indonesia dalam pertemuan-pertemuan internasional; dan (9) Melakukan inventarisasi dan penyiapan sumberdaya pendanaan (*resource mobilization*) dari ketiga perjanjian internasional.

- Strategi pendukung yang dapat dilakukan untuk mencapai sinergitas implementasi konvensi internasional bidang lingkungan hidup, antara lain: (1) Meningkatkan kapasitas parapihak pelaksana sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional; (2) Melakukan pengawasan pelaksanaan sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional; (3) Menyusun dan melaksanakan implementasi hasil kesepakatan ketiga perjanjian internasional di setiap sektor pembangunan; (4) Menyusun data dan pertimbangan ilmiah pada setiap perjanjian internasional; (5) Melakukan kajian ilmiah terkait sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional; (6) Menyusun peraturan perundang-undangan dan yang terkait dengan sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional; (7) Menyusun rencana aksi dan implementasi ketiga perjanjian internasional di tingkat daerah; (8) Mengarahkan dan memantau efisiensi dana di tingkat nasional untuk implementasi ketiga perjanjian internasional; (9) Memperjelas dan memperkuat tupoksi serta koordinasi setiap NFP; (10) Memperkuat pemberdayaan LSM dan masyarakat dalam mendukung sinergitas implementasi ketiga perjanjian internasional; (11) Menyusun dan merevisi peraturan terkait dengan daerah; (12) Mendorong penggabungan ketiga perjanjian internasional; (13) Membuat sekretariat bersama NFP; dan (14) Menyusun dan mendiseminasikan informasi untuk konsumsi internasional.

### 5.3 TINDAK LANJUT

Tindak lanjut dari hasil kajian ini akan dimanfaatkan untuk memperkuat koordinasi di dalam lingkungan internal Kementerian PPN/Bappenas dan kegiatan lain yang dilakukan bersama para pihak. Berikut ini beberapa kegiatan yang dapat memanfaatkan hasil kajian ini yaitu:

- Hasil kajian ini dapat menjadi masukan untuk penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup tahun 2013 dan 2014; dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup tahun 2015-2019.
- Rekomendasi arah kebijakan hasil kajian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai masukan untuk penyusunan kebijakan nasional strategis terkait lainnya seperti penyusunan rencana aksi nasional pengelolaan keanekaragaman hayati, perubahan iklim, dan kerusakan lahan.
- Kajian selanjutnya akan memanfaatkan rekomendasi dan arah kebijakan dari hasil kajian ini sebagai dasar dan langkah awal tahapan pelaksanaannya.
- Stakeholder utama yang mendapat manfaat/dampak untuk implementasi hasil kajian ini antara lain Kementerian Lingkungan Hidup selaku *National Focal Point* (NFP) untuk perjanjian internasional mengenai pengelolaan keanekaragaman hayati atau *Convention on Biological Diversity* (CBD). Selain itu, stakeholder utama lainnya yaitu Kementerian Kehutanan selaku NFP UNCCD, dan Dewan Nasional Perubahan Iklim (DNPI) selaku NFP UNFCCC.
- Sebagai alat koordinasi yang secara intensif dapat dilakukan di lingkungan internal Kementerian PPN/Bappenas dan institusi pemerintah terkait lainnya, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perikanan dan Kelautan, Kementerian ESDM, Kementerian Luar Negeri, LIPI, Kementerian Keuangan, dan Pemerintah Daerah untuk mensinergikan penyusunan rencana aksi dari masing-masing perjanjian internasional tersebut ke dalam rencana kerja tahunan dan jangka menengah disetiap institusi tersebut.
- Hasil kajian ini juga akan didistribusikan pada para pihak terkait lainnya seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, Institusi Pendidikan, dan lembaga penelitian sebagai masukan untuk koordinasi kegiatan.
- Hasil kajian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai masukan dan referensi oleh para delegasi yang akan menghadiri pertemuan parapihak (COP) di masing-masing perjanjian internasional tersebut.

---

### DAFTAR PUSTAKA

- Adiprasetyo, T. 2010. Rancang bangun kebijakan pengelolaan taman nasional secara berkelanjutan di era otonomi daerah. [disertasi]. Bogor: Sekolah Pascasarjana IPB.
- Alwasilah, A.C. 2002. Pokoknya Kualitatif : Dasar-dasar Merancang dan Melakukan Penelitian Kualitatif. Jakarta : Pustaka Jaya.
- Anwar, S. 2011. Konvensi PBB tentang Penanggulangan Degradasi Lahan.
- Direktorat Perencanaan dan Evaluasi Pengelolaan DAS, Ditjen Bina PDAS- PS, Kemenhut. Makalah dipresentasikan pada Seminar Direktorat Lingkungan Hidup, Bappenas. Jakarta, 7 Juli 2011.
- Babbie, E. 1998. The practice of social research. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Dewar, J., J.A. Isaacson, and M. Leed. 1996. Assumption-Based Planning and Force XXI. Arroyo Center.
- Dunn, W. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Yogya: Gadjah Mada University Press.
- Fraenkel, J.R., E.W. Norman. 1996. How to design and evaluate research in education. New York: McGraw-Hill.
- Nawawi, HH. 2005. Metode Penelitian Bidang Sosial. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Purwanto EA & Sulistyastuti. 2007. Metode Penelitian Kuantitatif untuk Administrasi Publik dan Masalah-Masalah Sosial. Penerbit Gaya Media. Yogyakarta.
- Riffe, D., S. Lacy, F.G. Fico. 1998. Analyzing media messages: Using quantitative content analysis in research. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates
- Sugiyono. 2009. Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif R&D. Penerbit Alfa Beta. Bandung.
- Triono, T. 2011. Keterkaitan Isu Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup Konvensi-konvensi Rio Berdasar Sudut Pandang Sinergitas Implementasi Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD). Makalah dipresentasikan pada Rapat Lintas Sektor Direktorat Lingkungan Hidup, Bappenas. Jakarta, 26 Juli 2011.
- [UNEP]. United Nation of Enviromental Programme. 2007. Course Book 5.. *Multilateral enviromental agreement-negotiator's handbook*. University of Jouensuu. Finland
- Young, W. 2010. *Rio convention redux : an argument for merging the trio into a single convention on environmental management*. The Journal of sustainable development, Vol. 4, Iss.1, Pp. 134-154.
- Weber, RP. 1990. Basic Content Analysis. London: Sage Pub.

# STRATEGI PENGEMBANGAN PEMASARAN PRODUK PERIKANAN DALAM RANGKA MENGANTISIPASI PENINGKATAN PRODUKSI PERIKANAN

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

## ABSTRAK

RPJMN 2010 – 2014 mengamanatkan pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup diarahkan pada upaya mendukung pembangunan ekonomi dan meningkatkan kualitas dan kelestarian lingkungan hidup. Prioritas tersebut salah satunya dijabarkan dalam kegiatan peningkatan ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan. Ketersediaan ikan yang kaya akan asam amino yang penting bagi kesehatan juga terus meningkat dari 29,98 kg/kapita/tahun pada tahun 2008 menjadi 30,17 kg/kapita/tahun pada tahun 2009. Seiring dengan hal tersebut, ditargetkan peningkatan produksi perikanan dari 10,75 juta ton pada tahun 2010 menjadi 22,4 juta ton pada tahun 2014.

Kajian ini bertujuan untuk menyusun strategi pemasaran produk perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan. Sementara itu sasaran dari kajian ini adalah: (i) teridentifikasinya kondisi pemasaran produk perikanan Indonesia; serta (ii) terumuskannya konsep strategi pemasaran produk perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat perikanan. Jenis data yang dikumpulkan dalam kegiatan ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan (questionnaire) terbatas di 6 (enam) lokasi pemasaran, yaitu Jawa Timur, Jawa Barat, Solo, Bali, Sumatera Utara, dan Kalimantan Barat. Data sekunder diperoleh dari dinas atau lembaga terkait. Analisis data yang dilakukan dalam kajian ini terdiri dari: (i) analisis deskripsi; (ii) analisis prediksi tingkat permintaan ikan; serta (iii) produk perikanan dan analisis SWOT.

Hasil analisis menunjukkan bahwa pertumbuhan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan Indonesia rata-ratanya hanya mencapai 1,31 persen pertahun (1996 –2010). Nilai ekspor perikanan Indonesia berada di bawah nilai ekspor negara Vietnam dan Thailand yang produksinya berada di bawah Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa daya saing produk perikanan Indonesia masih jauh di bawah produk perikanan kedua negara tersebut. Selama 10 (sepuluh) tahun terakhir, terjadi pergeseran negara tujuan ekspor produk perikanan dari Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Eropa ke negara-negara Asia, seperti Hongkong, Thailand, Singapura, China, Vietnam dan Malaysia. Menurunnya kontribusi nilai ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia ke Uni Eropa terjadi seiring dengan terus meningkatnya hambatan-hambatan tarif dan non tarif yang berlaku di wilayah tersebut. Sementara itu, negara utama pemasok ikan dan produk perikanan ke Indonesia adalah China, Thailand, Jepang, Vietnam, dan Malaysia. Selain itu, terjadi pula pergeseran produk perikanan yang diimpor dari tepung ikan (1995) ke ikan-ikan jenis sub tropis, seperti ikan Salmon dan ikan-ikan dan produk olahan ikan khas Indonesia.

Berdasarkan hasil analisis regresi eksponensial, diperkirakan pada tahun 2015 permintaan ikan dari negara-negara tujuan ekspor utama Indonesia, yaitu: Amerika Serikat, Jepang, China-Hongkong, Thailand, Singapura, dan China akan mengalami peningkatan. Nilai impor ikan dan produk perikanan Amerika Serikat diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 15 milyar; Jepang diperkirakan akan mencapai dibawah US\$ 11 milyar; China-Hongkong diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 2,3 milyar; Thailand diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 4 milyar; Singapura diperkirakan akan mencapai diatas US\$ 800 juta; dan China diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 12 milyar. Beberapa isu dan permasalahan terkait pemasaran perikanan adalah: (i) peningkatan penolakan food and drug administrations (FDA) atas ikan dan produk perikanan Indonesia; (ii) keterbatasan ketersediaan bahan baku ikan untuk unit pengolahan ikan; (iii) hambatan tarif dan non tarif; (iv) perizinan, pajak dan retribusi daerah; (v) terbatasnya sarana dan prasarana transportasi perikanan antar pulau; serta (vi) terbatasnya sarana dan prasarana pemasaran hasil perikanan. Berdasarkan analisis SWOT terhadap pemasaran perikanan dalam negeri dan luar negeri, terlihat bahwa faktor yang menjadi peluang dan kekuatan dalam pemasaran produk perikanan masih lebih banyak dibandingkan dengan ancaman dan kelemahannya. Sehingga, strategi pemasaran produk perikanan yang paling ideal adalah dengan meningkatkan kekuatan dan memanfaatkan peluang dengan meminimalisir kelemahan dan ancaman.

Strategi pengembangan pemasaran ikan dan produk perikanan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu strategi pengembangan pasar ekspor dan strategi pengembangan pasar dalam negeri. Strategi pengembangan pasar ekspor terdiri dari: (i) meningkatkan advokasi pasar produk perikanan pada pelaku usaha; (ii) meningkatkan daya saing produk; (iii) menyesuaikan peraturan dan sistem mutu dengan negara tujuan ekspor; serta (iv) meningkatkan diversifikasi negara tujuan ekspor. Sementara itu, strategi pengembangan pasar dalam negeri terdiri dari: (i) membuat peraturan perdagangan nasional yang bertujuan

menjamin ketersediaan dan keamanan pangan bagi masyarakat dan kebutuhan bahan baku industri pengolahan ikan dalam negeri; (ii) mengendalikan laju impor ikan nasional; (iii) membenahi perijinan dan pembebanan pajak usaha; (iv) meningkatkan infrastruktur pemasaran (pengembangan depo pemasaran hasil perikanan); (v) membenahi sistem pencatatan data dan informasi perikanan; (vi) mengembangkan pasar domestik; (vii) meningkatkan kualitas penanganan ikan yang dipasarkan; (viii) meningkatkan diversifikasi dan diseminasi produk olahan perikanan; (ix) mengembangkan skema kredit pinjaman yang mudah dan murah; serta (x) meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya perikanan.

**Kata kunci:** perikanan, produksi, pemasaran

## 1. LATAR BELAKANG

Sesuai dengan amanat RPJMN 2010 – 2014 pembangunan sumber daya alam dan lingkungan hidup diarahkan pada upaya mendukung pembangunan ekonomi dan meningkatkan kualitas dan kelestarian lingkungan hidup. Prioritas tersebut salah satunya dijabarkan dalam kegiatan peningkatan ketahanan pangan dan revitalisasi pertanian, perikanan, dan kehutanan. Produksi perikanan sebagai salah satu sumber protein hewani juga terus mengalami peningkatan mencapai 10,09 juta ton pada tahun 2009. Ketersediaan ikan yang kaya akan asam amino yang penting bagi kesehatan juga terus meningkat dari 29,98 kg/kapita/tahun pada tahun 2008 menjadi 30,17 kg/kapita/tahun pada tahun 2009. Seiring dengan hal tersebut, telah ditargetkan peningkatan produksi perikanan dari 10,75 juta ton pada tahun 2010 menjadi 22,4 juta ton pada tahun 2014. Selain itu, nilai ekspor hasil perikanan juga ditargetkan meningkat dari US\$ 2,9 miliar menjadi US\$ 5 miliar pada tahun 2014.

Saat ini Indonesia menempati peringkat 3 (tiga) dunia untuk volume produksi perikanan tangkap setelah China dan Peru, sementara untuk produksi perikanan budidaya menempati urutan 4 (empat) setelah China, India dan Vietnam (SOFIA-FAO, 2010). Dalam perdagangan ikan, Indonesia menempati peringkat 6 (enam) untuk volume ekspor perikanan, peringkat 12 untuk nilai ekspor perikanan, dan peringkat 16 untuk negara industri perikanan. Hal tersebut menandakan bahwa saat ini Indonesia masih hanya menjadi negara penyedia/pengekspor bahan baku produk perikanan. Peningkatan produksi sebesar 353% seharusnya didukung oleh pemasaran yang baik, sehingga Indonesia tidak terjebak dalam peningkatan volume produksi dan dapat meningkatkan daya serap produk perikanan tersebut baik di pasar luar negeri maupun pasar domestik. Untuk itu, dalam rangka meningkatkan daya saing produk perikanan, pengembangan *value creation* dan *value distribution* penting dilakukan, disamping pengembangan terhadap *value exploration*.

Dalam era globalisasi saat ini, pasar lokal untuk produk perikanan mempunyai peranan yang tidak kalah penting dari pasar global. Hal ini karena pasar lokal akan menjadi bagian dari pasar global yang menjadi arena pertempuran antara produk lokal dengan produk impor, ditambah dengan jumlah penduduk Indonesia yang besar dan karakteristik penduduknya yang menyenangi produk impor menjadikan Indonesia sebagai incaran pasar dunia. Selain itu, pasar lokal juga mampu menyerap hingga 85% volume produksi lokal. Isu ketahanan pangan dalam prioritas pembangunan nasional juga memperkuat peranan pasar lokal dalam pemasaran produk perikanan.

Oleh karena itu, untuk mengetahui peta pemasaran produk perikanan Indonesia di dalam dan luar negeri serta rencana pengembangannya dalam rangka meningkatkan nilai tambah dan daya saing produk perikanan agar mampu meningkatkan kesejahteraan para pelaku perikanan, maka perlu dilakukan kajian mengenai "Strategi Pengembangan Pemasaran Produk Perikanan Dalam Rangka Mengantisipasi Peningkatan Produksi Perikanan" sebagai langkah antisipasi dari upaya peningkatan produksi perikanan yang sudah dicanangkan tersebut.

## 2. TUJUAN DAN SASARAN

Kajian ini ditujukan untuk menyusun strategi pemasaran produk perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan. Hasil kajian juga akan digunakan sebagai acuan bagi penyusunan kebijakan dan strategi operasional dan perencanaan bagi *stakeholders* dan pelaku usaha perikanan. Sementara itu sasaran dari kajian ini adalah: (i) teridentifikasinya kondisi pemasaran produk perikanan Indonesia; serta (ii) terumuskannya konsep strategi pemasaran produk perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat perikanan.

## 3. METODOLOGI

### 3.1. KERANGKA PIKIR

Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional telah mengamanatkan misi bagi arah pembangunan kelautan nasional kedepan, yaitu "Mewujudkan Indonesia menjadi Negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan kepentingan nasional. Langkah-langkah yang harus dilakukan untuk mewujudkan misi tersebut adalah dengan menumbuhkan wawasan bahari bagi masyarakat dan pemerintah agar pembangunan Indonesia berorientasi kelautan; meningkatkan kapasitas sumberdaya manusia yang berwawasan kelautan melalui pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan; mengelola wilayah laut nasional untuk mempertahankan kedaulatan dan kemakmuran; dan membangun ekonomi kelautan secara terpadu dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya laut secara berkelanjutan.

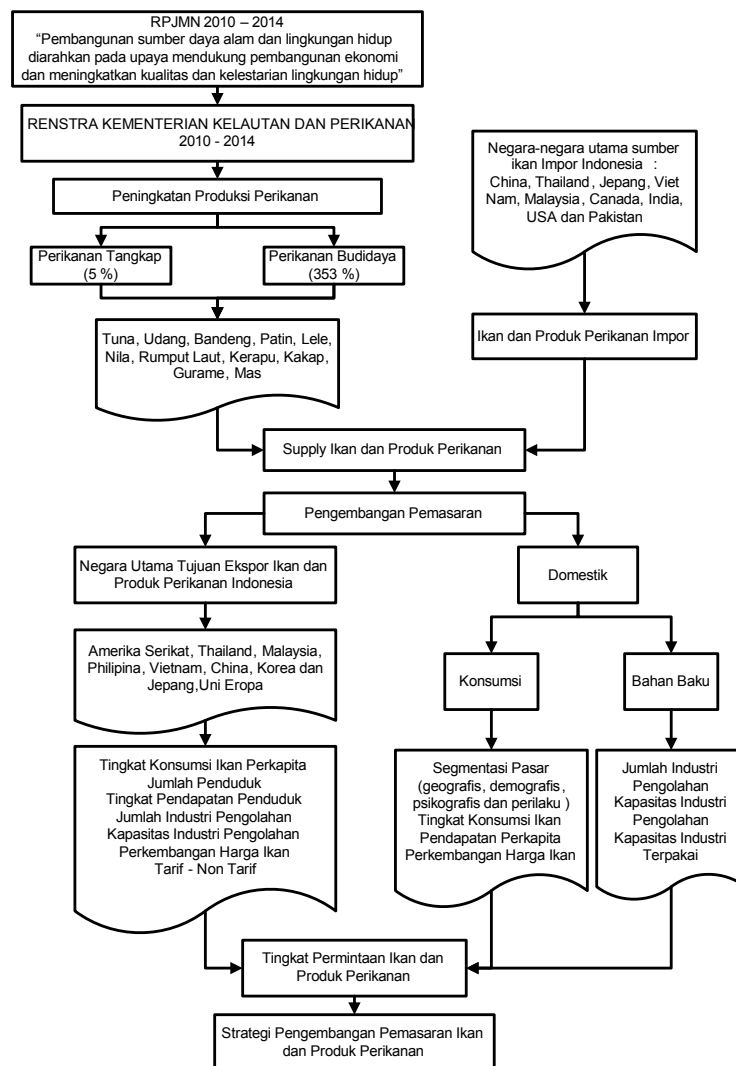
Berdasarkan hal tersebut dan untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya laut dan perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan berdasarkan RPJMN 2010 - 2014 menetapkan visi pembangunan sektor kelautan dan perikanan yaitu Indonesia sebagai Penghasil Produk Kelautan dan Perikanan Terbesar 2015. Visi tersebut tercantum dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan RI Nomor PER.06/MEN/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan 2010-2014.



Supply ikan dan produk perikanan tersebut juga akan bertambah seiring dengan terus meningkatnya laju impor ikan dan produk perikanan ke Indonesia. Data UN-Comtrade (2011) tercatat bahwa laju pertumbuhan nilai impor ikan dan produk perikanan Indonesia tahun 2010 meningkat tajam sebesar 31,13 persen dibandingkan tahun 2009. Besarnya dugaan supply ikan dan produk perikanan nasional memerlukan strategi pemasaran di tingkat pasar domestik dan internasional (ekspor).

Menurut Pasal 24 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, pemerintah harus mendorong peningkatan nilai tambah produk hasil perikanan, sehingga pemerintah berhak membatasi ekspor bahan baku industri pengolahan ikan dalam rangka menjamin ketersediaan bahan baku perikanan di dalam negeri. Hal tersebut kembali dipertegas dalam UU No 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pasal 25B UU tersebut menyebutkan bahwa pengeluaran hasil produksi usaha perikanan ke luar negeri dilakukan apabila produksi dan pasokan di dalam negeri telah mencukupi kebutuhan konsumsi nasional

Tingkat permintaan suatu produk oleh konsumen di suatu pasar selama suatu periode waktu tertentu dan pada harga tertentu ditentukan oleh sejumlah faktor, yang terpenting diantaranya: (i) jumlah konsumen potensial atau penduduk di pasar; (ii) tingkat pendapatan konsumen; (iii) kebiasaan dan kesenangan konsumsi dari konsumen/ tingkat konsumsi ikan; serta (iv) adanya dan harga barang pengganti (Hanafiah dan A.M. Saefuddin, 1986). Perubahan dalam salah satu, beberapa, atau semua faktor tersebut mengakibatkan perubahan pada permintaan suatu produk pada suatu harga tertentu. Secara grafis kerangka pikir Strategi Pengembangan Pemasaran Ikan dan Produk Perikanan dalam Rangka Mengantisipasi Peningkatan Produksi Perikanan dapat dilihat pada Gambar 1.



**Gambar 1 Kerangka Pikir Strategi Pengembangan Pemasaran Ikan dan Produk Perikanan dalam Rangka Mengantisipasi Peningkatan Produksi Perikanan**

### 3.2. METODE ANALISIS DATA

#### 3.2.1 Data dan Metode Pengambilan Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam kegiatan ini terdiri atas dua sumber data yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan menggunakan daftar pertanyaan (*questionnaire*). Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dinas atau lembaga terkait.

### 3.2.2 Analisis Data

Analisis data yang dilakukan dalam kajian ini terdiri dari: analisis deskriptif, analisis prediksi tingkat permintaan ikan dan produk perikanan, dan analisis SWOT.

#### 1) Analisis deskriptif

Analisis ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang hal-hal yang berkaitan dengan objek kajian. Hasil analisis ini disajikan dalam bentuk tulisan, tabulasi data, matriks, gambar sesuai dengan konteks permasalahan yang dibahas.

#### 2) Analisis Prediksi Tingkat Permintaan Ikan dan Produk Perikanan

Analisis ini bertujuan untuk memperoleh gambaran yang jelas berapa tingkat permintaan ikan dan produk perikanan baik dari pasar dalam negeri maupun dari pasar internasional. Teknik prediksi pasar internasional yang akan digunakan adalah teknik berdasarkan data *time series*. Menurut Arief (2006) teknik prediksi ini didasarkan atas bentuk perkembangannya pada masa yang lalu dalam kaitannya dengan waktu. Teknik prediksi ini terdiri dari dua model, yaitu: (i) model Ekstrapolasi Sederhana (*simple extrapolation model*), yang terdiri dari tiga bentuk, yaitu model trend linier (*linear trend model*), model pertumbuhan eksponensial (*exponential growth model*) dan model trend autoregressive (*autoregressive trend model*); serta (ii) model rata-rata bergerak (*moving average model*), yang terdiri dari dua bentuk, yaitu model sederhana dan model eksponensial yang ditimbang.

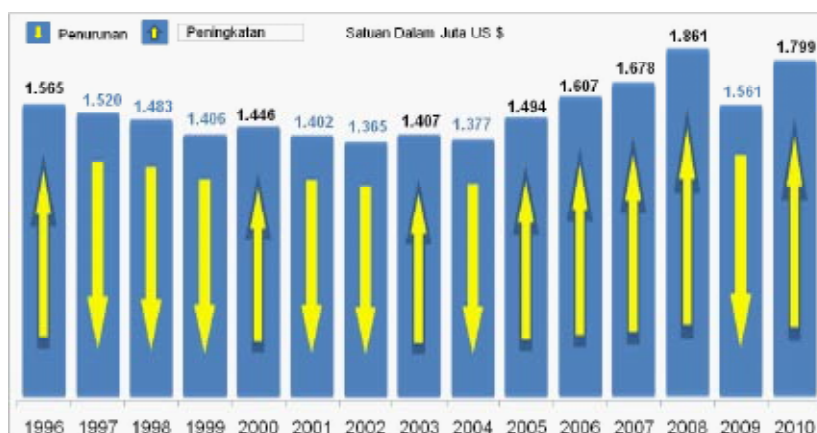
#### 3) Analisis SWOT

Analisis SWOT adalah metode perencanaan strategis yang digunakan untuk mengevaluasi kekuatan (*strengths*), kelemahan (*weaknesses*), peluang (*opportunities*), dan ancaman (*threats*) dalam suatu proyek atau suatu spekulasi bisnis. Keempat faktor itulah yang membentuk akronim SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, dan threats*). Proses ini melibatkan penentuan tujuan yang spesifik dari spekulasi bisnis atau proyek dan mengidentifikasi faktor internal dan eksternal yang mendukung dan yang tidak dalam mencapai tujuan tersebut.

## 4. HASIL DAN ANALISIS

### 4.1 ANALISIS PERKEMBANGAN PERDAGANGAN IKAN DAN PRODUK PERIKANAN INDONESIA

Data UN-Comtrade (2011) menunjukkan bahwa pertumbuhan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan Indonesia dalam kurun waktu 1996-2010 rata-ratanya hanya mencapai 1,31 persen pertahun. Dalam kurun waktu tersebut, pertumbuhan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan Indonesia mengalami 7 kali bernilai negatif, yaitu tahun 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2004, dan 2009. Hal ini disebabkan pertumbuhan nilai impor jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan nilai ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia. Secara lengkap perkembangan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan periode 1996-2010 dapat dilihat pada Gambar 2.



**Gambar 2. Perkembangan Neraca Perdagangan Ikan dan Produk Perikanan Indonesia Periode 1996 – 2010 (Sumber : Dianalisis dari data UN-Comtrade 2011)**

Berdasarkan Gambar 2 terlihat bahwa pada masa Kabinet Indonesia Jilid I (2005-2008), pertumbuhan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan Indonesia mengalami peningkatan yang cukup besar, yaitu mencapai antara 4-9 persen pertahun. Namun demikian, pada akhir masa KIB Jilid I (2009) impor ikan dan produk perikanan Indonesia meningkat sangat tinggi, terutama impor ikan dan produk perikanan dari China. Tingginya laju impor ikan pada akhir tahun 2009 tersebut menyebabkan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan Indonesia pada akhir KIB Jilid I mengalami pertumbuhan negatif terbesar, yaitu mencapai 19,22 persen.

Memasuki awal tahun 2011 (Januari-Februari), pertumbuhan nilai impor ikan dan produk perikanan Indonesia mengalami peningkatan sebesar 54,68 persen jika dibandingkan pada periode yang sama pada tahun 2010. Nilai impor ikan periode Januari-Februari 2011 tercatat sebesar US\$ 71,12 juta, sementara nilai impor ikan pada periode yang sama pada tahun 2010 mencapai US\$ 32,23 juta.

Sementara itu pertumbuhan nilai ekspor produk perikanan periode Januari-Februari tahun 2011 hanya mencapai 15,17 persen jika dibandingkan periode yang sama pada tahun 2010 (BPS 2011). Data Badan Pusat Statistik (2011) menunjukkan bahwa nilai ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia periode Januari-Februari 2011 tercatat hanya mencapai US\$ 320,72 juta, sementara pada periode yang sama tahun 2010 nilai ekspor ikan dan produk perikanan mencapai US\$ 272,05 juta.

Tingginya laju impor tersebut sudah terjadi sejak tahun 2010, namun demikian ternyata pemerintah belum dapat mengendalikan laju impor ikan dan produk perikanan nasional. Data UN-Comtrade (2011) menunjukkan bahwa laju pertumbuhan nilai impor ikan dan produk perikanan Indonesia tahun 2010 meningkat tajam sebesar 31,13 persen dibandingkan tahun 2009. Sementara laju pertumbuhan nilai ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia tahun 2010 hanya meningkat sebesar 15,18 persen dibandingkan tahun 2009. Pasca implementasi *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA), ikan impor dari Negara China sangat mendominasi ikan impor yang masuk ke Indonesia, yaitu mencapai 38,41 persen dari total impor ikan Indonesia (UN-Comtrade 2011).

#### 4.1.1 Negara Tujuan Ekspor

Dalam sepuluh tahun terakhir, negara tujuan ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia mengalami perubahan yang sangat signifikan. Pada tahun 2000 negara utama tujuan ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia di dominasi oleh Jepang (51 %), Amerika Serikat (19 %), Uni Eropa (6 %) dan negara-negara Asia lainnya. Sementara itu pada tahun 2010, Jepang dan Uni Eropa tidak lagi mendominasi tujuan ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia. Tujuan ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia bergeser ke negara-negara Asia, seperti Hongkong (5 %), Thailand (4 %), Singapura (4 %), China (4 %), Vietnam (3 %) dan Malaysia (3%). Menurunnya kontribusi nilai ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia ke Uni Eropa terjadi seiring dengan terus meningkatnya hambatan-hambatan tarif dan non tarif yang berlaku di wilayah tersebut.

#### 4.1.2 Negara Importir Ikan ke Indonesia

Selain sebagai negara pengeksport ikan dan produk perikanan, Indonesia juga tercatat sebagai negara pengimpor ikan dan produk perikanan dari negara-negara lainnya. Pada tahun 2010, negara terbesar pemasok ikan dan produk perikanan ke Indonesia adalah China. Padahal pada tahun 2000, impor ikan dan produk perikanan dari China hanya menduduki urutan ketiga. Selain China, negara utama pemasok ikan dan produk perikanan ke Indonesia adalah Thailand, Japan, Vietnam, Malaysia, Taiwan (Kode Negara 490), Kanada, India, USA, dan Pakistan.

### 4.2 ANALISIS KEBUTUHAN IKAN NASIONAL

Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan (2011) terlihat bahwa kebutuhan ikan untuk kebutuhan konsumsi pada tahun 2010 mencapai 7,13 juta ton, sementara pada tahun 2011 diperkirakan akan meningkat menjadi 7,48 juta ton. Hal ini terjadi seiring dengan terus meningkatnya tingkat konsumsi ikan perkapita dan pertambahan jumlah penduduk. Sementara itu kebutuhan bahan baku untuk Unit Pengolah Ikan (UPI) Besar pada tahun 2010 mencapai 1,93 juta ton dan pada tahun 2011 diperkirakan meningkat menjadi 2 juta ton.

Berdasarkan data tersebut, untuk menjamin ketersediaan ikan nasional, pemerintah perlu mengimplementasikan UU No 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan dan UU No 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan Pasal 24 ayat (1), (2) dan (3), menyatakan bahwa pemerintah harus mendorong peningkatan nilai tambah produk hasil perikanan, sehingga pemerintah berhak membatasi ekspor bahan baku industri pengolahan ikan untuk menjamin ketersediaan bahan baku tersebut di dalam negeri. Hal ini kembali dipertegas dalam UU No 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. Pasal 25B UU tersebut menyebutkan bahwa pengeluaran hasil produksi usaha perikanan ke luar negeri dilakukan apabila produksi dan pasokan di dalam negeri telah mencukupi kebutuhan konsumsi nasional.

Namun demikian, kebijakan pengetatan ekspor bahan baku nasional tersebut perlu disusun secara komprehensif dengan mempertimbangkan berbagai dampaknya terhadap harga ikan pada tingkat produsen (nelayan dan pembudidaya ikan) di dalam negeri, khususnya ketika industri pengolahan ikan dalam negeri tidak mampu menyerap produksi pada musim tangkapan ikan tinggi. Oleh sebab itu kebijakan pengetatan ekspor bahan baku tersebut perlu dilengkapi dengan *market-buffer mechanism*, misal membangun *cold-storage* yang cukup, seperti konsep BULOG sehingga tidak menyebabkan penurunan harga pada tingkat produsen.

### 4.3 ANALISIS PROYEKSI TINGKAT IMPOR IKAN DAN PRODUK PERIKANAN DI NEGARA UTAMA TUJUAN EKSPOR INDONESIA

Berdasarkan hasil analisis regresi eksponensial diperkirakan bahwa permintaan ikan dari negara-negara tujuan ekspor utama Indonesia akan mengalami peningkatan. Oleh sebab itu diperlukan upaya peningkatan daya saing ikan dan produk perikanan Indonesia di negara-negara tujuan ekspor utama. Hal ini karena semakin tingginya daya saing negara-negara pesaing produk perikanan Indonesia di negara tujuan ekspor. Secara ringkas prediksi permintaan ikan dan produk perikanan dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1. Prediksi Permintaan Ikan dan Produk Perikanan serta Negara Pemasok Ikan**

No	Negara	Prediksi Permintaan	Negara Pemasok Ikan
1	Amerika Serikat	Tahun 2015 : nilai impor ikan dan produk perikanan Amerika Serikat diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 15 milyar.	Kanada (17 %), China (16 %), Chile (9 %), Indonesia (7 %), Vietnam (5 %), Ekuador (5 %), Meksiko (4 %) dan Norwegia (3 %)

No	Negara	Prediksi Permintaan	Negara Pemasok Ikan
2	Jepang	Pada tahun 2015, nilai impor ikan dan produk perikanan Jepang diperkirakan akan mencapai dibawah US\$ 11 milyar.	Amerika Serikat (11 %), Chile (10 %), Russian (10 %), China (9 %), Norwegia (6 %), Korea (6 %), Indonesia (6 %), Thailand (5 %) dan Vietnam(5 %)
3	China-Hongkong	Pada tahun 2015, nilai impor ikan dan produk perikanan China-Hong Kong diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 2,3 milyar.	Jepang (16 %), China (14 %), Australia (11 %), Amerika Serikat (6 %), Indonesia (5 %), Norwegia (4 %), Kanada (4 %), New Zealand (3 %) dan Vietnam(3 %)
4	Thailand	Tahun 2015, nilai impor ikan dan produk perikanan Thailand diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 4 milyar.	Negara Asia Lainnya (Kode 490 (12 %), Amerika Serikat (11 %), Korea (8 %), Indonesia (8 %), Jepang (7 %), Vanuatu (6 %), China (5 %), Myanmar (4 %) dan Norwegia (4 %)
5	Singapura	Tahun 2015, nilai impor ikan dan produk perikanan Singapura diperkirakan akan mencapai diatas US\$ 800juta.	Indonesia (19 %), Malaysia (15 %), Kode 490 (8 %), Vietnam(7 %), Jepang (6 %), Norwegia (5 %), Thailand (5 %), China (4 %) dan India (4 %)
6	China	Tahun 2015, nilai impor ikan dan produk perikanan China diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 12 milyar.	Rusia (33 %), Amerika Serikat (15 %), Norwegia (8 %), Jepang (6 %), Kanada (4 %), India (3 %), Korea (3 %), Thailand (3 %) dan Belanda (3 %)

Sumber: Hasil analisis 2011

#### 4.4 ISU DAN PERMASALAHAN PEMASARAN PERIKANAN

##### 4.4.1 Peningkatan Penolakan FDA Atas Ikan dan Produk Perikanan Indonesia

Kasus penolakan atas kelengkapan administrasi makanan dan obat-obatan di negara tujuan ekspor (*Food and Drug Administrations*) terhadap ikan dan produk perikanan Indonesia setiap tahunnya terlihat terus mengalami peningkatan. Tahun 2006 jumlah kasus penolakan *Food and Drug Administrations* atas ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia mencapai 79 kasus dan pada tahun 2009 meningkat tajam menjadi 124 kasus. Sementara itu sampai bulan Agustus 2011 tercatat sudah terjadi 133 kasus penolakan ikan dan produk perikanan Indonesia (Sugandhi 2011). Jenis komoditi yang banyak ditolak pada tahun 2011 adalah Tuna (70 kasus), *Snapper* (14 kasus) dan *Shrimp* (14 kasus). Sementara itu, berdasarkan alasan penolakan terlihat bahwa kandungan *Filthy* dan *Salmonella* menjadi penyebab utama penolakan produk perikanan tersebut. Kasus penolakan komoditi perikanan dengan kandungan *Salmonella* mencapai 77 kasus dan kasus kandungan *Filthy* mencapai 32 kasus (Sugandhi 2011).

##### 4.4.2 Ketersediaan Bahan Baku Ikan untuk Unit Pengolahan Ikan

Permasalahan yang umum dihadapi oleh industri pengolahan ikan nasional terkait bahan baku dapat dikelompokkan menjadi dua. Pertama, kekurangan bahan bakupada pertengahan triwulan keempat sampai dengan triwulan pertama tahun berikutnya bersamaan dengan musim paceklik yang dialami para nelayan, sehingga pasokan bahan baku pun mengalami penurunan. Beberapa industri pengolahan mensiasati kekurangan bahan baku dengan cara mengimpor dari negara lain, seperti China, Malaysia dan negara-negara produsen ikan lainnya. Akan tetapi ada juga industri pengolahan yang menghentikan sementara aktivitas industrinya. Berdasarkan hasil kunjungan lapangan (2011) teridentifikasi bahwa beberapa perusahaan pengolah ikan di Provinsi Jawa Barat dan Sumatera Utara mengalami kekurangan bahan baku. Bahkan di PT. MGM Purwakarta Jawa Barat sejak Juli 2011 telah menghentikan produksinya karena bahan baku rajungan yang biasa di pasok dari nelayan Pantura Jawa mengalami penurunan sampai di bawah 1 ton. Padahal kebutuhan bahan baku mencapai 2,5 ton per hari. Hal yang sama juga terjadi di PT. Toba Surimi Industries Sumatera Utara, namun demikian perusahaan tersebut melakukan impor bahan baku dari China guna mengatasi kekurangan bahan baku industrinya.

Kedua, pada triwulan 2 sampai pertengahan triwulan 4, umumnya industri pengolahan ikan tidak dapat menampung seluruh bahan baku hasil tangkapan para nelayan, seperti yang terjadi saat ini di wilayah Kota Tegal Jawa Tengah pada awal November 2011. Industri pengolahan ikan yang ada di Kota Tegal Jawa Tengah pada awal bulan November tersebut kesulitan menampung seluruh hasil tangkapan para nelayan Kota Tegal yang mengalami peningkatan dalam sepekan terakhir. Hal ini disebabkan kapasitas *cold storage* yang dimiliki oleh Industri Pengolahan Ikan hanya sebatas kapasitas industrinya. Sementara

itu pasokan bahan baku dari nelayan sudah melebihi kapasitas yang dimiliki oleh industri pengolahan. Akibatnya saat ini ikan hasil tangkapan nelayan banyak yang tidak tertampung oleh industri pengolahan ikan (Kompas, 14/11/2011).

Kedua permasalahan bahan baku industri pengolahan ikan tersebut juga tercermin dari data kapasitas industri perikanan yang terpakai. Data Bank Indonesia periode 2008-2011 menunjukkan bahwa pada triwulan 1 dan 2, kapasitas industri perikanan yang terpakai umumnya di bawah 70 persen. Sementara pada setiap akhir triwulan 3 dan 4 kapasitas industri perikanan yang terpakai mengalami peningkatan (di atas 78 persen).

#### 4.4.3 Tarif dan Non Tarif

Hambatan tarif dan non tarif bagi ikan dan produk perikanan Indonesia yang di ekspor ke negara berdampak terhadap menurunnya daya saing produk perikanan. Misalnya tingginya tarif bea masuk impor produk perikanan ke UE selama ini telah menyebabkan daya saing komoditi perikanan Indonesia khususnya tuna kaleng sangat lemah. Hal ini disebabkan tarif bea masuk ikan tuna yang diberlakukan sebesar 24 persen. Padahal ikan tuna kaleng merupakan komoditi andalan ekspor Indonesia. Tingginya tarif yang dikenakan ke Indonesia tersebut terkait dengan adanya ketentuan *Lome Convention*. *Lome Convention* merupakan kemudahan yang hanya berlaku bagi negara-negara *Africa, Caribia* dan *Pacific* (ACP). Dengan adanya aturan tersebut, negara-negara ACP tersebut berhak mendapatkan perlakuan khusus untuk mengekspor ikan kaleng ke Eropa berupa pembebasan tarif bea masuk.

Selain hambatan sistem tarif, negara-negara tujuan ekspor ikan dan produk perikanan umumnya telah menerapkan aturan-aturan yang memperketat masuknya ikan dan produk perikanan dari negara lain, terutama terkait aturan masalah standar mutu dan isu lingkungan. Misalnya Uni Eropa saat ini telah memberlakukan aturan dalam bidang perikanan khususnya standar mutu dan sanitasi serta isu lingkungan.

#### 4.4.4 Perizinan, Pajak dan Retribusi Daerah

Pasca pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah banyak menerbitkan peraturan-peraturan yang terkait dengan perizinan usaha, pajak dan retribusi daerah di sektor perikanan. Penerbitan berbagai peraturan tersebut dimaksudkan guna meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Namun demikian keberadaan peraturan-peraturan tersebut sangat bertentangan dengan peraturan yang ada di level nasional. Akibatnya para pengusaha perikanan nasional banyak yang dibebani dengan munculnya berbagai peraturan tersebut. Hasil survey BI (2010) menunjukkan bahwa salah satu hal yang menghambat iklim investasi di daerah selamanya adalah banyaknya peraturan daerah yang bermasalah.

Menurut data Kementerian Dalam Negeri (2011) terlihat bahwa dalam periode 2003 sampai 2009 telah dilakukan evaluasi dan pembatalan terhadap 76 peraturan daerah terkait dengan perijinan, pajak dan retribusi sektor perikanan yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

#### 4.4.5 Terbatasnya Sarana dan Prasarana Transportasi Perikanan antar Pulau

Ketersediaan infrastruktur transportasi antar pulau, khususnya transportasi terlihat belum efisien dan kompetitif. Menurut catatan PT. Pelindo II (2011) biaya angkutan logistik untuk domestik (antar pulau) jauh lebih besar dibandingkan dengan angkutan ke tujuan luar negeri (ekspor). Misalnya pengapalan kontainer dengan rute Padang – Jakarta yang membutuhkan biaya 600 dolar AS per kontainer, lebih mahal dari biaya pengiriman kontainer dari Jakarta – Singapura hanya membutuhkan 185 dolar AS per kontainer. Bahkan, biaya untuk mendatangkan barang dari China ke Jakarta masih lebih murah daripada biaya mendatangkan kontainer dari Pontianak (Koran Jakarta 14/04/2011).

Menurut Data *Logistics Performance Index* (LPI 2010) terlihat bahwa indeks LPI Indonesia tahun 2010 berada di bawah 3, bahkan mendekati angka rata-rata indeks terendah dunia, yaitu 2,5. Berdasarkan nilai LPI (2010) Indonesia berada di bawah negara ASEAN lainnya, seperti Malaysia, Thailand, Filipina dan Vietnam. Bahkan indeks LPI Malaysia sudah sejajar dengan rata-rata negara G-20.

Dalam pemasaran ikan dan produk perikanan antar daerah, ikan dan produk perikanan banyak dibawa dengan mobil/truk pengangkut. Untuk ikan hidup, biasanya dikemas menggunakan plastik berisi air yang sudah diberi oksigen terlebih dahulu. Sementara untuk produk perikanan, diangkut menggunakan mobil/truk berpendingin. Namun seringkali produk perikanan tersebut diangkut tanpa menggunakan es atau alat berpendingin. Hal tersebut diperparah oleh kondisi jalan yang kurang baik, sehingga waktu tempuh menjadi lebih lama dan berdampak pada penurunan kualitas ikan dan produk perikanan. Sementara untuk pemasaran antar pulau atau antar wilayah, kapal laut sering digunakan. Idealnya pada kapal pengangkut tersebut dilengkapi dengan ruangan pendingin seperti *cool box* atau *cold storage*.

#### 4.4.6 Terbatasnya Sarana dan Prasarana Pemasaran Hasil Perikanan

Studi Bappenas (2010) menunjukkan bahwa sarana dan prasarana pemasaran hasil perikanan yang terdapat di Indonesia diantaranya adalah: pasar ikan, baik untuk konsumsi maupun non konsumsi (*riser*); serta fasilitas lain yang mendukung pemasaran ritel. Sementara itu, telah terbangun pasar ikan higienis (PIH) sebanyak 24 unit di seluruh Indonesia sampai tahun 2005. Saat ini, lokasi PIH masih terkonsentrasi di Pulau Jawa, yaitu sebanyak 11 PIH dari total 24 PIH. PIH seharusnya terpadu dan terintegrasi dengan kegiatan perikanan lainnya seperti pangkalan pendaratan ikan atau sentra produksi perikanan budidaya dan unit pengolahan ikan. Hingga tahun 2009, telah dibangun 7 (tujuh) depo pemasaran hasil perikanan yang terletak di Kabupaten Lima Puluh Kota, Majalengka, Tasikmalaya, Sidoarjo, Semarang, Barru, dan Palangkaraya. Sementara itu, telah dibangun pula 1 (satu) unit fasilitas *riser* di Cibinong dan *Sub-Riser* di Yogyakarta dan Blitar.

Saat ini, kondisi pasar-pasar ikan tradisional pada umumnya becek, gelap, dan terkesan tidak higienis. Hal ini menyebabkan bau yang tidak sedap dan suasana yang kurang menyenangkan. Ikan dan produk perikanan masih banyak yang dipasarkan dalam tenda-tenda dagang ikan dan alat pemasaran bergerak seperti gerobak, pikulan, dan motor. Kondisi

ini diperparah dengan terbatasnya dukungan infrastruktur dasar yang seharusnya ada pada pasar ikan, yaitu air, listrik, dan jalan yang memadai. Untuk menjaga kualitas ikan dan produk perikanan diperlukan air bersih, es, dan *freezer* atau *cold storage*. Sebagai gambaran, penanganan ikan (*finfish*) membutuhkan 5 liter air per 1 kg bahan baku, sementara pengolahan udang memerlukan 20 liter air per 1 kg bahan baku. Kebutuhan pasar ikan higienis memang sangat diperlukan dalam rangka menjaga mutu produk perikanan, di samping juga meningkatkan pemasaran produk perikanan yang pada akhirnya diharapkan mampu meningkatkan konsumsi ikan masyarakat.

Kondisi sarana dan prasarana pengolahan hasil perikanan yang ada didominasi oleh jumlah pabrik es dan gudang beku. Hingga tahun 2009, sebagian besar sarpras yang dibangun pemerintah adalah alat pembekuan (*freezer*) dan *ice crusher*. Dalam rangka mendorong industri pengolahan, pemerintah juga telah membangun beberapa sentra pengolahan hasil perikanan, seperti di Kec. Tumpean, Kab. Minahasa, Sulawesi Utara untuk ikan Fufu; Kec. Sawit, Boyolali, Jawa Tengah untuk Ikan Lele; serta Kec. Tegal Barat, Tegal, Jawa Tengah untuk fillet ikan. Untuk mendukung aktivitas pengolahan, khususnya yang berorientasi ekspor, telah dibangun Laboratorium Pembinaan dan Pengujian Mutu Hasil Perikanan (LPPMHP) di 39 lokasi di Indonesia.

#### 4.5 ANALISIS SWOT

Analisis SWOT digunakan untuk menyusun strategi pemasaran produk perikanan dalam rangka mengantisipasi peningkatan produksi perikanan. Analisis dilakukan terhadap strategi pemasaran produk perikanan dalam negeri dan luar negeri.

##### 4.5.1 Analisis Faktor Eksternal SWOT Pemasaran Perikanan Dalam Negeri

Permintaan pasar merupakan faktor peluang yang dinilai penting oleh responden. Beberapa responden yang bergerak di bidang pengolahan mendeskripsikan bahwa permintaan pasar terhadap produk perikanan tidak terpenuhi. Responden yang bergerak di bidang pengolahan ini merupakan UPI (Usaha Pengolahan Ikan) baik pengolah ikan budidaya maupun ikan hasil tangkapan di laut.

Faktor peluang lainnya yang dianggap penting oleh responden adalah penganekaragaman/diversifikasi produk perikanan, seperti abon ikan, keripik kulit ikan dan baso ikan. Semakin beragam produk olahan ikan, semakin memberikan peluang yang lebih luas bagi konsumen untuk mengkonsumsi ikan. Sementara itu program ajakan mengkonsumsi ikan dianggap sebagai peluang yang kurang penting. Hal ini karena program tersebut memerlukan waktu yang cukup lama dalam mengubah pola makan masyarakat untuk meningkatkan konsumsi ikan.

Faktor eksternal yang menjadi ancaman utama pemasaran perikanan dalam negeri adalah biaya transaksi di luar biaya produksi. Biaya transaksi di luar biaya produksi menyebabkan peningkatan terhadap harga produk perikanan. Peningkatan harga produk perikanan tersebut tidak diiringi dengan peningkatan daya beli masyarakat, sehingga dapat menghambat peningkatan permintaan produk perikanan.

Hal lain yang membebani pemasaran perikanan dalam negeri adalah peraturan perdagangan internasional terutama untuk perdagangan perikanan luar negeri. Seperti tarif impor dan ekivalen tarif yang diterapkan untuk komoditas perikanan oleh negara-negara seperti USA, Uni Eropa, Korea Selatan, Australia dan Jepang yaitu antara 5,0 sampai 22,2 persen.

Sementara itu, impor ikan tidak dianggap sebagai ancaman yang penting. Hal tersebut menandakan bahwa produk perikanan masih merupakan komoditi yang dicari oleh konsumen tanpa melihat asal barang. Secara fisik, ikan impor dalam bentuk segar, tidak berbeda dengan ikan produksi lokal, sehingga ikan impor dapat dijual dengan harga yang sama atau bahkan lebih murah daripada ikan lokal.

##### 4.5.2 Analisis Faktor Internal SWOT Pemasaran Perikanan Dalam Negeri

Faktor internal yang menjadi kekuatan dari pemasaran perikanan dalam negeri adalah karakteristik perikanan tiap daerah yang berbeda-beda. Karakteristik yang berbeda ini membuat segmentasi pasar yang berbeda pula, sehingga terjadi persaingan produk yang memiliki keunggulan sendiri-sendiri. Sebagian besar responden menganggap masing-masing produk perikanan memiliki keunggulan dan menganggap bahwa pesaing mutu produk sebagai hal yang penting. Sebagai contoh, karakteristik budidaya ikan lele di Jawa Tengah berbeda dengan karakteristik budidaya lele di Sumatera Barat.

Sementara itu, ketersediaan produk perikanan (kualitas dan kuantitas) dianggap bukan merupakan kekuatan utama bagi pemasaran produk perikanan dalam negeri. Hal ini karena ketersediaan produk perikanan yang berfluktuasi mengikuti musim. Ketersediaan ikan yang berasal dari perikanan hasil budidaya cenderung lebih stabil dan terus meningkat jumlahnya dalam sepuluh tahun terakhir. Sedangkan untuk produksi perikanan tangkap cenderung tidak stabil karena pengaruh musim. Masuknya ikan impor juga turut mempengaruhi ketersediaan ikan di pasar dalam negeri.

Kekuatan lainnya yang dianggap penting oleh responden adalah peraturan perdagangan nasional yang bertujuan untuk menjamin keamanan pangan yang akan dikonsumsi oleh manusia, baik bahan baku untuk pengolahan maupun hasil olahan yang akan didistribusikan langsung ke pasar dalam negeri, sehingga produk perikanan tersebut tidak membahayakan konsumen. Peran peraturan perdagangan juga erat kaitannya dalam harmonisasi dengan ketentuan internasional.

Faktor yang menjadi kelemahan dari perdagangan perikanan dalam negeri adalah karakteristik perikanan yang mudah rusak (*highly perishable*), terutama pada perikanan tangkap. Selain itu kelemahan lainnya dari pemasaran perikanan dalam negeri yang juga penting adalah promosi. Hal ini karena tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk promosi. Walaupun pemerintah telah memfasilitasi kegiatan promosi, namun dampaknya masih terasa kurang karena promosi yang tidak merata dan kurang tepat sasaran. Rantai pemasaran yang panjang sehingga kurang efisien dan prasarana yang kurang memadai menjadi kelemahan lainnya dari pemasaran perikanan dalam negeri.

### 4.5.3 Analisa Faktor Eksternal SWOT Pemasaran Perikanan Luar Negeri

Berdasarkan hasil analisis faktor eksternal, yang menjadi peluang utama pemasaran luar negeri adalah permintaan pasar terhadap produk perikanan yang belum dapat dipenuhi, sehingga membuka peluang bagi peningkatan pemasaran perikanan ke luar negeri. Peluang lainnya yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pemasaran produk perikanan ke luar negeri adalah diversifikasi produk serta program ajakan mengkonsumsi ikan/promosi.

Promosi dianggap penting karena dengan promosi, pasar luar negeri dapat mengetahui bahwa produk perikanan Indonesia merupakan produk perikanan yang sesuai dengan standar perdagangan internasional. Diversifikasi produk perikanan diharapkan dapat memberikan pilihan terhadap produk perikanan yang sudah ada, sehingga dapat meningkatkan nilai tambah produk perikanan Indonesia secara keseluruhan. Selain itu penganeekaragaman produk dan promosi yang tepat dapat memperluas pangsa pasar, sehingga peluang pemasaran perikanan semakin meningkat. Peluang negara tujuan ekspor di lokasi survei adalah China, Uni Eropa, Korea dan Amerika.

Faktor eksternal yang bersifat mengancam pemasaran perikanan adalah peraturan tarif dan non tarif barrier serta adanya biaya transaksi di luar biaya produksi, termasuk pemberlakuan peraturan perdagangan internasional.

### 4.5.4 Analisa Faktor Internal SWOT Pemasaran Perikanan Luar Negeri

Berdasarkan hasil analisis faktor internal, yang menjadi kekuatan utama pemasaran luar negeri adalah diversifikasi produk perikanan. Hal ini karena karakteristik produk perikanan Indonesia yang memiliki keaneragaman sangat tinggi, baik untuk konsumsi, bahan baku, dan ikan hias.

Kekuatan pemasaran produk perikanan ke luar negeri yang lainnya adalah volume produk perikanan dan upah tenaga kerja yang murah. Hal ini didukung oleh tingginya jumlah penduduk yang bermatapencarian sebagai nelayan atau pembudidaya, sehingga volume produksi perikanan masih dapat ditingkatkan. Sementara itu, peraturan nasional tentang perdagangan ikan tidak dianggap sebagai kekuatan yang utama.

Faktor internal yang menjadi ancaman pemasaran perikanan luar negeri adalah karakteristik ikan yang mudah rusak; dukungan prasarana dan sarana pemasaran produk perikanan yang kurang memadai; rantai pemasaran perikanan yang tidak efisien; serta promosi pemasaran perikanan ke luar negeri yang juga kurang.

## 5 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1 KESIMPULAN

- 1 Pertumbuhan neraca perdagangan ikan dan produk perikanan Indonesia rata-ratanya hanya mencapai 1,31 persen pertahun (1996–2010). Nilai ekspor perikanan Indonesia berada di bawah nilai ekspor negara Vietnam dan Thailand yang produksi perikananannya berada di bawah Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa daya saing produk perikanan Indonesia masih jauh di bawah produk perikanan kedua negara tersebut.
- 2 Selama 10 (sepuluh) tahun terakhir, terjadi pergeseran negara tujuan ekspor produk perikanan dari Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Eropa ke negara-negara Asia, seperti Hongkong, Thailand, Singapura, China, Vietnam dan Malaysia. Menurunnya kontribusi nilai ekspor ikan dan produk perikanan Indonesia ke Uni Eropa terjadi seiring dengan terus meningkatnya hambatan-hambatan tarif dan non tarif yang berlaku di wilayah tersebut. Sementara itu, negara utama pemasok ikan dan produk perikanan ke Indonesia adalah China, Thailand, Jepang, Vietnam, dan Malaysia. Selain itu, terjadi pula pergeseran produk perikanan yang diimpor dari tepung ikan (1995) ke ikan-ikan jenis sub tropis, seperti ikan Salmon dan ikan-ikan dan produk olahan ikan khas Indonesia.
- 3 Berdasarkan hasil analisis regresi eksponensial, diperkirakan pada tahun 2015 permintaan ikan dari negara-negara tujuan ekspor utama Indonesia, yaitu: Amerika Serikat, Jepang, China-Hongkong, Thailand, Singapura, dan China akan mengalami peningkatan. Nilai impor ikan dan produk perikanan Amerika Serikat diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 15 milyar; Jepang diperkirakan akan mencapai dibawah US\$ 11 milyar; China-Hongkong diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 2,3 milyar; Thailand diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 4 milyar; Singapura diperkirakan akan mencapai diatas US\$ 800 juta; dan China diperkirakan akan mencapai di atas US\$ 12 milyar.
- 4 Beberapa isu dan permasalahan terkait pemasaran perikanan adalah: (i) peningkatan penolakan *food and drug administrations* (FDA) atas ikan dan produk perikanan Indonesia; (ii) keterbatasan ketersediaan bahan baku ikan untuk unit pengolahan ikan; (iii) hambatan tarif dan non tariff; (iv) perizinan, pajak dan retribusi daerah; (v) terbatasnya sarana dan prasarana transportasi perikanan antar pulau; serta (vi) terbatasnya sarana dan prasarana pemasaran hasil perikanan.
- 5 Berdasarkan analisis SWOT terhadap pemasaran perikanan dalam negeri dan luar negeri, terlihat bahwa faktor yang menjadi peluang dan kekuatan dalam pemasaran produk perikanan masih lebih banyak dibandingkan dengan ancaman dan kelemahannya. Sehingga, strategi pemasaran produk perikanan yang paling ideal adalah dengan meningkatkan kekuatan dan memanfaatkan peluang dengan meminimalisir kelemahan dan ancaman.
- 6 Strategi pengembangan pemasaran ikan dan produk perikanan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu strategi pengembangan pasar ekspor dan strategi pengembangan pasar dalam negeri. Strategi pengembangan pasar ekspor terdiri dari: (i) meningkatkan advokasi pasar produk perikanan pada pelaku usaha; (ii) meningkatkan daya saing produk; (iii) menyesuaikan peraturan dan sistem mutu dengan negara tujuan ekspor; serta (iv) meningkatkan diversifikasi negara tujuan ekspor. Sementara itu, strategi pengembangan pasar dalam negeri terdiri dari: (i) membuat peraturan perdagangan nasional yang bertujuan menjamin ketersediaan dan keamanan pangan bagi masyarakat dan kebutuhan bahan baku industri pengolahan ikan dalam negeri; (ii) mengendalikan laju impor ikan nasional; (iii) membenahi perijinan dan pembebanan pajak usaha; (iv) meningkatkan infrastruktur pemasaran (pengembangan depo pemasaran hasil perikanan); (v) membenahi sistem pencatatan data dan informasi perikanan; (vi) mengembangkan pasar domestik; (vii) meningkatkan kualitas penanganan ikan yang dipasarkan; (viii) meningkatkan diversifikasi dan diseminasi produk olahan perikanan; (ix) mengembangkan skema kredit pinjaman yang mudah dan murah; serta (x) meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya perikanan.

## 5.2 REKOMENDASI

Berdasarkan hasil analisis dan hasil rumusan para pemangku kepentingan sektor perikanan, rekomendasi strategi pengembangan pemasaran ikan dan produk perikanan dibagi menjadi dua kelompok, yaitu rekomendasi strategi pengembangan pasar ekspor dan strategi pengembangan pasar dalam negeri. Secara lengkap disajikan dalam Tabel 2.

**Tabel 2. Matrik Pengembangan Pemasaran Produk Perikanan Nasional**

No	Isu	Strategi	Instansi Terkait
<b>A Pengembangan Pasar Ekspor</b>			
1	Pesaing utama ikan dan produk perikanan Indonesia di setiap negara tujuan ekspor adalah produk ikan dari negara-negara ASEAN, ASIA dan Amerika Serikat	1) Meningkatkan Advokasi Pasar Produk Perikanan Pada Pelaku Usaha dan Pemda; 2) Meningkatkan daya saing produk; 3) Meningkatkan diversifikasi negara tujuan ekspor melalui peningkatan promosi di negara-negara tujuan ekspor	1) Kementerian Koordinator Perekonomian; 2) Kementerian Luar Negeri; 3) Kementerian Perdagangan; 4) Kementerian Kelautan dan Perikanan
2	Masih tingginya hambatan tarif dan non tarif sehingga menyebabkan kasus penolakan ikan dan produk perikanan Indonesia oleh negara tujuan ekspor masih sering terjadi	1) Menyesuaikan peraturan dan sistem mutu dengan negara tujuan ekspor 2) Meningkatkan kualitas produk perikanan 3) Meningkatkan diplomasi kepada pemerintah dan importir produk perikanan di Negara importir	1) Kementerian Koordinator Perekonomian; 2) Kementerian Luar Negeri; 3) Kementerian Perdagangan; 4) Kementerian Kelautan dan Perikanan
<b>B Pengembangan Pasar Dalam Negeri</b>			
1	Belum adanya jaminan ketersediaan ikan untuk konsumsi masyarakat dan kebutuhan bahan baku UPI	1) Membuat peraturan perdagangan nasional yang bertujuan menjamin ketersediaan dan keamanan pangan bagi masyarakat dan kebutuhan bahan baku industri pengolahan ikan dalam negeri. 2) Meningkatkan produksi perikanan	1) Menko Perekonomian; 2) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 3) Kementerian Perdagangan; 4) Kementerian BUMN; 5) Pemda
2	Impor ikan dan produk perikanan masih sangat tinggi menyebabkan daya saing produk perikanan dalam negeri terancam	1) Mengendalikan laju impor ikan nasional 2) Menyusun peraturan impor ikan sesuai dengan standar internasional 3) Subsidi harga	1) Menko Perekonomian; 2) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 3) Kementerian Perdagangan; 4) Bea dan Cukai; 5) BPOM
3	Belum harmonisasi dan sinkronisasi peraturan pemerintah dan pemerintah daerah (Perizinan, Pajak dan Retribusi) terkait perikanan	1) Membenahi perijinan dan pembebanan pajak usaha perikanan 2) Mencabut aturan/Perda/retribusi yang bertentangan	1) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 2) Kementerian Perdagangan; 3) Kementerian Perindustrian; 4) Kementerian Dalam Negeri; 5) Kementerian UKM; 6) Pemerintah Daerah



No	Isu	Strategi	Instansi Terkait
4	Belum terkendalinya ketersediaan ikan dan bahan baku UPI ketika musim paceklik (kekurangan bahan baku) dan musim panen ikan (kelebihan bahan baku)	Meningkatkan infrastruktur pemasaran terutama dilakukan untuk meningkatkan prasarana pemasaran dalam negeri dalam bentuk pengembangan depo pemasaran hasil perikanan	1) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 2) Kementerian Perdagangan; 3) Kementerian BUMN; 4) Kementerian Perhubungan; 5) Pemerintah Daerah
5	Belum teridentifikasinya perdagangan ikan antar wilayah sehingga kesulitan memperhitungkan berapa tingkat kebutuhan ikan antar wilayah di Indonesia. Kebutuhan ikan dan produksi ikan disetiap daerah berbeda-beda, ada daerah yang kelebihan pasokan ikan dan ada daerah yang kekurangan pasokan ikan	Membenahi sistem pencatatan data dan informasi perikanan	1) Menko Perekonomian; 2) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 3) Kementerian Perdagangan; 4) Kementerian Dalam Negeri; 5) Kementerian UKM; 6) Pemerintah Daerah; 7) BPS; 8) Kementerian Perhubungan
6	Rendahnya kualitas penanganan ikan	1) Meningkatkan kualitas penanganan ikan yang dipasarkan melalui kontrol produk yang sistematis 2) Peningkatan banyuan dan subsidi produk/peralatan penanganan ikan	1) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 2) Kementerian Perdagangan; 3) Kementerian UKM; 4) Pemerintah Daerah
7	Belum berkembangnya keanekaragaman produk perikanan di pasar	1) Meningkatkan diseminasi dan diversifikasi produk olahan perikanan skala rumah tangga 2) Meningkatkan temu/lomba makan ikan	1) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 2) Kementerian Perdagangan; 3) Kementerian UKM; 4) Pemerintah Daerah
8	Rendahnya dukungan permodalan di sektor perikanan	1) Mengembangkan skema kredit pinjaman yang mudah dan murah 2) Meningkatkan manajemen usaha (KUB, Pokdakan, dan Poklahsar)	1) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 2) Kementerian UKM; 3) Pemerintah Daerah; 4) BUMN 5) Lembaga permodalan
9	Perdagangan ikan Illegal di laut masih terjadi perairan Indonesia	1) Meningkatkan operasional pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan 2) Meningkatkan sarana dan prasarana pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan 3) Memberikan sanksi dan reward	1) Menko Polhukam; 2) Kementerian Luar Negeri; 3) Kementerian Kelautan dan Perikanan; 4) Aparat Penegak Hukum/TNI/Polri; 5) Pemerintah Daerah

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. Direktorat Kelautan dan Perikanan. 2010. Strategi Pengembangan Infrastruktur Perikanan Dalam Mendukung Peningkatan Daya Saing Nasional
- Boerma 1968. *Fisheries In Food Economy*, FAO, *Basic Study* No 19, 1968, hal 53.
- Hanafiah dan A.M. Saefuddin 1986. *Tata Niaga Hasil Perikanan*. Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press). Jakarta
- Rangkuti, Freddy. 2006. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis; Reorientasi Konsep Perencanaan Strategis untuk Menghadapi Abad 21*. Jakarta. PT Gramedia Pustaka Utama.
- Tambunan, Tulus. 2000. *Perdagangan Internasional dan Neraca Pembayaran : Teori dan Temuan Empiris*. Penerbit Pustaka LP3ES Jakarta
- UU No 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
- UU No 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
- Walpole R.E. 1997. *Pengantar Statistik*. Edisi ke-3. Sumantri B, penerjemah; Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. Terjemahan dari: *Introduction to Statistics*.
- Zimmerman, Philip. 2008. *Melalui Kontak Menuju Kontrak*. Hirfatul Jannah. Penerjemah. Direktorat Pemasaran Luar Negeri, Direktorat Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan, Departemen Kelautan dan Perikanan RI, 2008. Terjemahan dari *Contact to Contract*.

# STRATEGI PENINGKATAN SARANA DAN PRASARANA DI BIDANG KEBUDAYAAN, PARIWISATA, PEMUDA, DAN OLAHRAGA

DIREKTORAT KEBUDAYAAN, PARIWISATA, PEMUDA, DAN OLAHRAGA  
email: dadang@bappenas.go.id

## ABSTRAKSI

Peningkatan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga (KPPO) merupakan upaya untuk mendukung pembangunan KPPO. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa ketersediaan jumlah dan kualitas sarana dan prasarana KPPO masih terbatas. Untuk itu, dilakukan Kajian Strategi Peningkatan Sarana dan Prasarana di Bidang Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga, yang bertujuan menyusun rekomendasi kebijakan dan strategi peningkatan sarana dan prasarana bidang KPPO yang sesuai dan selaras dengan kebutuhan. Kajian dilaksanakan dengan metode deskriptif-analitis dengan dukungan studi pustaka kebijakan dan hasil penelitian, diperkuat dengan pendalaman materi melalui serial diskusi, wawancara mendalam dan studi kasus di Provinsi Jawa Barat, D.I. Yogyakarta, Bali dan Kalimantan Barat. Identifikasi isu strategis: belum optimalnya komitmen pemerintah pusat dan daerah dalam menyediakan landasan hukum yang memadai bagi perumusan kebijakan, perencanaan, dan alokasi anggaran; belum sinergisnya perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan; belum optimalnya mekanisme dan pengelolaan dalam pengalokasian dan pendukung program dan anggaran kepada daerah; dan lemahnya partisipasi swasta dan masyarakat. Rancangan arah kebijakan yang direkomendasikan adalah peningkatan koordinasi dan sinergi kebijakan, program dan kegiatan antara pemerintah pusat dan daerah, dan peningkatan peran swasta dan masyarakat dalam penyediaan, pengoperasian, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengembangan sarana dan prasarana KPPO. Arah kebijakan dijabarkan dalam strategi pada aspek kerangka regulasi dan anggaran. Pada tataran kerangka regulasi diarahkan pada: (i) penyusunan landasan hukum yang memadai; (ii) penyusunan rancangan peraturan daerah, termasuk kebijakan operasional; (iii) penyusunan peraturan tentang pengelolaan dan mekanisme yang jelas dalam kerjasama pemerintah swasta (KPS); (iv) penyusunan peraturan tentang mekanisme pemanfaatan dana CSR (corporate social responsibility); dan (v) terbangunnya sinergi kebijakan sarpras bidang KPPO dengan rencana tata ruang wilayah. Adapun pada tataran kerangka anggaran diarahkan untuk: (i) melakukan pemetaan, riset dan kajian komprehensif mengenai ketersediaan, kondisi, dan kebutuhan setiap daerah, untuk penyusunan rencana kebutuhan dan rencana penganggaran; (ii) meningkatkan koordinasi antar pemangku kepentingan dalam perencanaan kegiatan dan anggaran; dan (iii) mengembangkan kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat.

**Kata kunci:** sarana, prasarana, kebudayaan, pariwisata, pemuda, olahraga, kebijakan, strategi

## 1. LATAR BELAKANG

Sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga merupakan faktor yang penting dan tidak terpisahkan dari keberhasilan pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga sebagaimana diamanatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014.

**Kebudayaan.** Sarana dan prasarana kebudayaan adalah aset fisik atau ruang yang bermanfaat bagi kegiatan dan produk kebudayaan, seperti pusat seni dan budaya, galeri, museum, gedung teater dan kesenian, gedung pertunjukan, serta taman budaya. Dalam RPJMN Tahun 2010-2014, pembangunan sarana dan prasarana kebudayaan menjadi prioritas nasional, terutama sarana bagi pengembangan, pendalaman, dan pagelaran seni budaya serta revitalisasi museum dan perpustakaan di seluruh Indonesia.

**Pariwisata.** Sarana pariwisata adalah fasilitas dari perusahaan yang memberikan pelayanan kepada wisatawan baik secara langsung maupun tidak langsung, seperti perusahaan *travel agent*, *tour operator*, biro perjalanan wisata (perusahaan yang menyelenggarakan paket wisata dan agen perjalanan), hotel dan restoran, toko cinderamata, sedangkan prasarana pariwisata adalah semua fasilitas utama atau dasar yang memungkinkan sarana kepariwisataan dapat hidup dan berkembang dalam rangka memberikan pelayanan kepada para wisatawan, seperti prasarana perhubungan jalan, terminal bis, rel kereta api, stasiun, pelabuhan laut dan udara, telekomunikasi, perbankan, kesehatan dan lainnya yang mampu membuat wisatawan nyaman dan aman berada di destinasi pariwisata. Destinasi pariwisata yang di dalamnya terdapat daya tarik pariwisata, sarana dan prasarana

pariwisata, serta masyarakat yang saling terkait, memerlukan pengelolaan yang sistematis, terencana, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab sehingga mampu memenuhi kebutuhan wisatawan dan mampu bersaing di pasar global.

**Pemuda dan Olahraga.** Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2009 Tentang Kepemudaan menyebutkan bahwa yang termasuk prasarana kepemudaan antara lain terdiri atas sentra-sentra pemberdayaan pemuda, koperasi pemuda, pondok pemuda, gelanggang pemuda, dan pusat pendidikan dan pelatihan pemuda. Pemerintah baik pusat maupun daerah memiliki kewajiban menyediakan prasarana kepemudaan tersebut. Dalam jangka waktu 2 tahun setelah UU berlaku, pemerintah wajib menetapkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang ketentuan penyediaan prasarana dan sarana kepemudaan. Sementara itu, sarana dan prasarana olahraga menurut Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 Tentang Sistem Keolahragaan Nasional adalah (1) peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk kegiatan olahraga (sarana); dan (2) tempat atau ruang yang digunakan untuk kegiatan olahraga dan/atau penyelenggaraan keolahragaan. Undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa pemerintah harus menetapkan standar minimum prasarana olahraga dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan menetapkan Peraturan Presiden tentang penetapan prasarana olahraga. Keduanya harus sudah ditetapkan 2 tahun setelah UU berlaku agar prasarana olahraga di daerah dapat mendukung peningkatan prestasi olahraga.

Kondisi saat ini menunjukkan kurangnya ketersediaan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Oleh karena itu, Direktorat Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga, Kementerian PPN/Bappenas, pada tahun 2011 berinisiatif melaksanakan kajian "Strategi Peningkatan Sarana dan Prasarana Bidang Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga". Kajian ini dilatar belakangi oleh adanya keinginan dan/atau kebutuhan untuk secara terus menerus meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga yang lebih memadai sesuai dan selaras dengan kebutuhan pembangunan nasional.

## **2. TUJUAN, SASARAN, KELUARAN DAN MANFAAT, DAN RUANG LINGKUP**

### **2.1. TUJUAN UMUM**

Secara umum, kajian ini bertujuan untuk menyusun rekomendasi kebijakan dan strategi peningkatan sarana dan prasarana pembangunan di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.

### **2.2. TUJUAN KHUSUS**

- a) Melakukan identifikasi isu-isu strategis dalam peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;
- b) Melakukan analisa situasi terhadap ketersediaan, kebutuhan dan permasalahan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;
- c) Mengkaji pengalaman negara lain dalam upaya peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;
- d) Melakukan pemetaan peran serta pemerintah, pemerintah daerah, swasta dan masyarakat dalam peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga sesuai Undang-Undang yang berlaku.

### **2.3. SASARAN**

Sasaran kajian ini adalah:

- a) Tersusunnya pemetaan ketersediaan, kebutuhan dan permasalahan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga, dan
- b) Terumuskannya rekomendasi kebijakan berupa rancangan arah kebijakan, dan penjabarannya dalam strategi terkait aspek kerangka regulasi dan aspek kerangka anggaran di bidang sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.

### **2.4. RUANG LINGKUP**

Ruang lingkup kajian ini meliputi:

- a) Kaji ulang terhadap kebijakan dan peraturan perundangan yang terkait peningkatan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga baik pusat maupun daerah;
- b) Pembahasan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga yang mencakup kondisi dan ketersediaan sarana dan prasarana di daerah, pelaksanaan kegiatan pembangunan, dan permasalahan yang dihadapi dalam peningkatan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga.
- c) Studi di daerah, yang diperlukan sebagai sampel kasus untuk mendapatkan data dan informasi nyata lokasi kajian. Dalam melakukan pendalaman substansi sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga, dilakukan studi lapangan di beberapa provinsi. Pemilihan provinsi dilakukan berdasarkan kriteria yaitu: (1) provinsi yang mewakili wilayah perbatasan (Provinsi Kalimantan Barat); (2) provinsi yang mewakili wilayah Indonesia Barat dan Tengah (Provinsi Jawa Barat dan Provinsi DI Yogyakarta); dan (3) provinsi yang mewakili wilayah Indonesia Timur (Provinsi Bali).

### **2.5. KELUARAN DAN MANFAAT**

Kajian ini diharapkan dapat menghasilkan:

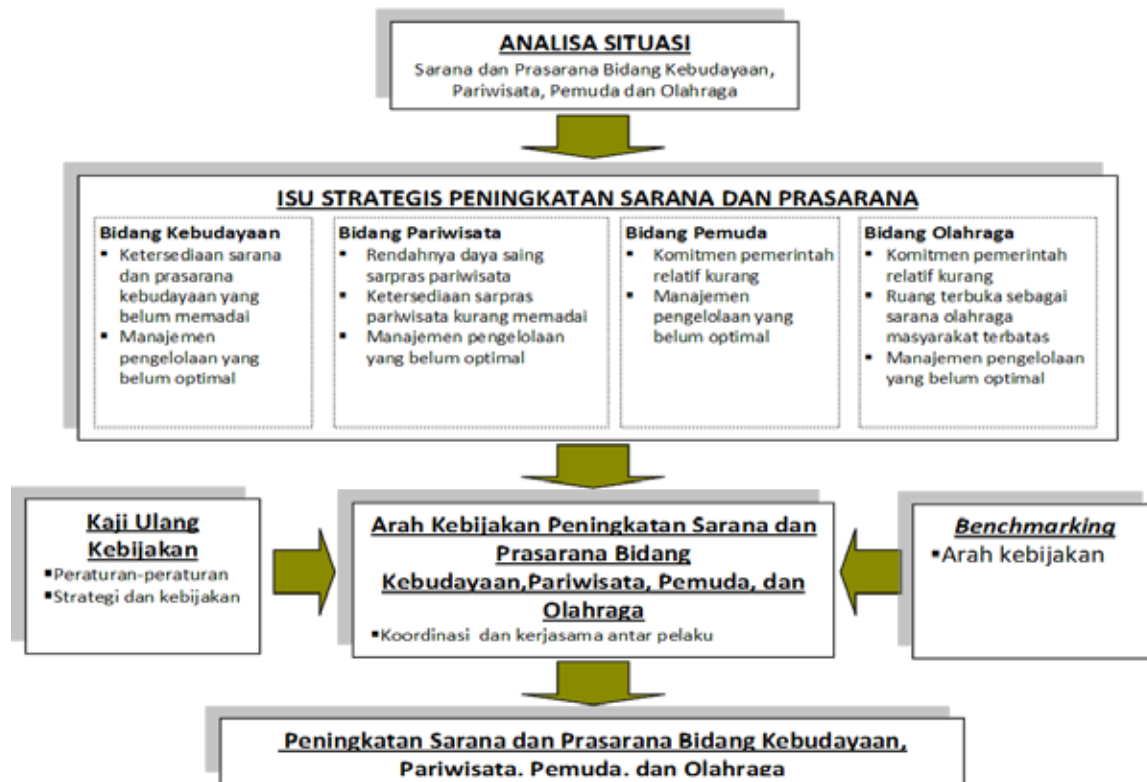
- a) informasi yang jelas, komprehensif dan terkini mengenai kondisi, kebijakan yang berlaku, permasalahan dan tantangan terkait sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga; dan
- b) rumusan rekomendasi kebijakan berupa rancangan arah kebijakan, dan penjabarannya dalam strategi terkait aspek kerangka regulasi dan aspek kerangka anggaran, bagi penyempurnaan kebijakan nasional peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.

### 3. METODOLOGI

Metodologi yang digunakan dalam kajian ini adalah deskriptif-analitis dengan dukungan *review* kebijakan perencanaan dan pelaksanaannya, diperkuat dengan pendalaman materi melalui serial diskusi dengan melibatkan pemangku kepentingan terutama yang terkait dengan pengembangan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga, serta diskusi dan wawancara mendalam dengan para praktisi dan pakar di bidangnya masing-masing.

#### 3.1. KERANGKA PIKIR

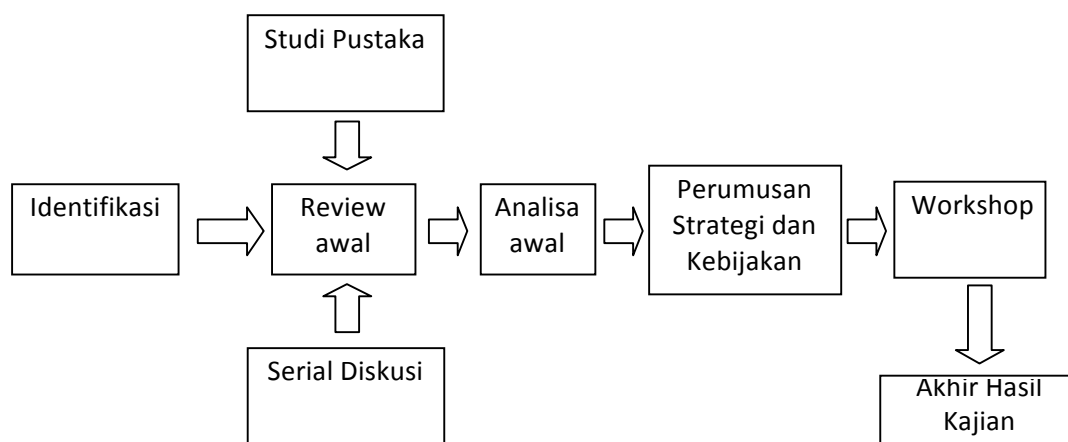
Berdasarkan serangkaian kajian pustaka dan hasil serial diskusi sebelumnya, maka kajian ini dibangun dengan kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar 1: Kerangka Pikir

#### 3.2. TAHAPAN PELAKSANAAN KAJIAN

Adapun tahapan pelaksanaan Kajian ini dapat dilihat pada diagram alir di bawah ini dengan rincian sebagai berikut:



Gambar 2: Tahap Pelaksanaan Kajian

a) Identifikasi

Dalam tahap ini akan dilakukan identifikasi terhadap kondisi dan kebutuhan, serta identifikasi terhadap kebijakan-kebijakan pendukung.

- b) **Studi Pustaka**  
Studi pustaka dilakukan untuk 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.
- c) **Serial Diskusi**  
Tahap serial diskusi dilakukan untuk menggali dan membahas informasi secara lebih mendalam terkait dengan peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga dengan melibatkan pakar, praktisi dan pemangku kepentingan terkait.
- d) **Review Awal**  
Tahap review awal dilakukan untuk mengkaji ulang ketersediaan, kebutuhan, permasalahan, tantangan, serta arah kebijakan peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga ke depan.
- e) **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.
- f) **Perumusan Rekomendasi**  
Tahap perumusan rekomendasi berupa penyusunan rancangan arah kebijakan dan strategi dari aspek kerangka regulasi dan anggaran yang diharapkan dapat meningkatkan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga.
- g) **Workshop**  
Tahap ini merupakan proses pengayaan dan penajaman arah kebijakan peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga dengan melibatkan pemangku kepentingan terkait.

### 3.3. PENGUMPULAN DATA

- a) **Studi Kepustakaan/Literatur.**  
Studi literatur dilakukan untuk mendapatkan gambaran antara lain mengenai kebijakan dalam pengembangan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga; dan pengalaman negara lain dalam upaya peningkatan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga. Informasi dapat diperoleh antara lain dari peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, dan informasi dari media massa.
- b) **Serial Diskusi**  
Serial diskusi dilakukan secara terfokus dengan melibatkan narasumber yang memiliki kompetensi di bidang yang terkait dalam pengembangan sarana dan prasarana di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.
- c) **Kunjungan Lapangan.**  
Dilakukan untuk pendalaman substansi spesifik daerah melalui wawancara mendalam. Pemilihan lokasi kajian dengan kriteria yang berbeda-beda diharapkan dapat memberikan gambaran yang jelas dan komprehensif mengenai upaya yang dilakukan di Indonesia dalam pengembangan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.
- d) **Workshop**  
Dilakukan dengan melibatkan narasumber, para pemangku kepentingan, praktisi, dan pakar, untuk menggali informasi yang diperlukan antara lain mengenai isu-isu strategis, kebijakan, permasalahan dan tantangan, dan alternatif strategi dalam peningkatan sarana dan prasarana pembangunan di bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.

## 4. HASIL KAJIAN DAN ANALISIS

### 4.1. KONDISI SARANA DAN PRASARANA BIDANG KEBUDAYAAN, PARIWISATA, PEMUDA DAN OLAHRAGA

**Kebudayaan.** Secara spesifik, dalam kajian ini, prasarana kebudayaan adalah aset fisik atau ruang yang bermanfaat bagi kegiatan dan produk kebudayaan yang mencakup museum, taman budaya, dan perpustakaan. Sedangkan sarana, adalah berbagai produk yang ada dalam prasarana kebudayaan dan dapat dimanfaatkan untuk melakukan kegiatan kebudayaan.

**Museum.** Saat ini, Indonesia memiliki sekitar 269 museum. Belum memadainya kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana museum menjadikan museum belum optimal berperan dalam pelestarian kebudayaan, pendidikan dan rekreasi masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh jumlah pengunjung museum Indonesia dari tahun ke tahun yang mengalami penurunan. Pada tahun 2006, terdapat 4,56 juta pengunjung, turun menjadi 4,20 juta pengunjung pada tahun 2007, dan turun lagi pada tahun 2008 menjadi 4,17 juta pengunjung. Namun demikian, tidak semua museum mengalami penurunan pengunjung. Upaya pemerintah dalam pengembangan museum, antara lain dilakukan melalui revitalisasi museum. Pada tahun 2010, dilaksanakan pada 6 museum yaitu Museum Negeri Jawa Timur (Surabaya), Museum Negeri Kalimantan Barat (Pontianak), Museum Negeri Jambi (Jambi), Museum Negeri Nusa Tenggara Barat (Mataram), Museum Negeri Sumatera Utara, dan Museum Negeri Batak TB Silalahi di Balige Sumatera Utara.

**Taman Budaya.** Sampai dengan tahun 2011, terdapat 24 taman budaya di Indonesia, yaitu: TB Aceh, TB Sumatera Utara, TB Sumatera Barat, TB Riau, TB Jambi, TB Lampung, TB Bengkulu, TB Bangka Belitung, TB Jawa Barat, TB Jawa Tengah, TB D.I. Yogyakarta, TB Kalimantan Barat, TB Kalimantan Tengah, TB Kalimantan Selatan, TB Kalimantan Timur, TB Sulawesi Utara, TB Sulawesi Selatan, TB Sulawesi Tengah, TB Sulawesi Tenggara, TB Bali, TB NTB, TB NTT, TB Maluku, dan TB Papua.

**Perpustakaan.** Berdasarkan capaian upaya pengembangan budaya baca dan pembinaan perpustakaan pada tahun 2010 dan 2011, telah tersedia *e-library* di 31 perpustakaan provinsi, 2 perpustakaan kabupaten/kota, dan 2 unit pelayanan teknis (UPT); 118 mobil perpustakaan keliling, 3 unit perpustakaan terapung, 3 kapal perpustakaan keliling; 33 perpustakaan provinsi, 250 perpustakaan kabupaten/kota, dan 2.143 perpustakaan desa.

**Kepariwisataan.** Sarana pariwisata atau disebut juga sebagai fasilitas pariwisata yang akan dibahas adalah: (1) fasilitas akomodasi; dan (2) fasilitas makanan dan minuman; dan (3) jasa perjalanan wisata (biro perjalanan wisata/BPW ataupun agen perjalanan wisata/APW). Sedangkan untuk prasarana pariwisata atau disebut juga fasilitas umum yang akan dikaji adalah aspek transportasi darat, laut dan udara termasuk didalamnya jalan raya, dan fasilitas transportasi.

*Fasilitas Akomodasi Pariwisata.* Jumlah total usaha akomodasi (bintang dan nonbintang) meningkat dari 10.861 buah pada tahun 2004 menjadi 14.587 buah pada tahun 2010, atau meningkat sebesar 29,27 persen. Ketersediaan fasilitas biro perjalanan wisata (BPW/APW) pada tahun 2008 terdapat 2.708 usaha, meningkat 50,69 persen dibanding tahun 2007. Terkait dengan fasilitas makanan dan minuman, jumlah restoran dan rumah makan berskala menengah dan besar di Indonesia pada tahun 2008 tercatat sebanyak 2.235 perusahaan. Hal ini berarti terdapat tambahan sebanyak 620 perusahaan atau naik 38,39 persen dibandingkan dengan tahun 2007.

*Prasarana dan Sarana Transportasi.* Di Indonesia sampai dengan tahun 2009 terdapat 233 lapangan terbang yang tersebar di seluruh provinsi dan kabupaten/kota, 24 di antaranya bertaraf Internasional. Sementara prasarana jalan, sampai dengan tahun 2010, tersedia 487.314 km, namun belum tersedia data khusus mengenai prasarana jalan menuju destinasi pariwisata. Sementara untuk sarana perhubungan (darat, laut, udara) sangat bervariasi di masing-masing daerah. Kondisi prasarana umum dan fasilitas pariwisata di Indonesia dalam konteks persaingan global/internasional salah satunya dapat dilihat dalam *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011* yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum*. Dalam laporan WEF, faktor yang menjadi kelemahan daya saing pariwisata antara lain adalah lemahnya infrastruktur (*underdeveloped infrastructure*), misalnya transportasi udara, transportasi darat, infrastruktur atau sarana dan prasarana pariwisata dan infrastruktur teknologi informasi.

**Kepemudaan.** Prasarana kepemudaan adalah tempat atau ruang termasuk lingkungan yang digunakan untuk pelayanan kepemudaan. Sementara yang dimaksud dengan sarana kepemudaan adalah peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk pelayanan kepemudaan.

*Gelanggang pemuda dan gelanggang remaja.* Gelanggang pemuda dan gelanggang remaja dimaksudkan sebagai pusat kegiatan pendidikan, seni, budaya, sosial, politik dan olahraga. Dalam hal ini, kegiatan olahraga yang dimaksud adalah olahraga pendidikan dan olahraga rekreasi untuk kalangan pemuda. Pada tahun 2010 terdapat 5 buah pembangunan gelanggang pemuda, sedangkan pada tahun 2011 dilaksanakan pembangunan 5 buah gelanggang pemuda, dan 3 buah gelanggang remaja.

*Youth hostel (pondok pemuda).* Kondisi *youth hostel* di Indonesia cukup memprihatinkan. Sejauh ini terdapat 7 *youth hostel* yang akan direvitalisasi untuk memenuhi kesesuaian dengan standar internasional.

*Sentra pemuda.* Kementerian Pemuda dan Olahraga memiliki kegiatan 33 paket proyek pengembangan sentra pemuda. Pelaksanaan kegiatan ini tergantung dari urgensi daerah yang mengajukan. Dana dari kegiatan ini dialokasikan untuk pengelolaan sebesar 50 persen, dan untuk pengembangan program sebesar 50 persen.

**Keolahragaan.** Sarana olahraga adalah peralatan dan perlengkapan yang digunakan untuk kegiatan olahraga. Sedangkan prasarana olahraga adalah tempat atau ruang yang digunakan untuk kegiatan olahraga dan/atau penyelenggaraan keolahragaan. Pada tahun 2008, sebanyak 78,1 persen desa yang memiliki lapangan bola voli, sementara hanya 56,1 persen desa yang memiliki lapangan sepak bola, disusul kemudian 49,3 persen desa yang memiliki lapangan bulu tangkis. Sementara itu masih sedikit desa yang memiliki sarana dan prasarana untuk cabang olahraga bola basket, tenis lapangan dan renang. Selain karena rendahnya minat masyarakat untuk ketiga olahraga tersebut, juga dikarenakan persoalan ketersediaan lahan.

#### **4.2. ISU STRATEGIS SARANA DAN PRASARANA BIDANG KEBUDAYAAN, PARIWISATA, PEMUDA DAN OLAHRAGA**

Di bidang kebudayaan, isu-isu strategis yang dihadapi antara lain: kurangnya ketersediaan sarana dan prasarana kebudayaan, dan belum optimalnya manajemen dalam sarana dan prasarana bidang kebudayaan. Hal ini antara lain disebabkan oleh perubahan kewenangan pemilikan aset sejak diberlakukannya otonomi daerah, belum memadainya kapasitas sumber daya manusia (SDM) untuk pelestarian dan pengelolaan cagar budaya dan museum, belum optimalnya mekanisme dan tata cara pengelolaan, pengalokasian dan pendukung program dan anggaran kepada daerah, belum optimalnya komitmen pemerintah dan peran/partisipasi swasta dan masyarakat, dan belum terbangunnya sinergi dan koordinasi dalam penyediaan, pemeliharaan, pemanfaatan sarana dan prasarana kebudayaan.

Sementara itu, isu-isu strategis yang masih dihadapi dalam bidang pariwisata antara lain: terbatasnya ketersediaan prasarana dan sarana yang mendukung kepariwisataan seperti transportasi darat, laut dan udara, dan fasilitas umum, dan belum optimalnya manajemen pengelolaan sarana dan prasarana kepariwisataan. Hal ini dikarenakan antara lain oleh belum optimalnya pelaksanaan koordinasi antar pemangku kepentingan, belum optimalnya komitmen pemerintah, pusat dan daerah dalam peningkatan sarana dan prasarana kepariwisataan, dan masih rendahnya penerapan kerja sama pemerintah swasta (KPS) dalam pembangunan sarana dan prasarana yang mendukung kepariwisataan.

Di bidang pemuda dan olahraga, isu-isu strategis yang masih dihadapi antara lain: terbatasnya jumlah sarana dan prasarana, belum optimalnya koordinasi dan perhatian pemerintah baik pusat dan daerah dalam membangun sarana dan prasarana pemuda, belum optimalnya kerjasama antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana pemuda, masih terbatasnya jumlah prasarana olahraga yang memadai, khususnya untuk sekolah-sekolah olahraga baik di tingkat pusat maupun di daerah, masih belum optimalnya pemeliharaan prasarana olahraga yang sudah ada dan masih terbatasnya ruang publik yang dapat dimanfaatkan sebagai sarana olahraga rekreasi.

Berdasarkan hasil telaahan terhadap isu-isu strategis tersebut di atas, serta hasil kaji ulang terhadap kebijakan perencanaan yang terkait dengan peningkatan sarana dan prasarana, maka dirumuskan rekomendasi berupa rancangan kebijakan peningkatan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda, dan olahraga. Arah kebijakan tersebut selanjutnya dijabarkan ke dalam strategi pada aspek kerangka regulasi dan anggaran.

#### 4.3. RANCANGAN ARAH KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENINGKATAN SARANA DAN PRASARANA BIDANG KEBUDAYAAN, PARIWISATA, PEMUDA DAN OLAHRAGA

**Kebudayaan.** Rancangan kebijakan peningkatan sarana dan prasarana kebudayaan diarahkan pada peningkatan peran serta dunia usaha/swasta dan masyarakat dalam upaya perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pemeliharaan serta perintisan penyediaan sarana dan prasarana, dengan tetap berpedoman pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Regulasi:

- a) Mendorong pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Kebudayaan sebagai payung hukum untuk menyusun berbagai kebijakan, strategi, dan program pelestarian (perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan) kebudayaan bagi segenap pemangku kepentingan kebudayaan di Indonesia;
- b) Mendorong penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) di tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang terkait dengan kebijakan kebudayaan terutama yang terkait dengan sarana dan prasarana kebudayaan;
- c) Mendorong penyusunan peraturan tentang Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) terkait peningkatan sarana dan prasarana kebudayaan;
- d) Mendorong penerbitan regulasi/peraturan Pusat maupun daerah peraturan peraturan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK), dan Standar Pelayanan Minimum (SPM);
- e) Menyusun peraturan tentang kerja sama dengan swasta terkait pemanfaatan dana CSR (*corporate social responsibility*).

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Anggaran:

- a) Melakukan pemetaan (*mapping*), melakukan riset dan kajian secara komprehensif untuk dapat menentukan kebutuhan objektif dari setiap daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota yang membutuhkan pembiayaan dalam upaya perlindungan, pemanfaatan, pemeliharaan dan pengembangan, serta perintisan pengadaan sarana dan prasarana kebudayaan;
- b) Meningkatkan koordinasi antar pemangku kepentingan dalam perencanaan dan pelaksanaan peningkatan sarana dan prasarana bidang kebudayaan;
- c) Memberdayakan tempat-tempat bersejarah di daerah menjadi pusat aktivitas kesenian dan kebudayaan;
- d) Menumbuhkan partisipasi masyarakat agar bisa menjadi donatur baik perorangan atau kelompok untuk membantu baik secara tetap maupun temporer;
- e) Menghimbau kepada perusahaan swasta agar menyalurkan alokasi dana CSR untuk sarana dan prasarana kesenian;
- f) Memberdayakan masyarakat dalam pembangunan sarana dan prasarana bidang kebudayaan;
- g) Menyiapkan *event* yang siap dipentaskan/diselenggarakan di berbagai tempat/ kondisi yang menarik banyak pihak sehingga ada keinginan masyarakat dan swasta untuk turut serta membantu fasilitas yang diperlukan;
- h) Peningkatan kapasitas SDM menjadi keharusan untuk pelestarian dan pengelolaan cagar budaya dan museum;
- i) peningkatan/pengembangan sarana dan prasarana menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi/kabupaten/kota atas dukungan dan bantuan pemerintah pusat, swasta, dan masyarakat.

**Kepariwisata.** Rancangan kebijakan peningkatan sarana dan prasarana pariwisata diarahkan pada peningkatan sinergi perencanaan dan pelaksanaan dengan meningkatkan kerja sama antar pemangku kepentingan baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat, dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Regulasi:

- a. Mempercepat penyusunan Peraturan Presiden Tentang Koordinasi Strategis di bidang: (1) prasarana umum yang mencakup jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan sesuai yang diamanahkan UU No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata; dan (2) transportasi darat, laut, dan udara sesuai yang diamanahkan UU No. 10 Tahun 2009;
- b. Menyempurnakan kebijakan DAK Bidang Infrastruktur Jalan dan DAK Bidang Transportasi Perdesaan mulai dari aspek perencanaan sampai dengan aspek monitoring dan evaluasi;
- c. Pemerintah Daerah menyusun Peraturan Daerah Tentang RIPPARDA sebagai acuan (i) pembangunan kepariwisataan daerah; dan (ii) peraturan-peraturan daerah lainnya yang terkait dengan sarana dan prasarana bidang pariwisata;
- d. Pemerintah daerah menyiapkan kebijakan yang terkait peningkatan sarana dan prasarana pariwisata;
- e. Pemerintah daerah menyempurnakan kebijakan perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi dan pemantauan DAK Bidang Infrastruktur Jalan dan DAK bidang Transportasi Perdesaan di daerah
- f. Menyiapkan kebijakan/peraturan yang terkait dengan pola kerja sama pemerintah swasta dan/atau *cost sharing*
- g. Menyiapkan kebijakan/peraturan yang terkait dengan status kepemilikan aset dan pengelolaannya khususnya aset sarana dan prasarana bidang pariwisata

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Anggaran:

- a) Menyusun peta kebutuhan/*database* sarana dan prasarana pariwisata dan menetapkan prioritas pengembangannya;
- b) Mengembangkan dan meningkatkan moda transportasi melalui peningkatan dan diversifikasi moda transportasi termasuk transportasi antar pulau;
- c) Mengembangkan moda transportasi terpadu untuk memudahkan pergerakan wisatawan: bandara dengan stasiun atau bandara dengan terminal atau bandara dengan pelabuhan serta peningkatan kemudahan informasi moda transportasi oleh wisatawan;
- d) Meningkatkan kualitas dan kapasitas pelayanan di bandara, pelabuhan termasuk pelabuhan kapal pesiar, terminal dan stasiun kereta api;



- e) Mendorong/memfasilitasi pembangunan fasilitas pariwisata sesuai dengan standar dan memberi kenyamanan yang berkesan bagi wisatawan;
- f) Mendorong/memfasilitasi pembangunan fasilitas pariwisata yang ramah lingkungan dan memanfaatkan keunikan/atribut budaya setempat;
- g) Mengupayakan pembangunan fasilitas pariwisata yang menjadi preferensi/ harapan dari target pasar;
- h) Meningkatkan keragaman atau diversifikasi fasilitas pariwisata agar mampu bersaing dengan pihak pesaing/kompetitor;
- i) Memantapkan koordinasi perencanaan dan pelaksanaan antar pelaku pariwisata di pusat maupun daerah dalam penyediaan sarana dan prasarana pariwisata;
- j) Menetapkan pola pendanaan pengembangan sarana dan prasarana pariwisata;
- k) Meningkatkan kapasitas SDM di bidang perencanaan sarana dan prasarana pariwisata;
- l) Mengembangkan sistem manajemen dan pengendalian operasionalisasi prasarana dan fasilitas umum yang telah dibangun;

**Kepemudaan.** Rancangan kebijakan peningkatan sarana dan prasarana kepemudaan diarahkan pada peningkatan peran pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya pemeliharaan, pengoperasian, serta pengembangan prasarana dan sarana kepemudaan.

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Regulasi:

- a) Menyusun pedoman petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis atas Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2011 tentang Pengembangan Kewirausahaan dan Kepeloporan Pemuda, serta Penyediaan Prasarana dan Sarana Kepemudaan.
- b) Menyusun Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) untuk setiap kabupaten/kota yang mengakomodasi ketersediaan lahan untuk prasarana dan sarana kepemudaan.
- c) Membentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme koordinasi dan sinergi kemitraan antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, organisasi kepemudaan dan masyarakat (swasta) dalam pemeliharaan, pengoperasian, dan pengembangan prasarana dan sarana kepemudaan. Peraturan perundang-undangan ini dapat berupa Permen, Perda, Pergub, atau nota kesepakatan (*Memorandum of Understanding-MoU*) antar pihak terkait.

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Anggaran:

- a) Melakukan inventarisasi data prasarana dan sarana kepemudaan yang akan diprioritaskan untuk memperoleh anggaran dari APBN dan APBD untuk setiap provinsi, dan kabupaten/kota.
- b) Mengembangkan kemitraan antara pemerintah, organisasi kepemudaan, dan masyarakat (swasta) dalam penyediaan prasarana dan sarana kepemudaan.
- c) Membangun lembaga pengelola prasarana dan sarana kepemudaan yang melibatkan pemerintah daerah, organisasi kepemudaan, dan masyarakat untuk menjalankan fungsi pemeliharaan, pengoperasian, dan pengembangan.

**Keolahragaan.** Rancangan kebijakan peningkatan sarana dan prasarana keolahragaan diarahkan pada peningkatan peran pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya pemeliharaan, pengoperasian, serta pengembangan prasarana dan sarana keolahragaan.

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Regulasi:

- a) Menyusun Peraturan Pemerintah (PP) sebagai turunan dari UU No. 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, antara lain: (1) PP tentang sarana dan prasarana; (2) PP tentang standarisasi prasarana dan sarana keolahragaan; dan (3) PP tentang pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- b) Menyusun Peraturan Daerah (Perda) tentang Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) untuk setiap kabupaten/kota yang mengakomodasi ketersediaan lahan terbuka untuk kegiatan olahraga sesuai dengan amanat UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- c) Melakukan revisi terhadap UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman agar dapat mengatur ketersediaan lahan terbuka untuk kegiatan olahraga bagi setiap perumahan dan permukiman.

Rancangan Strategi dalam Aspek Kerangka Anggaran:

- a) Melakukan inventarisasi prasarana dan sarana keolahragaan yang akan diprioritaskan untuk memperoleh anggaran dari APBN dan APBD sesuai dengan potensi cabang olahraga dan kebutuhan di setiap daerah.
- b) Mengembangkan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat (swasta) dalam penyediaan prasarana dan sarana keolahragaan.
- c) Membangun lembaga pengelola fasilitas olahraga yang melibatkan pemerintah daerah, induk cabang olahraga, dan masyarakat untuk menjalankan fungsi pemeliharaan, pengoperasian, dan pengembangan.

## 5. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 5.1. KESIMPULAN

- 1) Pembangunan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga diperlukan sebagai salah satu bagian penting dalam mendukung keberhasilan pembangunan bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga secara komprehensif dan terpadu;

- 2) Kondisi saat ini menunjukkan bahwa sarana dan prasarana bidang kebudayaan di berbagai daerah belum memadai dari sisi kuantitas maupun kualitas, yang antara lain disebabkan oleh: (i) belum optimalnya komitmen pemerintah baik pusat dan daerah yang tercermin dari belum tersedianya landasan hukum yang memadai bagi pelaku pembangunan untuk perumusan kebijakan, perencanaan, dan alokasi anggaran (pusat dan daerah) yang memberi ruang bagi perbaikan sarana dan prasarana bidang kebudayaan; (ii) belum sinergisnya perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan dalam pembangunan sarana dan prasarana bidang kebudayaan; (iii) kurang optimalnya mekanisme dan tata cara pengelolaan dalam pengalokasian dan pendudukan program dan anggaran kepada daerah; dan (iv) lemahnya peran swasta dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyediaan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana bidang kebudayaan;
- 3) Di bidang pariwisata, kondisi sarana dan prasarana yang mendukung pembangunan kepariwisataan belum mampu mendudukkan kepariwisataan Indonesia untuk bersaing di tingkat global, yang antara lain disebabkan oleh: (i) belum sinergisnya kebijakan, program, kegiatan, dan upaya pembangunan yang dilakukan oleh sektor infrastruktur perhubungan dan transportasi (darat, laut, udara) dengan kebutuhan prasarana dan sarana perhubungan dan transportasi yang dapat secara memadai mendukung kegiatan pariwisata; (ii) belum optimalnya pelaksanaan kerja sama pemerintah dan swasta (KPS) dalam penyediaan sarana dan prasarana kepariwisataan;
- 4) Di bidang pembangunan pemuda, kondisi saat ini menunjukkan bahwa ketersediaan dan kualitas sarana dan prasarana kepemudaan belum memadai, yang antara lain disebabkan oleh: terbatasnya kesiapan dan kapasitas daerah, belum terjalinnnya kerja sama dan kemitraan strategis antara pemerintah daerah dan masyarakat (swasta), belum optimalnya keterlibatan organisasi kepemudaan; dan belum optimalnya manajemen pemeliharaan, pengoperasian dan pengembangan prasarana dan sarana kepemudaan.
- 5) Di bidang pembangunan olahraga, kondisi saat ini menunjukkan bahwa ketersediaan dan kualitas sarana dan prasarana keolahragaan belum memadai, yang antara lain disebabkan oleh: terbatasnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, belum optimalnya kerja sama antara pemerintah, swasta dan masyarakat, terbatasnya perhatian dalam pengembangan prasarana olahraga di sekolah, masih belum optimalnya pemeliharaan prasarana olahraga yang sudah ada dan melegenda, dan masih terbatasnya ruang publik yang dimanfaatkan sebagai sarana olahraga rekreasi.

## 5.2. REKOMENDASI

- 1) Untuk meningkatkan ketersediaan dan kualitas sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga, arah kebijakan yang direkomendasikan adalah peningkatan koordinasi dan sinergi kebijakan, program dan kegiatan antara pemerintah pusat dan daerah, dan peningkatan peran swasta dan masyarakat dalam penyediaan, pengoperasian, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengembangan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga dengan berpegang pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).
- 2) Arah kebijakan dijabarkan ke dalam strategi pada aspek kerangka regulasi dan anggaran, direkomendasikan sebagai berikut:
  - a) Kerangka regulasi:
    - mendorong penyusunan landasan hukum yang memadai bagi pelaksanaan peningkatan sarana dan prasarana kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga yaitu: (i) pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Kebudayaan sebagai payung hukum pembangunan kebudayaan secara nasional; (ii) peraturan turunan Undang-Undang No. 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata yang mengatur mengenai koordinasi strategis di bidang prasarana umum yang mencakup jalan, air bersih, listrik, telekomunikasi, dan kesehatan lingkungan, dan bidang transportasi darat, laut, dan udara; (iii) peraturan sebagai turunan Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional yang mengatur mengenai pembangunan sarana prasarana termasuk standarisasi dan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan (iv) pedoman petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis atas Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2011 tentang Pengembangan Kewirausahaan dan Kepeloporan Pemuda, serta Penyediaan Prasarana dan Sarana Kepemudaan
    - mendorong penyusunan rancangan peraturan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, termasuk penerbitan kebijakan yang lebih operasional seperti norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dan standar pelayanan minimum (SPM), dalam penyediaan, pengoperasian, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengembangan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;
    - mendorong penyusunan peraturan yang dapat memberikan pengaturan tentang pengelolaan dan mekanisme yang jelas dan mudah dalam pelaksanaan kerja sama pemerintah swasta (KPS) untuk pembangunan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;
    - mendorong penyusunan peraturan tentang mekanisme kerja sama dengan swasta terkait pemanfaatan dana CSR (*corporate social responsibility*);
    - mendorong terbangunnya sinergi kebijakan antara pengembangan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga, dengan rencana tata ruang wilayah.
  - b) Kerangka anggaran:
    - melakukan pemetaan (*mapping*), riset dan kajian secara komprehensif mengenai ketersediaan, kondisi, dan kebutuhan setiap daerah, untuk dapat melakukan penyusunan rencana kebutuhan (*need assessment*) termasuk

rencana penganggarnya, untuk penyediaan, pengoperasian, pemanfaatan, pemeliharaan, dan pengembangan sarana dan prasarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;

- meningkatkan koordinasi antar pemangku kepentingan dalam perencanaan kegiatan dan anggaran terkait pembangunan sarana dan prasarana dan keterkaitan serta dukungannya terhadap pembangunan bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga;
  - mengembangkan kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam penyediaan prasarana dan sarana bidang kebudayaan, pariwisata, pemuda dan olahraga.
- 

## DAFTAR PUSTAKA

Bambang Prihartono, "Arah Kebijakan dan Strategi Pembangunan Sektor Transportasi", Paparan yang disampaikan pada serial diskusi: Strategi Peningkatan Sarana dan Prasarana Bidang Pariwisata, tanggal 15 Maret 2011

BAPPENAS, "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014

Blanke, Jennife and Chiesa Thea, "The Travel & Tourism Competitiveness Report 2011, Beyond the Downturn", World Economic Forum

Departemen Republik Indonesia, "Pengembangan Industri Kreatif Menuju Visi Ekonomi Kreatif Indonesia 2025: Rencana Pengembangan 14 Subsektor Industri Kreatif Indonesia 2009-2015", Departemen Perdagangan Republik Indonesia 2008

Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2011 tentang Pengembangan Kewirausahaan dan Kepeloporan Pemuda serta Penyediaan Prasarana dan Sarana Kepemudaan

Pemerintah RI (2009). Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2009-2014.

Peraturan Pemerintah No 65 Tahun 2005 Tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional (RIPPARNAS)

Permendagri No 6 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal.

Permendagri No 79 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal.

Rita Subowo, "Politik Olahraga Perlu Komitmen Pemerintah", KONI on line 15 Juni 2010

Statistik Kebudayaan dan Pariwisata tahun 2010

Undang -Undang Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Sistem Keolahragaan Nasional

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 Tentang Perpustakaan

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 Tentang Benda Cagar Budaya

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2009 Tentang Kepemudaan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisata