



DIREKTORI MINI TESIS 2022

Jilid 1



PROFESSIONAL **HUMAN RESOURCE** DEVELOPMENT IV

Ilmu Administrasi • Ekonomi • Ilmu Lingkungan • Perencanaan dan Pengembangan Wilayah •
Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan • Sistem dan Teknik Transportasi

Editor: Wignyo Adiyoso, S.Sos., M.A., Ph.D., dkk.

Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana
Kementerian PPN/Bappenas

DIREKTORI
MINI TESIS JILID 1
2022

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE
DEVELOPMENT IV

1

DIREKTORI

MINI TESIS JILID 1

2022

Editor: Wignyo Adiyoso, S.Sos., M.A., Ph.D., dkk

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

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



Direktori **MINI TESIS Jilid 1**
PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

©2021 Oleh Pusbindiklatren, Bappenas

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

Penanggung Jawab : Kapusbindiklatren
Editor : Wignyo Adiyoso, S.Sos., MA, Ph.D., Ali Muharram, S.IP., M.SE, MA., Rita Miranda, S.Sos., M.PA., Wiky Witarni, S.Sos., M.A., Epik Finilih
Kontributor : Armawadin, Ratna Dwijayanti, M. Doni Mundarta, Adesta Midkasna, Neli Afriani, Eka Yulia Fajar Rianti, Ratih Sari Dewi, Fitriani Aditya Putri, Dwijayanti, Abdurrozak Zaki, Restiana Dewi, Tasmiilah, Hilda Aprina, Annisa Hamdillah, Renny Juniati Saktina, Prana Citra, Julianti Hapriza, Riecka Dewi Syafutri, Arkhe Rivian Sampouw, Yudistira Pratama, Rita Erlisa Damayanti, Hafizh Kus Rizkytama, Rizkie Satriya Utama, Anthon Michael Martin Sinaga, dan Dina Pramudianti
Desainer Kover : Deden Sopandi
Desainer Isi : Shinta Damayanti

Cetakan pertama, November 2022

ISBN Jilid Lengkap:

ISBN Jilid 1:

Diterbitkan oleh:

Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana
Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas
Jalan Proklamasi Nomor 70, Jakarta Pusat 10320

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-Undang RI Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

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

Daftar Isi

Pengantar	viii
01 Armawadin - Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan	1
02 Ratna Dwijayanti - Dynamic Governance pada Program Panggung Tanggap Covid-19 Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul	25
03 M. Doni Mundarta - Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Ijin Belajar dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir	45
04 Adesta Midkasna - Kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Kabupaten Ogan Ilir Berdasarkan <i>Balanced Scorecard</i>	55
05 Neli Afriani - Implementasi Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil	73
06 Eka Yulia Fajar Rianti - Implementasi Kebijakan Dana Desa dalam Upaya Pencegahan Stunting (Studi di Kecamatan Gunung Omeh Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat)	91
07 Ratih Sari Dewi - Pengaruh Upah Reservasi dan Pengaruh Umur Terhadap Lama Mencari Kerja di Indonesia	101
08 Fitriani Aditya Putri - Pelatihan dan Peluang Bekerja Kembali Pekerja Formal di Era Pandemi Covid-19: Analisis Data Sakernas Agustus 2020 dan Februari 2021	120
09 Dwijayanti - Evaluasi Dampak Program Indonesia Pintar terhadap Tingkat Partisipasi Sekolah serta Hasil dan Capaian Proses Pendidikan di Indonesia Tahun 2020	133
10 Abdurrozak Zaki - Evaluasi Dampak Program Sembako terhadap Konsumsi Kalori, Karbohidrat, Protein, dan Lemak serta Proporsi Pengeluaran Nonmakanan pada Rumah Tangga Penerima Manfaat di Pulau Papua Tahun 2020	143
11 Restiana Dewi - Analisis Pengaruh Variabel Makroekonomi terhadap Pasar Properti Residensial di Indonesia (Studi Kasus: Wilayah Perkotaan Jawa dan Bali)	157
12 Tasmilah - Pengaruh Human Capital dalam Transisi Tenaga Kerja Formal Menjadi Informal pada Masa Pandemi Covid-19	177
13 Hilda Aprina - Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Kemiskinan Melalui Mediasi Pertumbuhan Ekonomi Sektoral di Indonesia	195
14 Annisa Hamdillah - Korelasi Pembangunan Infrastruktur Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) Terhadap Konflik: Studi Kasus Pembangunan BTS Bakti di Wilayah 3T	205
15 Renny Juniati Saktina - Hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap Infrastruktur Jalan di Tanah Papua: Peran Indeks Kemahalan Konstruksi	213
16 Prana Citra - Pengelolaan Kawasan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat di Dusun Senamat Ulu dalam Upaya Berkelanjutan	221

17 Julianti Hapriza - Mitigasi Kekeringan Meteorologis Berbasis Analisis Citra Landsat 8 Oli/Tirs dan Standardized Precipitation Index di Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah	235
18 Riecka Dewi Syafutri - Penilaian Bahaya Banjir di Kota Semarang Berbasis Aplikasi Regresi Logistik dan Google Earth Engine	245
19 Arkhe Rivian Sampouw - Arah Pemanfaatan Lahan Kawasan Sekitar Kawasan Ekonomi Khusus Likupang Provinsi Sulawesi Utara	253
20 Yudistira Pratama - Kapasitas Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Pengembangan Inovasi Sektor Publik (Studi Kasus Inovasi Aspal Karet Berbasis Lateks Pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2019–2020)	267
21 Rita Erlisa Damayanti - Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi Entrepreneurial Leadership dalam Kontinuitas Program Inovasi Panganku pada Kepemimpinan Bupati Kulonprogo Periode Sisa Masa Jabatan Tahun 2017–2022	289
22 Hafizh Kus Rizkytama - Optimasi Kecepatan Operasional Kapal dengan Pendekatan Efisiensi Energi pada Kapal Perintis Angkutan Penumpang	313
23 Rizkie Satriya Utama - Dynamic of Benthic and Coral Reef Fish Community After 2016 Heat Stress Event	327
24 Antho Michael Martin Sinaga - Assessing the Participatory Budgeting Process in Kutai Kartanegara Local Government, Indonesia	337
25 Dina Pramudianti - Is There Any Resource Curse in Education and Health Sector? A Subnational Analysis of Resource Curse Dynamics at The Indonesian District Level	351

Pengantar

Salah satu tugas dan fungsi Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana (Pusbindiklatren), Kementerian PPN/Bappenas adalah menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan perencanaan pembangunan. Tujuannya adalah untuk meningkatkan dan menjaga kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang kompeten di bidang perencanaan pembangunan, baik di instansi perencana pusat maupun perencana daerah. Merujuk pada tujuan tersebut maka Pusbindiklatren berupaya memfasilitasi para pegawai Kementerian PPN/Bappenas serta perencana di instansi pusat dan daerah melalui program beasiswa pendidikan gelar jenjang S-2 dan S-3 serta pelatihan nongelar di bidang perencanaan pembangunan.

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

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

Pada tahun 2021 ini, Pusbindiklatren menerbitkan 2 (dua) jilid buku Direktori Mini Tesis dengan masing-masing terdiri dari 25 karya siswa. Total karya siswa yang diterbitkan sebanyak 50 judul. Bidang kajian yang diangkat pada edisi tahun 2022 ini, antara lain Ilmu Administrasi, Ilmu Ekonomi, Perencanaan dan Pengembangan

Wilayah, Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan, Sistem dan Teknik Transportasi, dan Ilmu Lingkungan.

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

Jakarta, November 2022

Kapusbindiklatren



01

Nama : Armawadin
Jurusan : Magister Ilmu Administrasi Publik Kekhususan
Perencanaan Pembangunan Daerah
Universitas : Universitas Brawijaya
Instansi : Kantor Pertanahan Kabupaten Bone

Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan

Banyaknya lahan sawah yang beralih fungsi di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan menjadi masalah yang kian hari semakin meresahkan. Perlu kebijakan dan kolaborasi antar semua pihak agar keberlanjutan alih fungsi lahan dapat diperlambat. Namun demikian, pelambatan laju ini harus disertai dengan kebijakan yang tetap mendukung pada proses pembangunan secara fisik dan ekonomi. Oleh karena itu, diperlukan sebuah model yang dapat digunakan untuk mendeskripsikan dan menganalisis model kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan agar kebijakan yang diberlakukan tepat sasaran dan memperoleh hasil yang diharapkan.

Model Collaborative Governance dari Ansell dan Gash dikenal sebagai model yang dapat digunakan untuk menganalisis proses kolaborasi dalam menyelesaikan masalah kebijakan dan manajemen publik. Proses analisisnya dimulai dengan menganalisis kondisi awal kolaborasi, kepemimpinan fasilitatif, desain kelembagaan, dan proses kolaborasi yang terdiri dari dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen dalam proses, berbagi pemahaman, dan hasil sementara. Selain itu, model ini juga dapat digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat dalam kolaborasi yang terjadi di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan.

A. Tren Alih Fungsi Lahan Sawah versus Program Pelestarian Lahan Sawah

Kabupaten Bone merupakan salah satu kabupaten penyumbang padi terbesar di Sulawesi Selatan. Berdasarkan data dari pemerintah Kabupaten Bone, produksi padi di Kabupaten Bone pada pertengahan tahun 2020 dikisaran 225.632 ton, disusul peringkat kedua Kabupaten Pinrang dengan jumlah produksi padi 172.630 ton. Sementara itu, di posisi ketiga dan keempat ditempati oleh Kabupaten Sidrap dan Wajo dengan masing-masing produksi sejumlah 144.765 ton dan 137.214 ton, sedangkan Kabupaten Gowa menempati urutan kelima dengan jumlah produksi 135.941 ton. Selain di tingkat provinsi, berdasarkan data dari BPS pada tahun 2019 Kabupaten Bone merupakan salah satu kabupaten yang masuk dalam sepuluh besar penghasil beras di Indonesia, tepatnya berada pada posisi ke-7 dengan kisaran luas panen padi ±169 ribu hektare dan hasil beras mencapai 443.398 ton.

Salah satu faktor tingginya produksi padi karena Kabupaten Bone memiliki luasan lahan baku sawah terbesar di Provinsi Sulawesi Selatan. Berdasarkan penetapan dari Kementerian ATR/BPN, luas baku sawah di Kabupaten Bone mencapai 117.059 ha dari luasan 119.216 ha pada tahun 2013. Jadi luasan lahan sawah di Kabupaten Bone mengalami alih fungsi sebesar 2.157 Ha antara tahun 2013 – 2019. Luas. Akan tetapi setelah dilakukan verifikasi terhadap lahan baku sawah

yang ditetapkan tersebut, ternyata luas lahan existing hanya sekitar 116.997,483 ha. Artinya, luas lahan sawah mengalami pengurangan sekitar 61.517 ha. Pengurangan ini terjadi akibat dari perubahan penggunaan tanah yang semula tanah sawah menjadi tanah nonsawah. Tren alih fungsi lahan mengalami peningkatan, hal ini terlihat dari izin perubahan penggunaan tanah maupun izin lokasi yang didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bone. Pada bulan November 2020 terdapat 90 permohonan, tahun 2016 dan 2017 terjadi peningkatan 141 dan 126 walaupun pada tahun 2018 sempat menurun menjadi 73 permohonan. Namun kemudian kembali mengalami peningkatan sebanyak 106 permohonan. Data ini menunjukkan bahwa petani tidak bersedia mengikuti kebijakan pelestarian lahan sawah.

Pelestarian lahan sawah diperlukan untuk menjamin peran Kabupaten Bone sebagai penghasil beras terbesar. Ada kebutuhan untuk melibatkan pemangku kepentingan dalam kebijakan. Konsep pemangku kepentingan (stakeholder) awal mulanya diperkenalkan oleh Stanford Research Institute pada sekitar tahun 1963 dengan memberikan pengertian bahwa pemangku kepentingan merupakan kelompok yang membutuhkan dukungan organisasi (Friedman & S. Miles, 2006). Konsep ini muncul untuk mengklasifikasikan serta mengevaluasi kinerja perusahaan (Carroll, 1991). Selanjutnya Freeman (1984) menjelaskan bahwa untuk mencapai tujuan organisasi diperlukan kemampuan untuk memahami hubungan kelompok dan individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi saat menganalisis tingkat efektivitas suatu organisasi.

Kompleksnya pelestarian lahan sawah terjadi dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, diperlukan peran pemerintah maupun berbagai pihak untuk dapat melestarikan lahan sawah dalam sebuah kerangka kerja sama. Perlunya kolaborasi untuk menggabungkan berbagai macam keahlian maupun sumber daya, baik sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun sumber daya keuangan. Menurut Ansell dan Gash (2008) kolaborasi merupakan pengaturan oleh satu atau beberapa lembaga pemerintah dengan melibatkan nonpemerintahan terkait pembuatan maupun implementasi kebijakan publik atau dalam upaya mengelola program atau aset publik.

Konsep tentang pemerintah, beberapa ahli telah memberikan definisi. Leach dan Smith dalam Hetifah (2009:2) memberikan gambaran tentang perbedaan konsep government dan governance, sebagai berikut government mengandung makna politisi dan pemerintah yang mengatur, melakukan sesuatu, dan memberikan pelayanan, sedangkan unsur lainnya dalam suatu negara pasif. Sementara itu, n governance memadukan makna tersebut, dengan melonggarkan kekakuan antara pemerintah dan yang diperintah (bagian pasif dari negara), sehingga bagian pasif mendapat peran dan menjadi bagian dari bagian pemerintah. Berdasarkan pengertian tersebut dapat diketahui bahwa pemerintah lebih sebagai pemerintah atau birokrasi itu sendiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya, sedangkan

governance lebih mengutamakan keterbukaan kepada publik dan nonpemerintah/swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Rhodes (1996) pengertian governance lebih luas jika dibandingkan dengan government, karena governance melibatkan pihak-pihak di luar nonnegara dalam menjalankan roda pemerintahan yang membuat terjadi hubungan saling ketergantungan. Selain itu, Rhodes juga mencirikan pemerintahan sebagai interaksi antara anggota didasarkan pada kebutuhan untuk bertukar sumber daya dan negosiasi untuk berbagi bersama yang memungkinkan hubungan berkelanjutan, negosiasi, dan kesepakatan yang diatur oleh aturan dan memiliki tingkat kemandirian atau otonomi yang signifikan dari pemerintah.

Kolaborasi merupakan keterlibatan timbal balik para peserta dalam upaya terkoordinasi untuk memecahkan suatu masalah secara bersama-sama. Interaksi kolaboratif dicirikan oleh tujuan bersama, simetri struktur, dan tingkat negosiasi, interaktivitas, dan saling ketergantungan yang tinggi (Lai, 2011). Rahardjo dalam Hariyanto (2016) mendefinisikan kolaborasi sebagai konsep hubungan antarorganisasi, hubungan antarpemerintah, aliansi strategis, dan jaringan multiorganisasi. Kolaborasi erat kaitannya dengan aransemen kerja sama yang jelas, adanya kepercayaan dengan komitmen, struktur, maupun kapasitas kelembagaan. Berdasarkan penjelasan para ahli tersebut dapat dipahami bahwa kolaborasi adalah kerja sama antara dua pemangku kepentingan atau lebih, dalam rangka mencapai tujuan bersama melalui pengelolaan sumber daya bersama. Kerja sama yang dibangun harus jelas, saling percaya dan berkomitmen, dilengkapi dengan struktur kelembagaan.

Untuk melaksanakan kolaborasi, beberapa prinsip harus dipatuhi. Djumara (2008) menetapkan prinsip kolaborasi, meliputi menghormati orang, kehormatan dan integritas, kepemilikan dan keselarasan, konsensus, tanggung jawab penuh dan akuntabilitas, hubungan berdasarkan kepercayaan, dan pengakuan serta pertumbuhan. Hanya dengan menerapkan prinsip-prinsip ini, kolaborasi dapat mencapai keberhasilannya. Oleh karena itu, tata kelola kolaboratif adalah jenis pemerintahan di mana aktor publik dan swasta bekerja secara kolektif untuk menetapkan undang-undang dan aturan untuk penyediaan barang publik (Ansell & Gash, 2008:545). Sementara Agranoff dan McGuire (2003) mendefinisikan tata kelola kolaboratif sebagai kolaborasi horizontal sukarela dan hubungan horizontal antara peserta multisektor karena sering kali keinginan klien melampaui kemampuan serta peran satu sektor publik sehingga memerlukan lebih dari satu organisasi untuk mengatasi permasalahan publik. Kolaborasi diperlukan untuk memungkinkan tata kelola terstruktur sehingga dapat secara efektif memenuhi tuntutan yang meningkat yang timbul dari manajemen lintas sektor maupun lintas organisasi.

Stakeholder yang terlibat pada pengendalian alih fungsi lahan sawah memiliki kesetaraan peran dan fungsi serta adanya kepentingan-kepentingan berbeda dalam suatu kolaborasi. Hal ini akan memengaruhi proses kolaborasi disebabkan adanya posisi paralel dari setiap pemangku kepentingan. Variabel-variabel dalam kolaborasi akan sulit dilaksanakan jika terdapat ego sektoral sehingga perlu kesadaran dan pemahaman bersama bahwa kolaborasi ditujukan untuk kepentingan bersama. Terdapat berbagai macam variabel yang membangun kolaborasi. Menurut Ansell dan Gash (2008) kolaborasi terdiri atas kondisi prakolaborasi, tata kelembagaan, kepemimpinan, dan proses dalam kolaborasi. Kolaborasi yang dibentuk dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah bukan sekadar kolaborasi yang terjadi dalam satu periode kolaborasi akan tetapi secara simultan dapat dipertahankan atau justru terjadi peningkatan kolaboratif. Kolaborasi yang mampu memberikan arah positif terhadap pengendalian alih fungsi lahan sawah. Dengan adanya kolaboratif yang bersinergi antar-stakeholder diharapkan mampu dengan tepat mengendalikan alih fungsi lahan sawah.

Kajian dalam pembahasan ini menggunakan kolaborasi sebagaimana diungkapkan oleh Ansell dan Gash (2008). Mereka menyebutkan bahwa kolaborasi merupakan inisiatif dari pemerintah yang melibatkan satu atau beberapa lembaga dalam kolaborasi serta memungkinkan pihak-pihak nonpemerintah untuk ikut serta dalam rangka melaksanakan program-program pemerintah. Pengendalian alih fungsi lahan sawah melibatkan berbagai lembaga/instansi baik instansi pusat maupun daerah dengan melibatkan pihak swasta dan masyarakat. Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan program pemerintah yang harus menjadi perhatian, karena dapat berpengaruh pada ketahanan pangan nasional.

Pembahasan kali ini akan mencoba menggambarkan kolaborasi stakeholder dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone. Sebagaimana yang telah dijelaskan bahwa kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah dapat terwujud dalam sebuah proses pembuatan peta lahan sawah yang dilindungi, pengendalian lahan sawah dengan pemberian insentif berdasarkan tugas fungsi masing-masing stakeholder, perlindungan serta pemberdayaan petani. Selain itu, pada paparan ini juga akan mencoba menggambarkan proses dialogis, tatap muka, sampai terjadinya kolaborasi serta faktor-faktor yang memengaruhi proses kolaborasi sehingga dapat menemukan suatu model kolaborasi. Oleh karena itu, perlu digali lebih mendalam sinergi antara pemangku kepentingan dalam upaya mengendalikan laju alih fungsi lahan sawah khususnya yang terjadi di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan.

A. Kolaborasi Stakeholder dalam Pengendali Alih Fungsi Lahan Sawah

Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Setidaknya pengendalian dilaksanakan melalui kolaborasi. Terdapat dua kolaborasi yang dapat dibangun dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah. Pertama, kolaborasi stakeholder melalui pengendalian objek lahan sawah. Pengendalian ini lebih bersifat pengendalian lahan sawahnya. Artinya, lahan-lahan yang masuk ke dalam area sawah dilindungi dan tidak dapat dialihfungsikan yang dapat ditandai dengan penolakan pemberian izin lokasi, izin perubahan penggunaan tanah, maupun izin mendirikan bangunan. Kedua, kolaborasi melalui pengendalian subjek. Kolaborasi ini terjalin dalam rangka meminimalisir minat subjek pemilik lahan sawah dalam hal ini petani untuk tidak mengalihfungsikan lahan sawah. Kolaborasi ini dapat dibagi atas kolaborasi pemberian insentif dan kolaborasi pemberdayaan petani.

Pengendalian alih fungsi lahan diarahkan untuk menekan pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui penetapan peta lahan sawah dilindungi dan penekanan kepada keinginan pemilik lahan sawah untuk tidak mengalihkan lahan sawah karena lahan sawah dapat memberikan kehidupan dan penghidupan yang layak. Hal ini merupakan dua sisi yang saling melengkapi satu sama lain sebagai upaya mewujudkan terkendalinya alih fungsi lahan sawah.

B. Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Peta Lahan Sawah Dilindungi

Peta lahan sawah bukan merupakan hal baru dalam dunia perpetaan Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari berbagai macam peta lahan sawah yang tercantum dalam Rencana Tata Ruang Wilayah atau Rencana Detail Tata Ruang serta ditetapkannya Lahan Baku Sawah dalam peta spasial. Merupakan langkah pemerintah untuk mengetahui lahan sawah yang ada sebagai dasar pengambilan kebijakan dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah.

Peta lahan sawah dilindungi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari serangkaian pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dilaksanakan oleh pemerintah. Sejak terbitnya UU No. 41/2009 tentang LP2B, pemerintah mulai menggalakkan pengendalian alih fungsi lahan. Akan tetapi, pengendalian ini dirasa kurang mampu dalam mengakomodir pengendalian alih fungsi lahan sawah sehingga berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah terasa kurang apabila tidak melakukan pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui peta lahan sawah yang dilindungi.

Kolaborasi dalam pembuatan peta lahan sawah dilindungi merupakan sebuah keharusan. Hal ini menjadi sangat penting ketika lembaga perpetaan dalam hal ini Badan Geospasial Indonesia yang bertanggung jawab menyediakan peta muka bumi tidak mampu untuk menjelaskan secara detail terkait peta sawah yang sesungguhnya. Hal ini disadari bahwa lahan sawah merupakan lahan yang ditanami oleh petani, sehingga sangat bersinggungan dengan instansi pertanian. Lebih dari itu berbicara terkait lahan tentunya berbicara persoalan yang melekat pada lahan sehingga Kementerian ATR/BPN juga terlibat di dalamnya. Bukan hanya BPN, rencana tata ruang suatu wilayah terkait juga dengan kewenangan Kementerian PUPR.

Menurut Ansell and Gash (2008) kolaborasi dimulai dari adanya kondisi awal. Kolaborasi di kondisi awal ini mutlak dilakukan karena adanya ketergantungan sumber daya yang dimiliki. Selain kondisi awal, kepemimpinan juga diperlukan hingga terjadi proses kolaborasi. Kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah secara menyeluruh akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Pemberian Insentif kepada Petani

Berbagai penelitian telah dilakukan terkait pengendalian alih fungsi lahan melalui pemberian insentif. Penelitian yang dilakukan oleh Daulay (2016) menyatakan bahwa insentif penting diberikan kepada petani karena petani merupakan kelompok masyarakat yang lemah serta mampu mengurangi kesenjangan nilai pasar. Lebih lanjut disebutkan bahwa dengan pemberian insentif kepada petani maka akan meningkatkan neraca lahan sawah, di antaranya

Berbagai upaya pemerintah dalam pelaksanaan pemberian insentif tentunya menjadi harapan bagi para petani di Kabupaten Bone. Pemberian insentif kepada petani bukan satu jenis saja, akan tetapi terdiri dari beberapa jenis insentif yang dapat diberikan kepada petani. Sebagai salah satu elemen penopang kebutuhan pangan, tentunya dirasa sangat perlu meningkatkan perekonomian petani khususnya petani sawah. Beragamnya insentif kepada petani diharapkan mampu menjadikan terkendalinya alih fungsi lahan sawah.

Pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif merupakan kerja kolektif yang tidak bisa berpangku pada satu institusi/lembaga saja, akan tetapi diperlukan keterlibatan berbagai stakeholder. Keterlibatan berbagai stakeholder bukan hanya sebagai akibat banyaknya insentif yang diberikan kepada para petani, tetapi dipahami sebagai permasalahan bersama sehingga butuh kerja secara bersama juga. Kolaborasi stakeholder

merupakan solusi yang dapat diambil dalam pemberian insentif kepada para petani khususnya petani sawah. Kolaborasi lahir sebagai akibat kepentingan bersama.

a. Kondisi Awal Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Pemberian Insentif kepada Petani

Menurut Ring dan Van de Ven (1994) bahwa interaksi antar-stakeholder pada kondisi awal kolaborasi dapat memengaruhi hasil kolaborasi maupun proses kolaborasi. Jadi, diperlukan fondasi yang kokoh pada kondisi awal kolaborasi antar-stakeholder sehingga bangunan kolaborasi dapat bertahan dengan baik. Kesamaan tujuan serta berbagai permasalahan terkait dengan kolaborasi masa lalu menjadi titik awal dalam suatu hubungan kolaborasi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan kondisi awal kolaborasi dalam pemberian insentif kepada petani oleh stakeholder sudah memahami. Kondisi awal pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif dilakukan secara kolaboratif karena disadari secara bersama bahwa pemberian insentif kepada petani bukan hanya merupakan bagian dari pekerjaan dinas tertentu saja, akan tetapi diperlukan keterlibatan berbagai pemangku kepentingan. Keberadaan pemangku kepentingan lain dipandang perlu ketika dihadapkan pada berbagai macam insentif.

Setidaknya ada beberapa yang melatarbelakangi sehingga terjadi kolaborasi stakeholder dalam pemberian insentif petani.

1. Insentif kepada petani sawah dalam berbagai bentuk sehingga diperlukan kerja sama dalam pemberian insentif ini. Pemberian insentif kepada petani tidak hanya berkaitan langsung dengan pertanian, akan tetapi hal-hal lain yang berkaitan dengan pertanian. Kita ambil contoh misalnya pemberian sertifikat kepada petani sawah, keringanan pajak bumi dan bangunan, pembangunan jalan untuk petani, dan lain sebagainya.
2. Beragamnya insentif mengakibatkan beragamnya pula pemberi insentif. Hal ini dapat dilihat bahwa insentif-insentif tersebut bukan kewenangan dari organisasi/lembaga/instansi tertentu, akan tetapi melibatkan berbagai multikepentingan. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika dilakukan secara kolaboratif.
3. Ada kesamaan visi, misi, dan tujuan. Tidak dapat dipungkiri dalam kolaborasi beberapa kolaborator bisa saja memiliki kesamaan secara tidak langsung. Misalnya, Dinas Ketahanan Pangan yang bertanggung jawab dalam ketahanan pangan tentunya akan bersinggungan langsung dengan dinas tanaman pangan hortikultura

dan perkebunan terkait peningkatan perekonomian petani demi tercapainya ketahanan pangan.

4. Pengalaman kolaborasi dengan pemangku kepentingan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pemangku kepentingan yang terlibat dalam kolaborasi memiliki pengalaman kolaborasi yang sudah pernah dilakukan atau bisa dikatakan sudah sering dilakukan. Hal ini diharapkan memudahkan proses kolaborasi yang dibangun.

b. Kepemimpinan Fasilitatif Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Pemberian Insentif kepada Petani

Kepemimpinan fasilitatif penting untuk mempertahankan aturan dasar yang jelas, membangun kepercayaan dan memfasilitasi musyawarah yang produktif, serta mengarahkan aktivitas menuju tujuan yang produktif (Vangen & Huxham, 2003). Keberadaan kepemimpinan fasilitatif sangat diperlukan dalam suatu kolaborasi, terutama dalam rangka mengarahkan konsistensi pada tujuan kolaborasi. Kepemimpinan fasilitatif dapat memberikan follow up setiap masukan dan aspirasi dari peserta kolaborasi. Pada program pemberian insentif, pemimpin tidak diposisikan sebagai sesuatu yang memiliki kewenangan akan tetapi sebagai pengontrol, yakni mengarahkan dalam konteks kolaborasi. Ibaratnya sebagai seorang tuan rumah maka menjamu para tamu perlu dilakukan. Para tamu juga hendaknya mengerti posisi yang dimilikinya.

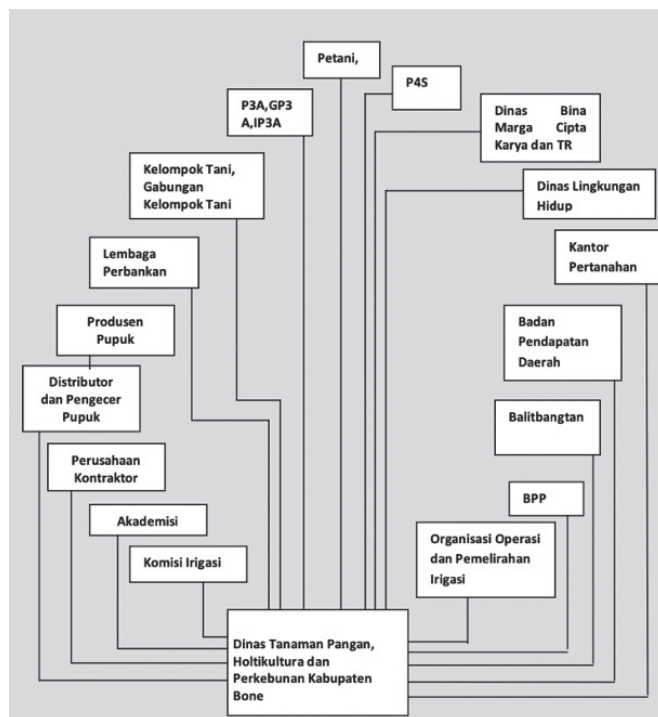
Kepemimpinan dalam pemberian insentif dibutuhkan dalam menjaga arah kolaborasi, tidak diposisikan sebagai seseorang yang memiliki pengaruh, karena kerja dalam kolaborasi setiap pemangku kepentingan memiliki tanggung jawab masing-masing. Kepemimpinan dalam rangka menjaga kekompakan satu sama lain, memfasilitasi segala hal yang diperlukan, dan mengarahkan kepada berbagai hal terkait dengan pemberian insentif kepada petani.

c. Desain Kelembagaan Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Pemberian Insentif kepada Petani

Desain kelembagaan memegang peranan penting dalam kolaborasi karena sebagai protokol dan aturan dasar untuk kolaborasi (Edelenbos & Klijn 2006). Keberhasilan tata kelola kolaboratif tergantung pada bagaimana desain kelembagaan (Doberstein, 2016). Pemberian insentif kepada petani didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagai dasar peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 41/2009 tentang LP2B. Aturan tersebut kemudian diturunkan dalam PP No. 12/2012 tentang insentif kepada petani. Peraturan ini sebetulnya

sudah dapat diturunkan kembali dalam peraturan daerah, akan tetapi sampai sekarang pemerintah Kabupaten Bone belum memiliki peraturan daerah tentang pemberian insentif kepada petani. Seharusnya pemberian insentif yang dilakukan simultan dapat dilaksanakan. Pemberian insentif kepada petani merupakan hal pokok dalam rangka keberlanjutan lahan sawah. Oleh karena itu, berbagai upaya yang dilakukan pemerintah dalam pemberian insentif diharapkan mampu untuk menjaga kelangsungan lahan sawah yang ada.

Untuk melaksanakan kolaborasi perlu disusun desain kelembagaan. Minimal diketahui instansi/lembaga apa saja yang terlibat atau dapat terlibat dalam kolaborasi. Kolaborasi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif melibatkan berbagai macam lembaga/instansi/organisasi. Oleh karena itu, berbagai stakeholder terkait perlu disusun desain yang tepat dalam pemberian insentif kepada masyarakat petani. Gambaran desain kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif di Kabupaten Bone sebagai berikut.



Gambar 1. Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Pemberian Insentif Kabupaten Bone

Kelembagaan dalam pemberian insentif terdiri atas berbagai stakeholder, baik dari stakeholder yang memiliki kaitan langsung dengan Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, dan Perkebunan maupun di luar dari kegiatan pertanian. Balai Penyuluhan Pertanian, P4S, maupun BPTP merupakan stakeholder yang berkaitan langsung dengan pertanian. Sementara Dinas Lingkungan Hidup, Kantor Pertanahan Kabupaten Bone, Badan Pendapatan Daerah Dinas Bina Marga merupakan stakeholder yang mendukung dalam rangka peningkatan pertanian melalui keterlibatan tidak langsung dengan kegiatan pertanian, misalnya penyediaan sarana prasarana maupun pemberian keringanan beban atas petani.

2. Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Pemberian Insentif kepada Petani

Tata kelola kolaboratif membedakan dirinya dari pengaturan tata kelola lainnya dengan keterlibatan interaktif dari beragam peserta dalam mengatasi masalah bersama, tantangan, dan/atau peluang. Kolaborasi pada dasarnya dipahami sebagai proses peserta bekerja bersama atau bekerja sama (Ulibarri et al, 2020). Ini melibatkan beberapa perilaku, relasional dan komponen fungsional (Emerson, Nabatchi, dan Balogh, 2012). Proses kolaborasi merupakan kegiatan/tindakan yang diawali dengan input sampai menghasilkan output. Input ke output inilah yang membutuhkan sebuah proses. Proses kolaborasi tentunya dapat menghasilkan output dalam pelaksanaannya. Menurut Ansell & Gash (2008) proses kolaborasi diawali dengan proses dialog tatap muka hingga menghasilkan sesuatu. Proses kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif kepada masyarakat petani khususnya dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Dialog Tatap Muka

Dialog tatap muka yang intensif (Ansell & Gash, 2008; Delli Carpini, Cook, dan Jacobs, 2004) menciptakan suatu kondisi, di mana setiap pihak yang bernegosiasi secara aktif masing-masing menemukan perspektif, kemampuan, kebutuhan, dan preferensi orang lain (Emerson & Nabatchi, 2015). Dialog tatap muka dilakukan dalam koordinasi antarpemangku kepentingan. Pemberian insentif kepada petani diberikan oleh masing-masing pemangku kepentingan sesuai dengan kewenangannya. Dialog tatap muka tidak diarahkan kekuasaan secara vertikal, akan tetapi pelaksanaan tatap muka mencari strategi yang tepat dalam pelaksanaan program pemberian insentif kepada petani sawah. Pelaksanaan tatap muka dilaksanakan melalui rapat maupun pelaksanaan di lapangan. Hal ini dapat memberikan pemahaman terhadap pemangku kepentingan, masyarakat maupun pihak-pihak lain terkait.

Pertemuan-pertemuan dilakukan dalam rangka mendapatkan data terkait petani yang mendapatkan insentif. Tujuannya untuk memudahkan dalam penyaluran insentif kepada petani. Pemberian insentif harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab oleh masing-masing stakeholder yang memiliki kewenangan untuk itu.

b. Membangun Kepercayaan

Membangun kepercayaan dapat berkontribusi pada pengelolaan hubungan kekuasaan antar-stakeholder karena karakteristik kepercayaan dan strategi kemenangan kecil (Ran & Qi, 2019). Pemberian insentif kepada petani melibatkan berbagai stakeholder serta perlu membangun kepercayaan untuk itu. Kepercayaan dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui insentif dibangun melalui keterbukaan selama kolaborasi berlangsung. Keterbukaan dilakukan dengan pemberian data-data terkait insentif kepada petani serta informasi yang berhubungan dengan pemberian insentif kepada petani. Kepercayaan terbangun ketika masing-masing pemangku kepentingan menjalankan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan tugas dan wewenang yang dimiliki.

Kepercayaan masyarakat terutama petani dalam pemberian insentif belum terbangun dengan baik. Bangunan kepercayaan hanya pada sebatas tanggung jawab instansi pemerintah. Untuk dapat membangun kepercayaan diperlukan proses yang memakan waktu dan usaha (Henneman, Lee, dan Cohen, 1995), perlu interaksi berulang dan berkualitas (Emerson et al., 2012), tindakan dan kerja sama masa lalu yang sukses (Vangen dan Huxham, 1998), dan kompetensi mitra yang memadai (Blomqvist, 1997; Blomqvist dan Ståhle, 2000), serta adanya pembagian kekuasaan antar-stakeholder (Ran & Qi, 2019). Membangun komunikasi intensif antar-stakeholder baik secara formal maupun informal dapat membantu meningkatkan kepercayaan dalam kolaborasi.

c. Komitmen terhadap Proses

Menurut Wanna (2008) agar dapat menyukseskan dan mengefektifkan kolaborasi diperlukan komitmen. Komitmen stakeholder perlu dibangun sejak dini melalui pertemuan dan terus didorong selama proses kolaborasi (Agranoff dan McGuire 2001; Linden, 2002). Komitmen terhadap pelaksanaan kolaborasi sangat penting karena keberhasilan suatu kolaborasi dapat dilihat dari seberapa komitmennya para pemangku kepentingan baik dalam melaksanakan tanggung jawabnya maupun pada pencapaian tujuan yang diharapkan. Komitmen membutuhkan konsistensi pada setiap kegiatan yang dilaksanakan oleh pemangku kepentingan.

Komitmen terbangun ketika masing-masing pemangku kepentingan mengetahui, memahami, dan menjalankan setiap kesepakatan-kesepakatan yang diambil selama kolaborasi. Setiap keputusan dalam rapat maupun forum disetujui masing-masing stakeholder untuk kemudian dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab.

d. Pemahaman Bersama

Dalam rangka pemahaman bersama perlu mengetahui tujuan suatu kolaborasi. Pemahaman bersama terbangun ketika arah dan tujuan kolaborasi dipahami oleh tiap-tiap stakeholder. Pemahaman bersama dengan sendirinya terbangun ketika pemahaman akan tujuan dan arah tersebut dipahami. Pemahaman bersama perlu ditingkatkan dalam setiap pertemuan antar-stakeholder dalam rangka pemberian insentif kepada petani.

Memahami setiap tanggung jawab yang dimiliki perlu dilakukan. Hal ini sebagai upaya meningkatkan kerja dalam kolaborasi. Pemahaman bersama juga dapat menghindarkan diri dari komunikasi yang salah antar-stakeholder dalam rangka menjalankan tugas dan tanggung jawab masing-masing. Pemahaman bersama dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif belum sepenuhnya dipahami oleh stakeholder. Pemahaman bersama hanya didasarkan pada pemahaman tugas dan tanggung jawab dari stakeholder. Padahal lebih dari itu, salah satu langkah awal utama dalam tata kelola kolaboratif yang berorientasi pada upaya penyelesaian permasalahan adalah pencapaian pemahaman bersama tentang tujuan dan pendekatan kolaborasi (Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012). Salah faktor penyebab sulitnya pemahaman bersama karena banyaknya aktor dalam kolaborasi sebagaimana dijelaskan Provan & Kenis (2008) bahwa semakin banyak mitra kolaborasi cenderung semakin sulit menemukan pemahaman bersama.

e. Hasil Kolaborasi

Sejumlah studi kasus menunjukkan bahwa kolaborasi telah berjalan ketika tujuan dari kolaborasi relatif konkret dan ketika ada kemenangan kecil dari kolaborasi (Chrislip dan Larson 1994; Roussos dan Fawcett 2000; Warner 2006; Weech-Maldonado dan Merrill 2000). Kemenangan kecil ini dapat memberikan umpan balik ke dalam proses kolaboratif, mendorong siklus kepercayaan dan komitmen yang baik (Rogers et al. 1993; Vangen & Huxham 2003). Hasil antara adalah hasil sementara yang telah diperoleh dari pelaksanaan kebijakan atau program sehingga pelaksana dapat

menilai sejauh mana pelaksanaannya dapat memberikan manfaat. (Ansell & Gash, 2008).

Hasil sementara dapat memberikan perubahan perilaku sasaran kolaborasi (Biddle & Koontz, 2014). Hasil tidak langsung atau antara dapat diukur sebagai perubahan kondisi yang mengurangi timbulnya masalah di masa depan atau meningkatkan kemungkinan perbaikan di masa depan. Hasil jangka panjang atau akhir juga dapat diukur sebagai pengurangan tingkat kekambuhan (residivisme) atau konsisten pelayanan pada tingkat kualitas tertentu. Hasil yang diharapkan adalah sejauh mana perubahan yang diinginkan pada kondisi publik sasaran, baik, layanan, atau pencapaian produk (Emerson & Nabatchi, 2015).

Hasil dari pemberian insentif dalam rangka pengendalian alih fungsi lahan sawah secara umum sudah berjalan dengan baik. Akan tetapi, pemberian insentif ini masih dirasa sangat kurang karena belum menyentuh semua elemen petani sawah. Dalam pelaksanaannya ternyata sangat berkaitan dengan keterbatasan anggaran. Namun demikian, program insentif ini merupakan proses panjang yang perlu dilakukan stakeholder secara terus-menerus sejalan dengan program pertanian pangan yang berkelanjutan. Berkelanjutan artinya konsisten dalam pelaksanaannya, baik pelaksanaan pemberian insentif maupun konsistensi terhadap peningkatan kesejahteraan petani dalam rangka meningkatkan hasil produksi pertanian sehingga tercapai ketahanan pangan nasional.

D. Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Sawah

Kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan proses yang simultan dan berkesinambungan. Pengendalian alih fungsi lahan sawah merupakan proses panjang yang terus-menerus dilakukan. Pengendalian alih fungsi lahan sawah juga berfungsi sebagai cara perlindungan dan pemberdayaan petani serta perlindungan alih fungsi lahan sawah. Banyak hasil penelitian yang menjelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat petani dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Hal ini tentu berimplikasi erat dengan perlindungan alih fungsi lahan pertanian.

Kolaborasi perlindungan dan pemberdayaan masyarakat perlu dilakukan dalam upaya peningkatan produktivitas masyarakat. Selain itu, kolaborasi dibentuk sebagai manivestasi dari program dan kebijakan pemerintah dalam rangka penguatan produksi pertanian. Kolaborasi ditempuh sebagai upaya perlindungan maupun pemberdayaan petani sekaligus sebagai upaya menggali potensi petani

yang begitu besar, akan tetapi pemangku kepentingan yang berkontribusi dalam pertanian masih sangat kurang.

Oleh karena itu, dengan kolaborasi tentunya diharapkan mampu untuk mengendalikan alih fungsi lahan sawah, khususnya yang terjadi di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan. Berikut akan dipaparkan kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah yang dapat dijadikan sebagai rujukan bagi para stakeholder lainnya yang akan ditutup dengan model pengendalian alih fungsi lahan sawah pada akhir pembahasan.

1. Kondisi Awal Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah melalui Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Sawah

Kondisi awal sangat menentukan dalam suatu kolaborasi. Kolaborasi dapat terbangun jika kondisi awal sebelum kolaborasi memungkinkan untuk dilaksanakan. Kondisi awal merupakan kondisi pendorong terjadinya kolaborasi. Kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui perlindungan maupun pemberdayaan petani didorong oleh tujuan bersama dalam upaya menjaga ketahanan pangan tingkat kabupaten khususnya dan tingkat nasional pada umumnya.

Beberapa kondisi awal yang menjadi penentu kolaborasi dalam perlindungan dan pemberdayaan petani petani, antara lain tingkat kesejahteraan petani sawah yang masih kurang dan pengetahuan cara bertani yang juga masih kurang sehingga perlu adanya pemberdayaan masyarakat petani. Peningkatan perekonomian dan kemandirian petani akan berpengaruh pada terkendalinya alih fungsi lahan sawah. Artinya, terdapat pengaruh yang besar antara perlindungan dan pemberdayaan petani sawah terhadap alih fungsi lahan sawah.

2. Kepemimpinan Fasilitatif Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah melalui Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Sawah

Pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pengendalian dan pemberdayaan petani sawah dilakukan dengan berdasarkan pada kepemimpinan fasilitatif, yaitu kepemimpinan yang memfasilitasi semua anggota kolaborator, bukan menjadi otoriter setiap kegiatan/program yang akan dibangun. Dinas Tanaman Pangan Holtikultura dan Perkebunan Kabupaten Bone memiliki peran penting dalam pemberdayaan petani sawah. Pendataan serta pemahaman tentang peran petani yang bekerja sebagai petani sawah perlu dilakukan. Hal ini diperlukan dalam rangka memudahkan stakeholder berkoordinasi untuk memberdayakan masyarakat petani.

3. Desain Kelembagaan Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah melalui Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Sawah

Desain kelembagaan penting untuk dibentuk agar dalam upaya pengendalian alih fungsi lahan dapat dijelaskan dengan melalui desain kolaborasi. Perlindungan maupun pemberdayaan petani dalam aturan telah dijelaskan melalui UU No. 41/2009 tentang LP2B. Selain itu, juga dijelaskan melalui UU No. 19/2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan dilakukan oleh berbagai lembaga, di antaranya OPD Kabupaten Bone yang terkait, perbankan, dan masyarakat.

Tahapan krusial dalam pelaksanaan kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui perlindungan maupun pemberdayaan pada tahapan proses. Proses merupakan rangkaian secara teratur yang dilalui dalam kolaborasi mulai dari bertatap muka hingga pada hasil yang diharapkan.

a. Dialog Tata Muka

Perlindungan maupun pemberdayaan petani merupakan salah satu bagian politik pemerintah dalam menekan laju alih fungsi lahan sawah. Pada tahapan kolaborasi pengendalian dan pemberdayaan kolaborasi melaksanakan tatap muka dalam rangka mencari kesepakatan pelaksanaan perlindungan maupun pemberdayaan petani. Berbagai bentuk atau cara dalam rangka menyatukan pendapat maupun pandangan terkait perlindungan maupun pemberdayaan petani. Dialog tatap muka pada perlindungan maupun pemberdayaan petani lebih diintensifkan di tempat pelaksanaan kegiatan.

b. Membangun Kepercayaan

Membangun kepercayaan antaraktor hal yang sangat penting, sejauh kepercayaan memimpin orang melampaui perspektif mereka sendiri dan meningkatkan pemahaman mereka tentang kepentingan, tantangan, dan kebutuhan orang lain (Emerson et al., 2012). Kepercayaan meningkatkan kemampuan peserta untuk bekerja sama dan mempertinggi stabilitas hubungan (Klijn et al., 2010).

Kepercayaan antarpemangku kepentingan sangat dibutuhkan dalam rangka pencapaian tujuan kolaborasi stakeholder. Membangun kepercayaan menumbuhkan semangat kerja bersama, meningkatkan kepercayaan diri, dan kepercayaan anggota kolaborator. Kepercayaan, terutama dari masyarakat dalam perlindungan maupun pemberdayaan

petani belum terlihat secara jelas. Hal ini akibat dari pemahaman masyarakat bahwa pelaksanaan program perlindungan dan pemberdayaan semata-mata sebagai bentuk penyelesaian tugas, tanggung jawab, dan tuntutan kerja dari pemerintah. Diperlukan kerja keras stakeholder dalam rangka membangun kepercayaan masyarakat baik melalui sosialisasi yang intensif, maupun melalui pendekatan-pendekatan yang humanis.

c. Komitmen terhadap Proses

Komitmen dalam kolaborasi dapat tercapai dengan berbagai ragam dan cara. Strategi dalam mencapai komitmen melalui hubungan antarlembaga dan mengembangkan rasa saling percaya, yang didukung melalui bekerja dengan mitra merupakan hal yang penting untuk membangun hubungan yang ada, jika memungkinkan untuk memajukan kedewasaan hubungan (Scott dan Bardach 2019; Sedgwick 2017). Diperlukan hubungan kepercayaan dan kedewasaan dalam membangun komitmen sehingga dapat mencapai tujuan kolaborasi.

Komitmen terhadap setiap keputusan yang diambil bersama. Komitmen terhadap strategi pencapaian kerja program. Komitmen pada setiap kesepakatan-kesepakatan yang diambil pada setiap proses kolaborasi. Komitmen terhadap semua proses kolaborasi sangat penting dalam rangka menjaga konsistensi kolaborasi itu sendiri. Kolaborasi dapat berjalan dengan baik ketika komitmen atas suatu kolaborasi dijalankan dengan baik.

d. Pemahaman Bersama

Kolaborasi berjalan sukses ketika setiap stakeholder memahami secara detail masalah-masalah utama, jenis solusi yang diperlukan, dan karakter proses kolaboratif (Erikson & Larsson, 2021; Huxham et al., 2000; Savage et al., 2010). Pelaksanaan kolaborasi berjalan pada koridor yang seharusnya ketika kesepakatan bersama dipahami bersama-sama pula. Pemahaman bersama menjadikan kerja kolaboratif dapat dijalankan dengan baik sesuai dengan koridor yang seharusnya. Pemahaman bersama dalam perlindungan maupun pemberdayaan para petani merupakan hal mutlak dalam kolaborasi. Pemahaman bersama dapat memudahkan pelaksanaan tugas pada saat kolaborasi.

Namun, berdasarkan pengalaman penulis, pemahaman bersama baru sebatas pada pemahaman tanggung jawab dari stakeholder yang berkolaborasi. Pada titik tertentu dalam proses kolaboratif, pemangku kepentingan harus mengembangkan pemahaman bersama tentang

target yang dapat mereka capai bersama (Tett, Crowther & O'Hara, 2003). Pemahaman bersama juga dapat menyiratkan kesepakatan pada definisi masalah (Bentrup, 2001; North, 2000; Pahl-Wostl & Hare, 2004). Atau, itu mungkin berarti kesepakatan tentang pengetahuan yang relevan yang diperlukan untuk mengatasi masalah (Ansell. and Gash, 2008).

e. Hasil Kolaborasi

Hasil yang didapatkan dalam perlindungan maupun pemberdayaan petani tentunya terlindunginya dan terberdayanya masyarakat petani sawah. Akan tetapi, lebih dari itu hasil tidak langsung yang diperoleh dari kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah dengan pemberdayaan dan perlindungan petani sawah adalah keinginan petani untuk tidak mengalihfungsikan lahan sawah yang dimilikinya. Keinginan alih fungsi lahan sawah oleh petani sebagai akibat dari kurang sejahteranya petani. Jadi dengan perlindungan dan pemberdayaan petani, hal-hal yang menjadi faktor pendorong alih fungsi lahan sawah oleh petani dapat ditekan. Dari proses kolaborasi tersebut dapat digambarkan model kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui perlindungan dan pemberdayaan petani sebagai berikut.

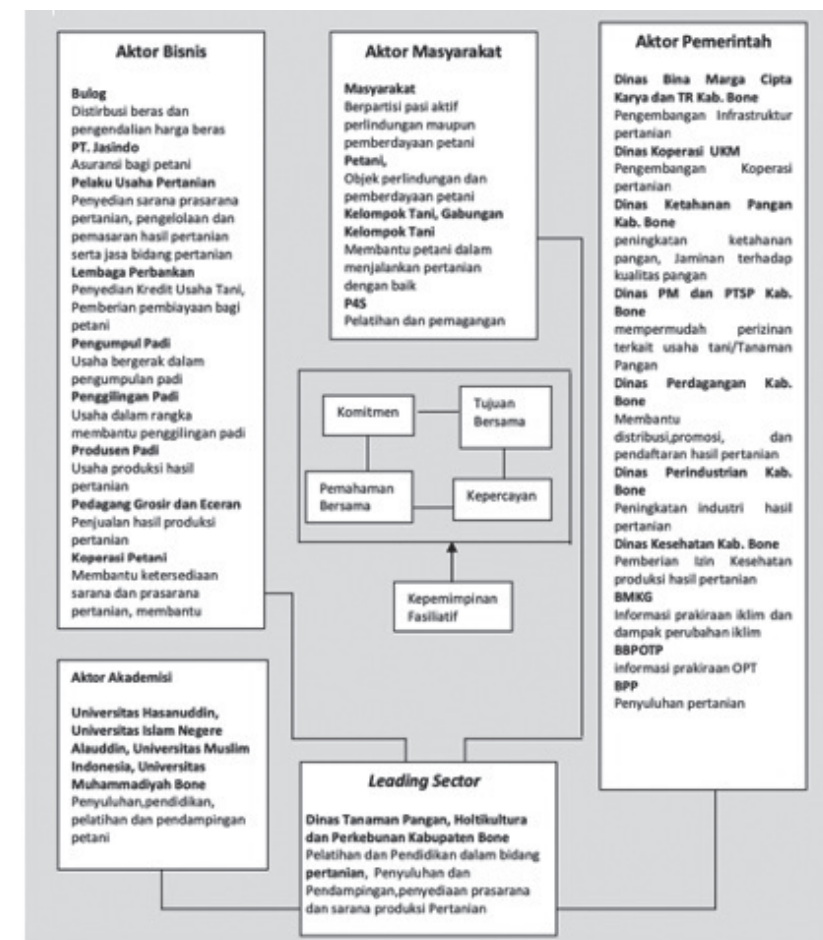
E. Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kolaborasi dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Bone

Kolaborasi tidak selalu dipandang sesuatu yang sulit untuk dibangun, namun juga tidak segampang membalikan telapak tangan dalam pelaksanaannya. Tentunya hal ini berkaitan dengan faktor-faktor pendukung maupun faktor penghambat. Faktor pendukung merupakan faktor yang menjadikan kolaborasi berjalan dengan baik, faktor penentu keberhasilan suatu kolaborasi yang dibangun. Sementara faktor penghambat merupakan faktor yang dapat membuat kolaborasi berjalan kurang baik atau menjadikan kolaborasi kurang sempurna.

1. Faktor Pendukung Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan

Kolaborasi terbangun karena adanya jaringan kerja sama antarpemangku kepentingan untuk mencapai tujuan bersama. Kolaborasi terjadi dipengaruhi oleh elemen-elemen pembentuknya. Elemen pembentuk kolaborasi mampu memengaruhi keberhasilan dalam kerja sama. DeSeve (2007) mengatakan bahwa terdapat sembilan elemen yang memengaruhi suatu collaborative governance, yaitu (1) struktur jaringan dalam kolaborasi; (2) komitmen terhadap tujuan yang telah disepakati bersama; (3) kepercayaan dari para stakeholder;

(4) tata kelola yang melibatkan berbagai unsur, baik pemerintah, swasta, maupun warga masyarakat; (5) akses kepada kekuasaan; (6) kepemimpinan;



Gambar 2. Model Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah Melalui Perlindungan dan Pemberdayaan Petani di Kabupaten Bone

Sumber: Armawadin, 2021

(7) adanya tanggung jawab dari stakeholder; (8) saling berbagi informasi; (9) ketersediaan sumber daya. Elemen-elemen tersebut menjadi indikator keberhasilan suatu kolaborasi. Ketidakharmonisan antarelemen tersebut mengindikasikan bahwa kolaborasi belum berjalan dengan baik. Penelitian menunjukkan bahwa elemen-elemen pendukung kolaborasi yang ditawarkan oleh Deseve tidak semua menjadi elemen penentu dalam kolaborasi. Akan tetapi, beberapa elemen yang ditawarkan tersebut mampu memengaruhi terjadinya kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone. Secara terperinci faktor-faktor pendukung kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah dapat dijelaskan sebagai berikut.

a. Komitmen Stakholder dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Untuk melakukan suatu hubungan di antara dua orang atau lebih dibutuhkan komitmen. Jika tidak ada komitmen, hubungan tersebut tentu akan menjadi rapuh. Begitu juga dengan kolaborasi yang dibangun dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah, diperlukan komitmen dari setiap stakeholder agar pelaksanaan program dapat dilaksanakan dengan baik. Perlunya komitmen di setiap model pengendalian alih fungsi lahan sawah, baik pada pembuatan peta lahan sawah, pemberian insentif, maupun pada saat perlindungan dan pemberdayaan para petani. Ansell & Gash, (2008) menjelaskan bahwa diperlukan adanya komitmen terhadap strategi-strategi yang baik dalam suatu kolaborasi dari para stakeholder. DeSeve (2007) mengemukakan bahwa untuk dapat mencapai tujuan, visi dan misi kolaborasi diperlukan adanya kepedulian dari pemangku kepentingan. Kepedulian ataupun komitmen memengaruhi kerja dari stakeholder dalam suatu kolaborasi.

b. Koordinasi dan Sinkronisasi yang Baik dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah

Koordinasi merupakan sebuah proses untuk memadupadankan, mengintegrasikan, maupun mengatur kepentingan secara bersama dalam rangka pencapaian tujuan bersama secara efisien dan efektif. Kerja dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah diperlukan koordinasi, karena melibatkan berbagai institusi yang berkentingan. Sebagaimana dijelaskan Moynihan (2007), diperlukan koordinasi yang baik antarpemangku kepentingan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Kesulitan dalam hal koordinasi berakibat pada tidak tercapainya visi, misi, maupun tujuan kolaborasi. Lebih lanjut Stanton (2007) menyatakan bahwa pelaksanaan collaborative governance memerlukan koordinasi yang efektif sehingga dapat menyatukan pemahaman bersama untuk mencapai tujuan bersama. Masih menurut Stanton, koordinasi bukan hanya antara pemerintah dengan pihak swasta, akan tetapi koordinasi antarlembaga pemerintah diperlukan sehingga permasalahan-permasalahan berkaitan dengan kebijakan maupun manajemen publik bisa terlaksana.

Koordinasi dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone diperlukan dalam rangka menyamakan persepsi pengendalian, baik pada tingkat kebijakan maupun pada waktu pelaksanaan kebijakan. Koordinasi dilaksanakan dengan melibatkan berbagai kementerian maupun lembaga, baik di tingkat pusat maupun daerah. Koordinasi pelaksanaan pembuatan peta lahan sawah dilindungi melibatkan

berbagai stakeholder untuk menghasilkan peta komprehensif. Selain pembuatan peta, koordinasi dilaksanakan dalam pemberian insentif, perlindungan, dan pemberdayaan petani. Koordinasi efektif antar-stakeholder dapat menghasilkan pengendalian alih fungsi lahan sawah yang konsisten dan berkelanjutan.

Selain koordinasi, perlu adanya sinkronisasi atas data-data dari stakeholder terkait pengendalian alih fungsi lahan sawah. Sinkronisasi dilaksanakan dalam rangka menyamakan persepsi maupun penyamaan data terkait pengendalian alih fungsi lahan sawah. Sering kali data-data pada tingkat kabupaten/kota terdapat perbedaan dengan data di provinsi atau pada data di tingkat pusat, maupun sebaliknya. Terlebih lagi antarkementerian/lembaga pun masih terdapat perbedaan data sehingga diperlukan sinkronisasi data antar-stakeholder sehingga mendapatkan data-data valid terutama data dalam pembuatan peta lahan sawah dilindungi. Sinkronisasi juga dilaksanakan dalam rangka menyatakukan data untuk menghasilkan keragaman data.

c. Keterbukaan Informasi Stakeholder dalam Pengendalian Alih Fungsi Lahan sawah

Ketebukaan informasi sebagai pertanda bahwa kolaborasi terbangun dalam lingkup saling percaya. Keterbukaan informasi terkait pengendalian alih fungsi lahan sawah dapat memudahkan kolaborasi yang terbangun antar stakeholder. Saling terbuka informasi juga dapat menunjang pelaksanaan kolaborasi yang lebih sehat. Menurut DeSeve (2007) salah satu elemen penting dalam kolaborasi adalah keterbukaan informasi oleh stakeholder. Keterbukaan informasi dapat memberikan akses kepada para anggota kolaborasi untuk saling memberikan dukungan dan perbaikan. Pengendalian alih fungsi lahan sawah memerlukan keterbukaan informasi dari stakeholder, baik informasi dalam bentuk data ataupun permasalahan-permasalahan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan pengendalian.

d. Saling Percaya AntarKolaborator

Saling percaya antar-stakeholder dapat menumbuhkan rasa percaya diri dalam pelaksanaan tugas. Tidak saling mencurigai setiap tindakan yang dilakukan dapat meningkatkan kualitas kolaborasi. Menurut DeSeve (2007) instansi pemerintah khususnya, harus memiliki kepercayaan terhadap partner dalam jaringan kolaborasi. Kepercayaan, baik terhadap sesama instansi pemerintah maupun di luar instansi pemerintah diperlukan hubungan profesional yang saling percaya. Menurut Ansell Gash, (2008)

mengatakan bahwa dengan adanya kepercayaan yang tinggi maka akan tercipta siklus kolaborasi yang baik. Sehingga dalam kolaborasi diperlukan bangunan kepercayaan dari masing-masing stakeholder untuk mewujudkan cita dan tujuan kolaborasi. Tidak jauh berbeda Moynihan (2007) menjelaskan bahwa perlu membangun ikatan kepercayaan yang kuat dalam hubungan jaringan kolaborasi sehingga dapat menghindari permasalahan-permasalahan antar aktor kolaborasi.

e. Kejelasan Tujuan Kolaborasi

Tujuan yang jelas dapat menentukan arah bagaimana kolaborasi dapat dijalankan. Perlunya pemahaman tujuan oleh setiap stakeholder menjadikan kolaborasi dapat berjalan secara efisien dan efektif. Tujuan bersama yang oleh Ansell & Gash, (2008) lebih dimaknai sebagai pemahaman bersama merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam proses kolaborasi. Perlu adanya komponen tujuan sehingga kolaborasi dapat berjalan dengan baik. Stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi perlu memahami tujuan kolaborasi sehingga dapat membangun konsistensi kerja.

Bahwa setiap kolaborasi yang hendak dibangun diperlukan kejelasan tujuan. Kejelasan tujuan menjadi rambu dalam kolaborasi. Kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah dibangun berdasarkan kejelasan tujuan, yaitu untuk mengendalikan laju alih fungsi lahan sawah. Kepedulian stakeholder untuk menjaga agar tetap terkendalinya alih fungsi lahan sawah merupakan tujuan yang hendak dicapai. Terkendalinya alih fungsi lahan sawah dapat memengaruhi ketahanan pangan nasional.

2. Faktor Penghambat Kolaborasi Stakeholder Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Bone

a. Keterbatasan Sumber Daya

Menurut Donahue dan Zeckhauser (2011) sumber daya yang langka adalah fakta pemerintahan modern. Sebuah motif yang sangat umum untuk kolaborasi. Dengan demikian, motif tersebut bertujuan untuk meningkatkan sumber daya pemerintah itu sendiri dengan mitra swasta yang memiliki kepentingan dalam sebuah usaha pemerintah tertentu. Lebih lanjut DeSeve (2007) menjelaskan bahwa ketersediaan keuangan, teknis, manusia, dan sumber daya lain yang diperlukan untuk memenuhi tujuan kolaborasi. Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012) menjelaskan bahwa sumber daya yang dimiliki merupakan elemen terpenting dalam kolaborasi.

Sumber daya dalam pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan sawah sangat banyak dan beragam. Akan tetapi, sumber daya utama adalah ketersediaan anggaran dalam pelaksanaan program. Keberadaan sumber daya menjadi momok dalam setiap pelaksanaan kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah.

b. Kurangnya Keterlibatan Pihak Swasta dalam Kolaborasi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah di Kabupaten Bone

Pengendalian alih fungsi lahan sawah sudah seharusnya menjadi perhatian bersama dalam pilar governance. Menurut Deseve (2007) elemen terpenting dalam membangun suatu kolaborasi yang efektif, yaitu governance. Lebih lanjut menurut DeSeve (2007) Governance dalam kolaborasi perlu pembatasan mengenai eksklusifitas, kejelasan aturan serta kebebasan dalam pengambilan keputusan serta perlu adanya manajemen dalam kolaborasi. Perlunya keterlibatan pihak swasta tentunya menjadi salah satu tolak ukur dalam pelaksanaan pengendalian alih fungsi lahan sawah. Disadari bahwa peran pemerintah justru terbatas sehingga diperlukan pihak swasta dalam pengendalian alih fungsi lahan sawah.

F. Membangun Kepercayaan Petani Kunci Keberhasilan Kolaborasi

Kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah yang diawali dari kondisi awal kolaborasi yang terlaksana atas dasar kerja sama masa lalu serta ketergantungan daripada stakeholder, sedangkan insentif dalam kolaborasi tidak memengaruhi proses kolaborasi. Kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone telah memiliki desain kelembagaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga ada dasar dari proses kolaborasi yang dibangun, akan tetapi pada kolaborasi pembuatan peta lahan sawah dilindungi belum mengakomodir kepentingan swasta maupun masyarakat. Dengan kata lain, kolaborasi hanya terjadi di antara stakeholder pemerintah. Kepemimpinan pada kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone diarahkan pada kepemimpinan yang sifatnya memfasilitasi dan mengoordinasikan segala bentuk pengendalian yang dilaksanakan. Proses kolaborasi pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone dilaksanakan melalui dialog tatap muka, membangun kepercayaan, komitmen terhadap proses, pemahaman bersama serta hasil sementara yang diharapkan. Dalam proses kolaborasi ini terdapat beberapa hal yang belum dapat tercapai dengan baik, di antaranya masih rendahnya kepercayaan masyarakat pada proses kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui pemberian insentif maupun perlindungan dan

pemberdayaan petani. Hal ini karena pemberian insentif maupun perlindungan dan pemberdayaan dipahami hanya sebatas kewajiban pemerintah kepada petani. Selain kepercayaan, pemahaman stakeholder dalam kolaborasi pemberian insentif maupun perlindungan dan pemberdayaan petani sangat minim sehingga hanya didasarkan pada pemahaman tugas, fungsi, dan tanggung jawab masing-masing stakeholder.

Berbagai faktor yang mendukung kolaborasi stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah di Kabupaten Bone diantaranya adalah komitmen, saling ketergantungan, kesamaan tujuan, serta kepercayaan di antara stakeholder. Sementara faktor-faktor penghambat dalam kolaborasi diantaranya adalah ketersediaan sumber daya dan masih kurangnya keterlibatan pihak swasta.

Berkaca pada situasi tersebut, diperlukan keterlibatan pihak swasta dan masyarakat pada proses kolaborasi pembuatan peta lahan sawah dilindungi sehingga peta yang dihasilkan secara komprehensif dan dapat mengakomodir semua kepentingan, baik kepentingan pemerintah, pihak swasta maupun masyarakat. Membangun kepercayaan masyarakat terutama petani dalam pemberian insentif, perlindungan dan pemberdayaan petani melalui sosialisasi yang terus-menerus, serta diperlukan pemahaman bersama dari stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui forum formal maupun informal. Selain itu, perlu peningkatan pemberian apresiasi kepada stakeholder pengendalian alih fungsi lahan sawah melalui piagam penghargaan, pujian, maupun memberikan tanggung jawab lebih kepada stakeholder berprestasi dalam rangka meningkatkan keberhasilan kolaborasi.



02

Nama : Ratna Dwijayanti
Jurusan : Magister Administrasi Publik
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Asal instansi : Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

Dynamic Governance Pada Program Panggung Tanggap Covid-19 Desa Panggunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul

Pandemi Covid-19 membuat semua elemen masyarakat harus melakukan berbagai strategi untuk dapat menanggulangnya. Konsep dynamic governance oleh Panggung Tanggap Covid-19 (PTC-19) dalam penanganan pandemi Covid-19 di Desa Panggungharjo merupakan salah satu program kerja yang dilakukan sebagai upaya penanggulangan pandemi Covid-19. Kerangka kerja dynamic governance diharapkan dapat dijadikan tata kelola pemerintahan yang lebih cepat tanggap dalam menghadapi tantangan kedinamisan permasalahan di era pandemi. Konsep tata kelola penanganan bencana Covid-19 melibatkan sinergi antara aktor pemerintah dan nonpemerintah untuk mampu bekerja sama secara dinamis mengeluarkan program cepat dan tepat atas permasalahan masyarakat terdampak pandemi.

Berdasarkan teori dynamic governance yang dikemukakan oleh Rask, et al (2016) terdapat 3 (tiga) fokus kerangka kerja dynamic governance yang akan dikupas dalam pembahasan ini, yaitu public engagement, kapasitas dinamis, dan kebermanfaatan. Ternyata untuk menerapkan dynamic governance secara maksimal perlu dilakukan penguatan terhadap public engagement dalam bentuk keterlibatan dan peningkatan kapasitas dinamis dengan perluasan jaringan kerja sama. Harapannya dapat menjadi salah satu upaya untuk terus meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di era pandemi.

A. Pendekatan Dynamic Governance

Pendekatan dynamic governance dalam penanganan pandemi Covid-19 menarik untuk dikupas terlebih pada kasus yang terjadi di lingkup pemerintahan desa. Dinamika dalam praktek dynamic governance penanganan pandemi Covid-19 dihadapkan pada isu keterlibatan ditengah imbauan social distancing (Widarti, 2020). Konsep dynamic governance menurut Rask, dkk (2016: 21) menghendaki adanya keterlibatan publik, yaitu inovatif, performatif, dan keyakinan akan keberhasilan (successful). Nilai performatif yang diusung oleh Rask, dkk (2016) dalam masyarakat desa didukung dengan nilai gotong royong, namun terganjal keterbatasan interaksi manusia dalam masa pandemi. Pembahasan ini dimaksudkan untuk menelaah dinamika praktek dynamic governance penanganan dampak pandemi Covid-19 di pedesaan dengan fokus pada Program Panggung Tanggap Covid-19 (PTC-19) Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul.

PTC-19 telah mengimplementasikan 3T, yakni thinking again, thinking ahead, dan thingking across sebagaimana tersirat dalam dokumen Pemerintah Desa Panggungharjo. Think again dinyatakan PTC-19 dengan pengkajian kembali kebijakan dalam penanganan pandemi untuk disesuaikan dengan permasalahan yang dihadapi warga. Think ahead dinyatakan dari PTC-19 berpikir ke depan

bentuk pranata sosial dan ekonomi baru untuk mitigasi Covid-19. Think across diwujudkan dengan perluasan keterlibatan hingga merangkul tenaga profesional di beberapa bidang keilmuan. Kapasitas dinamis Desa Panggungharjo didukung karakteristik kepemimpinan yang berkompeten dan budaya organisasi pemerintahan yang baik. Kompetensi kepemimpinan Lurah Desa Panggungharjo ditandai dengan diraihnya penghargaan 4th Asean Leaderships Award tahun 2020. Reformasi birokrasi diterapkan sejak kepemimpinan Lurah Desa di tahun 2013 dan keberhasilannya ditandai dengan kemenangan dalam lomba desa tingkat nasional di tahun 2014.

PTC-19 sebagai suatu model dynamic governance dikaji lebih dalam untuk mengetahui ruang lingkup pengelolaannya supaya dapat dipahami dengan tepat. Proses tata kelola dalam PTC-19 diawali sejak Presiden Joko Widodo mengumumkan pasien pertama Covid-19 pada tanggal 3 Maret 2020, selanjutnya pada tanggal 16 Maret 2020 Pemerintah Desa Panggungharjo membentuk PTC-19. Tim PTC-19 terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat didukung oleh pihak swasta. Pemerintah desa sebagai aktor utama didukung oleh perangkat desa dan pengelola lembaga desa. Masyarakat adalah warga Desa Panggungharjo yang menjadi sasaran utama penanganan pandemi Covid-19. Swasta adalah pihak yang berkenan memberikan bantuan secara moril maupun materiil terhadap berjalannya tugas PTC-19.

Keterbatasan desa untuk kemudian merangkul elemen masyarakat agar mampu menciptakan inovasi yang adaptif, efektif, dan tepat sasaran dalam penanganan Covid-19. Pendanaan desa yang terbatas mendapatkan angin segar dari masyarakat desa sendiri dan juga pihak swasta. Beberapa sektor swasta dengan sukarela memberikan bantuan melalui Komunitas Sambatan Jogja (SONJO) yang mempertemukan PTC-19 dengan pihak donator, yaitu Lazis NU, Keluarga Besar Alumni Gadjah Mada (KAGAMA), dan Perhimpunan Eropa untuk Indonesia Maju (PETJ).

Program penanganan dampak Covid-19 berbasis data yang dihimpun secara real time. Proses penghimpunan data disosialisasikan kepada warga secara bertahap sesuai dengan jenjang pemerintah desa. Sosialisasi dimulai dari desa kepada kepala pedukuhan untuk kemudian disampaikan kepada warga. Sosialisai program di masa pandemi kepada warga dilakukan secara berantai melalui alat komunikasi handphone dengan aplikasi WhatsApp (WA). Penggunaan aplikasi ini sebagai sarana utama komunikasi warga dengan perangkatnya hingga terbentuk 23 (dua puluh tiga) WhatsApp Grup (WAG). Informasi terkait kebijakan PTC-19 dan inovasi yang harus dimanfaatkan warga disampaikan dalam forum WAG.

Inovasi yang dikeluarkan oleh PTC-19 adalah aplikasi ‘Lapor’ dan pasardesa.id. Aplikasi ‘Lapor’ sebagai langkah mitigasi klinis dan ekonomi. Warga desa diperkenalkan model baru dalam bersosial, yaitu melakukan lapor kondisi

kesehatan dan ekonomi dengan aplikasi. Program aplikasi “Lapor” memudahkan pemerintah desa dalam mengambil kebijakan penanganan dampak Covid-19. Pembaruan terjadi di awal tahun 2021, aplikasi lapor untuk kondisi klinis diperbarui dengan aplikasi bantultangguh.com. Kebaruan aplikasi untuk menyesuaikan tuntutan kemudahan warga mengakses tempat layanan kesehatan bagi penderita Covid-19. Perkembangan permasalahan terkait kebutuhan fasilitas kesehatan, PTC-19 mendirikan shelter khusus yang dikelola Desa Panggungharjo dengan dukungan dari Pemerintah Kecamatan Sewon.

Bentuk kedinamisan kebijakan PTC-19 dengan berorientasi pasar di tengah pandemi Covid-19 adalah pasardesa.id. Pasardesa.id sebagai pranata sosial baru berbelanja warga desa dengan pendekatan e-commerce. Aplikasi pasardesa.id mempertemukan penjual dan pembeli dalam dunia maya dan kemudian distribusi barang oleh tim pasardesa.id. Aplikasi pasardesa.id, merupakan contoh sukses keberhasilan desa meraup keuntungan di tengah pandemi. Omset penjualan hingga mencapai Rp100 juta rupiah di bulan perdana aplikasi ini diluncurkan.

Problematisasi muncul dalam penerapan program PTC-19 yang berbasis teknologi informasi ini. Pelaksanaan program PTC-19 hingga tingkat warga tidak maksimal. Data yang terhimpun tidak menyeluruh mengakibatkan kebijakan desa akan mitigasi dampak Covid-19 juga tidak bisa dilakukan secara tepat ke seluruh warga desa. Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa warga dan studi dokumentasi, diketahui bahwa beberapa warga tidak mengetahui keberadaan program PTC-19. Pengguna aplikasi “Lapor” dinyatakan baru 40% dari keseluruhan warga Desa Panggungharjo (Sugiarto dan Sundari, 2020: 33). Warga tidak semuanya memanfaatkan aplikasi yang dikeluarkan desa ketika mereka terpapar Covid-19. Warga akan melapor secara langsung kepada pamong desa terdekat di tempat mereka tinggal, yaitu ketua rukun tetangga (RT) atau kepala dukuh daripada melapor mandiri dengan aplikasi “Lapor” atau bantultangguh.com.

Bentuk transaksi jual beli secara online masih belum sepenuhnya dimanfaatkan warga desa. Pasardesa.id secara konsep memudahkan belanja para warga desa, senyatanya warga masih banyak yang tidak mengetahui. Beberapa pedukuhan sudah disosialisasikan oleh kepala pedukuhan namun warga masih enggan memanfaatkannya karena belum familiar dengan model berbelanja secara online. Kondisi ini jauh dari tujuan dibuatnya Pasardesa.id, yaitu memutar ekonomi pedesaan dengan mengurangi kontak langsung warga. Penggunaan Pasardesa.id baru sebatas oleh warga yang menerima bantuan yang diwajibkan melalui Pasardesa.id. Warga dengan kriteria miskin dengan keterbatasannya difasilitasi tim Pasardesa.id untuk berbelanja secara online.

Berdasarkan fenomena di atas, disimpulkan bahwa terhadap program PTC-19 berbasis teknologi ini ada warga yang berhasil memanfaatkan dan ada pula warga yang tidak memanfaatkan. Permasalahan yang kemudian menarik untuk dikaji lebih dalam kemungkinan adanya kesalahan pada proses sosialisasi program PTC-19 kepada warga. Fenomena perbedaan pengetahuan warga akan program PTC-19 menarik untuk dikaji sebagai studi komparatif. Perbandingan antara pedukuhan yang tersosialisasikan dengan baik hingga warganya mendapatkan manfaat dari program dengan pedukuhan yang warganya tidak mengetahui program desa ini. Kajian ini minimal mengetahui permasalahan terkait informasi dari Tim PTC-19 yang tidak bisa tersampaikan ke semua warga desa.

Isu permasalahan pada proses sosialisasi Program PTC-19 kepada warga lebih lanjut dikaji terkait komitmen keterlibatan dari para aktor. Keterlibatan para aktor ‘governance’ haruslah seimbang agar dapat terpenuhi sistem saling kontrol atau pengawasan dalam kinerja bersama (Kasim, 2015: 13). Oleh karena keterlibatan aktor yang tidak merata maka sistem saling mengawasi tidak berjalan. Praktik PTC-19 perlu kajian mendalam akan adanya permasalahan dalam pola kinerja aktor governance.

Praktik dynamic governance oleh PTC-19 mendapatkan apresiasi dari KemenpanRB dengan penghargaan sebagai Top 21 Inovasi Pelayanan Publik Penanganan Covid-19 pada tahun 2020 dengan kriteria ‘Tanggap’. Praktik baik berupa dynamic governance pada penanganan Covid-19 oleh PTC-19 tepat dijadikan sebagai penelitian untuk disusun kerangka kerja dynamic governance sebagai pembelajaran pemerintah desa lainnya. PTC-19 sebagai suatu model dynamic governance dikaji lebih dalam untuk mengetahui ruang lingkup pengelolaannya supaya dapat dipahami dengan tepat. Kajian ini diharapkan dapat mengetahui manfaat dari praktik dynamic governance dalam penanganan Covid-19 di pedesaan.

Suatu dynamic governance penanganan dampak Covid-19 akan berjalan dengan baik apabila semua pihak bisa bekerja sama tanpa konflik dan aksinya memunculkan solusi tepat bagi permasalahan warga akibat Covid-19. Fenomena yang terjadi adanya perbedaan keterlibatan antarsatuan tugas pedukuhan sehingga kinerja dari PTC-19 tidak optimal dan lebih jauh tidak dimanfaatkan oleh warga. Fenomena itulah yang penting untuk dikaji dengan perbandingan kondisi empiris pada PTC-19. Pemilihan telaah pada program PTC-19 di Desa Panggungharjo didasarkan pada beberapa alasan berikut ini.

1. Program PTC-19 melibatkan pemerintah desa, lembaga penyalur dana kemanusiaan, dan masyarakat. Sinergi antarpihak memunculkan fakta sosial yang menarik untuk dikaji dalam sudut pandang kebijakan publik.

2. Penanganan pandemi dilaksanakan oleh semua pihak dari pemerintah pusat hingga pemerintah desa. Pelaksanaan penanganan pandemi di Desa Panggungharjo memiliki karakteristik tersendiri sehingga penting untuk diketahui dengan pendekatan studi kasus.
3. Program PTC-19 sebagai peraih penghargaan Top Inovasi dari KemenpanRB, sebagai pemerintahan yang 'tanggap' menarik untuk dikaji model tahapan dynamic governance, secara khusus terkait isu keterlibatan publik, yaitu inovatif dan performatif.
4. Program PTC-19 tidak hanya di sektor klinis namun juga nonklinis, yaitu sosial dan ekonomi. Suatu best practice sekaligus percontohan dynamic governance penanganan pandemi Covid-19, fenomena dalam pelaksanaan tata kelolanya menarik diketahui, dan dikembangkan agar kelebihanannya bisa dimaksimalkan dan kelemahannya bisa diminimalisir.

Kajian terkait dynamic governance diharapkan mampu memberikan manfaat bagi dunia akademisi dan praktisi. Pengkajian menggunakan alat analisis teori dari studi administrasi publik. Kajian ini berorientasi pada pengembangan teori dan praktik yang diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan dalam bidang lainnya. Berikut beberapa manfaat yang dapat diperoleh dengan melakukan kajian terkait dynamic governance.

1. Untuk aspek akademik, kajian ini dapat mengembangkan kerangka dynamic governance pada penanganan pandemi sehingga membantu para ilmuwan atau akademisi dalam mengkaji pola hubungan antara pemerintah desa, swasta, dan masyarakat lokal dalam menyelesaikan masalah akibat pandemi dan juga memberi tambahan referensi ilmu pengetahuan dalam studi administrasi publik serta ilmu pemerintahan.
2. Untuk aspek praktis, kajian ini dapat membantu pemerintah desa, swasta, dan masyarakat lokal dalam memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengevaluasi upaya penanganan pandemi. Praktik dynamic governance oleh PTC-19 dapat menjadi salah satu pedoman atau pertimbangan dalam pembuatan program tanggap Covid-19 di seluruh Indonesia.

Model dynamic governance penting untuk dikaji sebagai suatu bentuk tata kelola pemerintahan dalam penanganan pandemi Covid-19. Penelitian terhadap fenomena-fenomena sosial yang muncul dari aspek dynamic governance pada pelaksanaan penanganan Covid-19 oleh PTC-19 menarik dan tepat bila dikaji dari disiplin ilmu administrasi publik. Baik atau buruknya dynamic governance dalam penanganan Covid-19 dapat menjadi catatan dalam tata kelola pemerintahan terkait penanganan dampak suatu pandemi.

B. Praktik Dynamic Governance Program PTC-19

1. Konteks Penanganan Pandemi Covid-19

Covid-19 telah dinyatakan secara resmi oleh World Health Organization (WHO) sebagai pandemi pada tanggal 09 Maret 2020. Konsep pandemi bahwa virus ini menyerang secara luas di dunia akan membutuhkan penanganan yang cepat. Pengalaman Kota Wuhan, salah satu kota di negara Republik Rakyat China sebagai tempat pertama kali virus menyerang, dalam menghadapi serangan Covid-19 menunjukkan bahwa Covid-19 adalah masalah besar dan membahayakan baik dari segi kesehatan masyarakat maupun ekonomi sosial. Permasalahan pandemi di Kota Wuhan yang menggugah perangkat Desa Panggungharjo untuk melakukan pencegahan dan penanganan pandemi Covid-19 meskipun di bulan Maret 2020 belum ada warga desa yang terpapar Covid-19. Inisiasi diawali dengan koordinasi terbatas pada tanggal 10 Maret 2020 yang hanya dihadiri oleh lurah desa dan beberapa perangkat desa, yaitu Kamituwo dan Jagabaya, dan perwakilan PSID dan BUMDes. Dalam kesempatan tersebut lurah desa menyampaikan pernyataan terkait bagaimana tanggapan anggota rapat dalam menyikapi pandemi Covid-19.

Atas dasar kesepakatan pada pertemuan tersebut, rapat perdana untuk membentuk PTC-19 dilakukan pada tanggal 16 April 2020 dengan dihadiri perangkat desa sampai dengan tingkat pedukuhan, pengelola lembaga desa, dan perwakilan Karang Taruna Cahyaning Amerta. Koordinasi terkait komitmen awal untuk mengawal warga dalam menghadapi pandemi Covid-19 sekaligus peresmian PTC-19. Untuk mendukung kinerjanya maka dibentuk Satuan Tugas PTC-19 hingga tingkat pedukuhan dan tingkat rukun rumah tangga secara resmi yang ditetapkan pada tanggal 20 Maret 2020.

Struktur pengelola satgas pedukuhan diserahkan sepenuhnya kepada kepala pedukuhan dan warga. Beberapa pedukuhan masih membentuk satgas dibawah pedukuhan, yaitu satgas pada tingkat rukun tetangga, seperti pada Pedukuhan Sawit, Pedukuhan Kweni, dan Pedukuhan Jaranan. Struktur manajerial dari satgas pedukuhan juga tidak sepenuhnya sama untuk semua pedukuhan di Desa Panggungharjo, seperti di salah satu pedukuhan, yaitu Ngireng-ireng tidak ada posisi bendahara. Untuk keperluan donasi dan sebagainya diserahkan pada kelompok dasawisma. Hal ini berbeda dengan satgas Pedukuhan Pelemsewu yang memiliki bendahara dalam mendukung pelayanan kepada masyarakat terpapar Covid-19. Perbedaan ini tidak menjadi suatu permasalahan karena pembentukan satgas merupakan kesepakatan bersama warga pedukuhan.

Program kebijakan yang dikeluarkan oleh PTC-19 selalu disesuaikan dengan perkembangan permasalahan yang dihadapi masyarakat dalam menghadapi

pandemi Covid-19. Perbaikan aplikasi mitigasi sebagai hasil dari proses pembelajaran berkelanjutan untuk lebih efektif dan efisien menangani dampak Covid-19. Program dan inovasi baru, muncul untuk menyikapi pergerakan permasalahan yang senantiasa melalui proses evaluasi dan koordinasi para aktor PTC-19. Program yang dilahirkan oleh PTC-19 dan perkembangannya dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Aplikasi “Lapor” kondisi kesehatan tanggal 23 Maret 2020, selanjutnya diperbarui dengan aplikasi bantutanggung.com pada bulan Juli 2021.
2. Dekontaminasi massal pada tanggal 22 sampai dengan 27 Maret 2020.
3. Aplikasi Lapor kondisi ekonomi dengan pada tanggal 27 Maret 2020.
4. Aplikasi dukungan materian dan non material melalui form DUKUNG.
5. Karantina wilayah di RT 8 dan 9 Pedukuhan.
6. Pelemsewu selama 14 hari terhitung mulai tanggal 8 April 2020.
7. Aplikasi pasardesa.id pada tanggal 13 April 2020.
8. Pembukaan Rumah Singgah pada tanggal 15 April 2020.
9. Penyaluran BLT Dana Desa pertama kali melalui pasardesa.id. 20 Mei 2020.
10. Pembukaan Shelter Patmasuri pada tanggal 15 Januari 2021.
11. Aplikasi Pemantau Mudik Hari Raya Idul Fitri pada tanggal 10 Mei 2021.
12. Sosialisasi pemakaman prosedur kesehatan gejala Covid pada tanggal 17 Mei 2021.
13. Ozonisasi disinfektan pada tanggal 18 Mei 2021.
14. Pembukaan shelter gabungan Kapanewon Sewon pada tanggal 26 Juni 2021.
15. Menjaga N95, dimana sebagai kegiatan untuk pendampingan bagi pasien bergejala ringan hingga berat yang membutuhkan alat bantu pernapasan. Para pasien tersebut belum mendapatkan fasilitas kesehatan sehingga melakukan isolasi mandiri di masing-masing rumah maupun di shelter gabungan perlu dipantau kondisinya dengan kunjungan dan pemberian alat bantu pernapasan.
16. Pembentukan KUPAT (Kubur Cepat) di tujuh pedukuhan pada bulan Agustus 2021 dan sosialisasi tata caranya untuk mengantisipasi tingkat kematian Covid yang bertambah dan tidak mampu diampu oleh FPRB.

Program PTC-19 di atas dengan jelas menggambarkan solusi pemecahan masalah akibat pandemi Covid-19 dengan cepat, tepat, dan inovatif. Kebijakan PTC yang dikeluarkan senantiasa mengutamakan prosedur social distancing untuk mencegah penyebaran Covid-19 di masyarakat. Keberadaan aplikasi menuntut warga untuk memanfaatkannya dalam melaporkan kondisinya sendiri secara mandiri, menguatkan literasi digital warga. Perubahan pranata sosial baru mengubah masyarakat desa dalam berinteraksi melalui alat telekomunikasinya dan memanfaatkannya untuk meningkatkan perekonomian.

Keberhasilan dari penanganan dampak pandemi Covid-19 oleh PTC-19 diukur dari nilai-nilai tolak ukur keberhasilan yang diyakini oleh PTC-19. Rask, dkk (2016: 18) menyatakan bahwa tolak ukur keberhasilan didefinisikan oleh anggota sendiri melalui kesepakatan bersama yang ide-idenya dari koordinator atau juga dari literatur dan hasil evaluasi. Nilai yang diyakini PTC-19 sebagai kesuksesan adalah kehendak untuk memberikan pelayanan terbaik kepada warga dalam menghadapi permasalahan pandemi Covid-19.

Tanggapan lain juga datang dari warga yang ditunjukkan dengan apresiasi positif di sosial media, yaitu Facebook Kalurahan Panggungharjo. Beberapa warga yang menjadi salah satu penerima pertolongan karena anggotanya merupakan pasien Covid-19 menyatakan rasa terima kasih dalam kolom komentar.

Tanggapan positif juga tampak dari komentar dukungan dan semangat bagi perjuangan melawan PTC-19. Tanggapan positif tersebut menunjukkan bahwa warga desa merasakan manfaat atas kinerja yang dilakukan oleh PTC-19.

Program-program PTC-19 memberikan solusi baik permasalahan kesehatan, ekonomi, maupun sosial yang dirasakan warga saat pandemi Covid-19 berlangsung. Manfaat program dirasakan warga baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Kebermanfaatan jangka pendek terkait solusi langsung atas permasalahan warga terdampak Covid-19 seperti penanganan kesehatan pasien Covid-19, pemberian bantuan pasien Covid-19, pemberian bantuan warga rentan ekonomi, dan penyemprotan disinfektan. Program PTC-19 memberikan manfaat jangka panjang utamanya terkait kemampuan literasi digital warga Desa Panggungharjo sehingga dapat digunakan sebagai suatu jalan menuju perbaikan ekonomi, seperti halnya dengan memanfaatkan pasardesa.id untuk kegiatan usaha.

Adapun konsep dynamic governance dalam penanganan pandemi oleh tim PTC-19, tidak sepenuhnya dilaksanakan dengan baik oleh satgas PTC semua pedukuhan. Ada perbedaan dari keaktifan kinerja satgas PTC-19 dari 14 pedukuhan di Desa Panggungharjo atas dasar penilaian dari tim PTC-19 tingkat desa. Penilaian keaktifan satgas pedukuhan yaitu tiga pedukuhan aktif (Kweni, Garon,

dan Krapyak Kulon), Sembilan pedukuhan relative aktif, dan dua pedukuhan tidak aktif. Keaktifan satgas berpengaruh pada kualitas penanganan dampak pandemi Covid-19 tingkat pedukuhan. Warga di pedukuhan yang aktif merasa diperhatikan dan dibersamai dalam menghadapi pandemi Covid-19. Keaktifan dari satgas juga menggugah gotong royong seluruh warga pedukuhan untuk menangani pandemi Covid-19 secara solid.

Pedukuhan dengan kategori relatif aktif ada sembilan. Lurah desa dan relawan lainnya menilai atas dasar praktik keaktifan salah satu pihak di antara kepala dukuh ataupun satgas pedukuhan. Praktik penanganan dampak pandemi di beberapa pedukuhan ini akan tampak bahwa ada kepala dukuh yang aktif namun satgas tidak aktif dan ada juga satgas yang tidak aktif namun kepala dukuh aktif. Contoh dari praktik tersebut adalah Pedukuhan Ngireng-Ireng. Di pedukuhan tersebut kepala dukuh aktif namun satgas tidak aktif. Contoh lainnya adalah Pedukuhan Sawit, kepala dukuh tidak aktif karena sakit namun satgasnya aktif.

Permasalahan ketidaktifan satgas pedukuhan tersebut menjadi tantangan bagi PTC-19 terutama pada struktur manajerial, yaitu lurah desa dan jagabaya. Permasalahan ketidaktifan perlu disikapi dengan pendekatan personal. Pendekatan personal dimaknai interaksi langsung antara pimpinan dengan bawahannya langsung dan masyarakat untuk menguatkan sinergi (Seftyono, 2017: 89). Pendekatan personal oleh kepala desa dalam penelitian Seftyono, dkk (2017) berhasil menguatkan partisipasi masyarakat desa dalam mendukung program pemerintah desa.

2. Dampak Mitigasi Kesehatan

Penanganan dampak klinis dilakukan dengan memberikan intervensi klinis sesuai dengan kondisi warga. Untuk memetaan kondisi warga, PTC-19 mengeluarkan platform mitigasi kesehatan, yaitu aplikasi "Lapor". Sementara untuk memantau kondisi kesehatan warga, PTC-19 mengandalkan melalui link <https://panggungharjo.desa.id/Covid>. Warga diimbau melaporkan kondisi mereka sehingga dapat dipantau oleh relawan desa baik gejala, indikasi, maupun nonindikasi Covid-19 yang dialaminya. Warga berusia lanjut dan berpenyakit penyerta dinyatakan sebagai warga kelompok rentan diimbau dengan surat edaran desa untuk mendapatkan perlindungan. Imbauan dari desa merupakan penguat kesadaran warga akan bahaya Covid terutama bagi warga berpenyakit penyerta dan berusia lanjut. Penerapan protokol kesehatan menjadi kunci agar warga yang rentan dapat merasa nyaman dan aman.

Aplikasi Lapor Kesehatan berupa google form sederhana yang berisikan tentang riwayat kesehatan warga saat melakukan pelaporan. Kebijakan dari

pemerintah Desa Panggungharjo menginstruksikan kepada warga melakukan pelaporan kondisi kesehatan diri terutama jika ada riwayat penyakit penyerta, riwayat kontak, gejala sakit, dan riwayat perjalanan jauh. Tampilan awal dari aplikasi menghendaki nomor kontak, nama, NIK, dan alamat pelapor. Pertanyaan yang diajukan berupa kondisi saat ini apakah bergejala atau tidak, kemudian terdapat penyakit penyerta, riwayat kontak dengan pasien positif Covid-19, dan riwayat perjalanan jauh.

Analisis dampak klinis dilakukan oleh Tim PTC-19 diawali dengan mengategorikan tingkat risiko yang dihadapi warga, yaitu resiko tinggi, resiko sedang, dan resiko rendah. Warga dengan penyakit penyerta dan usia lanjut merupakan kategori risiko tinggi. Kategori risiko dilakukan untuk melacak intervensi yang dibutuhkan warga desa untuk memitigasi dampak klinis. Intervensi klinis berupa asistensi klinis, monitoring klinis, dan edukasi klinis. Asistensi klinis dilakukan oleh Puskesmas Sewon II dan laporan perkembangan kesehatan dilakukan secara langsung melalui aplikasi WhatsApp di nomor 0821 377 9770. Monitoring klinis dilakukan oleh warga desa yang berprofesi sebagai perawat dan tergabung dalam relawan PTC-19. Edukasi klinis berupa penyampaian informasi dari aplikasi kepada warga pelapor berisikan imbauan untuk tetap tinggal di rumah, makan makanan bergizi, minum air putih yang banyak dan waspada terhadap gejala sakit agar segera dilaporkan. Warga dengan kategori risiko tinggi dilakukan asistensi klinis, warga dengan risiko sedang dengan monitoring klinis, warga dengan risiko rendah dengan edukasi klinis dan ketiganya bisa dipadupadankan sesuai dengan perkembangan kondisi warga.

Data menunjukkan, bersumber dari saluran Youtube Desa Bicara tanggal 22 April 2020, pada akhir bulan April 2020 sebulan setelah PTC-19 terbentuk, warga desa aktif melaporkan kondisi diri dengan persentase 32% dari seluruh warga desa. Data terkumpul menyatakan sebagian kecil warga terdampak dan sebagian besar warga tidak terdampak. Data per 22 April 2020 bahwa 9.239 (sembilan ribu dua ratus tiga puluh sembilan) pelapor dengan kondisi 6.634 (enam ribu enam ratus tiga puluh empat) sehat, 827 (delapan ratus dua puluh tujuh) sakit ringan, 678 (enam ratus tujuh puluh delapan) pelaku perjalanan, 3 (tiga) orang positif Covid tanpa gejala, 26 (dua puluh enam) riwayat kontak, dan 33 (tiga puluh tiga) orang dengan riwayat perjalanan. Dari data tersebut tampak baru sebagian kecil warga yang melaporkan kondisi kesehatannya secara mandiri.

Persentase warga yang melapor terindikasi dari tingkat sosialisasi aplikasi kepada warga. Lurah desa menyampaikan bahwa permasalahan ini akibat sosialisasi yang hanya melalui WA sehingga kesadaran masyarakat rendah, apalagi di awal masa pandemi masih banyak warga yang tidak percaya dengan Covid-19. Tingkat sosialisasi juga tergantung pada keaktifan satgas pedukuhan.

Rangkuman hasil wawancara terhadap salah satu warga di Pedukuhan Kweni, Pedukuhan Sawit, Pedukuhan Jaranan, dan Pedukuhan Pelemsewu didapatkan bahwa hanya warga di Pedukuhan Kweni yang mengetahui akan adanya aplikasi mitigasi kesehatan.

Seiring berjalannya waktu, aplikasi lapor sudah tidak sesuai untuk pemetaan kesehatan karena dari hasil analisis banyaknya data OTG dan sudah ditemukan transmisi lokal pada bulan Juli 2020. Aplikasi lapor dihentikan dan kebijakan PTC untuk pemantauan pasien Covid dengan mengandalkan data yang dikirim oleh Puskesmas Sewon. Warga yang positif Covid-19 maka puskesmas akan menginformasikan ke dalam Grup WA PTC-19, dan kemudian akan disikapi oleh koordinator satgas sekaligus urusan pemerintahan (jagabaya) dan menginstruksikan kepada dukuh untuk memantau warga tersebut serta dekontaminasi. Instruksi juga diberikan kepada tim mitigasi untuk pemberian paket bantuan kebutuhan awal. Selanjutnya tim mitigasi kesehatan melakukan pemantauan atas dasar laporan dari pasien melalui WA untuk memastikan keadaan kesehatan pasien, perlindungan bagi keluarga terutama kelompok rentan, dan perlindungan bagi lingkungan.

Model mitigasi kesehatan kedua berjalan cukup lama, mulai dari bulan Juli 2020 hingga April 2021. Pergantian sistem kembali terjadi karena hadirnya aplikasi, yaitu *bantutanggung.com*. Alasan pergantian karena terjadi lonjakan kenaikan pasien Covid-19 yang tidak efektif untuk dipantau sebatas menunggu data dari Puskesmas Sewon. Saat itu angka penyebarannya sangat cepat sehingga terjadi kasus positif harian mencapai 998 orang. Kelebihan utama dari aplikasi ini adalah pasien terpantau perkembangan kesehatannya dan jika mengalami perkembangan yang buruk terfasilitasi dalam daftar antrian rumah sakit rujukan.

Permasalahan yang sama dengan aplikasi lapor terjadi kembali, yaitu sosialisasi aplikasi lebih tampak pada pedukuhan dengan satgas yang aktif. Di beberapa pedukuhan terdapat pasien, baik yang relatif aktif maupun tidak aktif untuk pasien isolasi mandiri dengan kriteria OTG tidak mengetahui keberadaan aplikasi ini. Penyintas Covid di bulan Juni 2021 Pedukuhan Sawit, mengatakan pihaknya dan keluarga tidak mengetahui aplikasi apapun sedangkan untuk pelaporan data kesehatan harian dilakukannya melalui WA langsung kepada anggota satgas. Hal ini berbeda dengan warga isolasi dengan bergejala ringan hingga berat. Warga yang mengalami gejala ringan dan gejala berat selama isolasi mandiri, yang tidak mengetahui aplikasi data didapat dari pemantauan WA grup satgas kemudian akan dihubungi langsung dari tim mitigasi kesehatan dan diimbau untuk melakukan pengisian aplikasi monitoring kesehatan harian *bantutanggung.com*.

3. Mitigasi Ekonomi

Kesepakatan yang diperoleh dalam mitigasi Covid oleh PTC-19 terkait dampak ekonomi, yaitu dengan kebijakan pemberian bantuan kepada kelompok rentan. Kelompok rentan terdampak ekonomi menghadapi kerawanan pangan dan menurunnya tingkat pendapatan akibat Pandemi Covid-19. PTC-19 berupaya memetakan sebaran kelompok rentan secara ekonomi melalui form <http://s.id/mitigasiekonomi>. Data kelompok rentan yang terkumpul kemudian disusun skala prioritas pemberian bantuan demi memastikan bantuan yang diberikan tepat sasaran. Penentuan prioritas kerentanan berdasarkan pembobotan atas jawaban yang masuk pada aplikasi dan hasil kerentanan akan divalidasi ulang oleh relawan PTC-19. Tingkat kerentanan ekonomi yang disusun oleh PTC-19 terbagi sebagai berikut.

1. Kelompok sangat rentan, nilai pembobotan lebih dari 56.
2. Kelompok rentan, nilai pembobotan 36 sampai dengan 56.
3. Kelompok cukup rentan, nilai pembobotan 17 sampai dengan 36.
4. Kelompok tidak rentan, nilai pembobotan kurang dari 17.

Platform untuk pemetaan aspek nonklinis ekonomi adalah aplikasi Lapor Kondisi Perekonomian. Bentuk aplikasinya adalah google form yang berisikan 7 (tujuh) aspek sasaran kondisi ekonomi warga, antara lain jenis pekerjaan, besaran pendapatan, pola konsumsi, kepemilikan dana cadangan, kepemilikan aset, kepemilikan jaminan sosial, dan keberadaan kelompok rentan dalam keluarga. Data yang terkumpul kemudian dianalisis untuk dipetakan berdasarkan 3 (tiga) masalah utama perekonomian sebagai dampak Covid-19, yaitu terganggunya sumber pendapatan atau kehilangan sumber pendapatan, kerawanan pangan, dan terganggunya distribusi barang dan jasa akibat pembatasan pergerakan sosial. Hasil analisis dampak kerentanan ekonomi dikategorikan menjadi 4 (empat), yaitu sangat rentan, rentan, cukup rentan, dan tidak rentan. Untuk kategori sangat rentan dinilai dari jumlah pendapatan yang tidak mencapai maksimal Rp1 juta perbulan dan tidak memiliki jaminan sosial. Menurut data yang disampaikan oleh Lurah Desa Panggungharjo, pada saluran Youtube Desa Bicara, tanggal 22 April 2020 bahwa sudah terpetakan kondisi ekonomi warga sejumlah 5.416 KK dari keseluruhan 9.400 KK di Desa Panggungharjo terancam kerentanan secara ekonomi, dengan rincian 2.347 kategori sangat rentan, 2.732 kategori rentan, dan 337 kategori cukup rentan. Berdasarkan data disimpulkan bahwa lebih dari setengah warga Desa Panggungharjo terdampak secara ekonomi. Kebijakan penanganan dampak ekonomi dilakukan dengan cara pemberian paket sembako kepada secara bertahap dengan diutamakan kepada golongan warga sangat

rentan terdampak. Data per 22 April 2020 sudah terbagikan paket sembako kepada golongan sangat rentan sejumlah 2.347 paket.

Persentase pelaporan warga untuk mitigasi ekonomi lebih tinggi daripada aplikasi untuk mitigasi kesehatan. Lurah desa menyatakan bahwa warga lebih termotivasi melakukan pelaporan karena kehidupan perekonomian yang sudah mulai terdampak di awal pandemi. Berdasarkan data kerentanan ekonomi terkait pemberian bantuan, tim desa mendorong kepala dukuh untuk memastikan warga yang berhak menerima bantuan untuk melakukan pelaporan. Kepala Dukuh Ngireng-Ngireng menyatakan bahwa dari pantauan tim desa terdapat 30% warga yang lapor maka Satgas Pedukuhan dikerahkan untuk melakukan pendampingan pelaporan melalui aplikasi.

Kebijakan mitigasi ekonomi untuk mengatasi permasalahan kehilangan pekerjaan akibat pandemi Covid-19 yang dilakukan adalah PKTD (Padat Karya Tunai Desa). Proyek pertama PKTD di awal pandemi Covid-19 adalah renovasi gedung RS Patmasuri yang sudah lama tidak digunakan untuk selanjutnya dipersiapkan sebagai pelayanan fasilitas kesehatan bagi pasien positif Covid-19. Langkah pemerintah Desa Panggungharjo menyusun kebijakan PKTD seiring dengan penanganan dampak Covid-19 oleh PTC-19. Fasilitas kesehatan yang memadai adalah dukungan utama dalam penanganan dampak klinis. Pasien positif terpusat akan memudahkan penanganan dan memutus rantai penyebaran Covid-19.

Kebijakan mitigasi ekonomi untuk mengatasi terganggunya distribusi barang dan jasa akibat pembatasan pergerakan sosial adalah dengan meluncurkan aplikasi pasardesa.id. Aplikasi ini sebagai wadah bagi warga desa untuk memasarkan barang persediaan yang tertahan di toko atau warung dan memudahkan warga desa berbelanja secara online tanpa harus mengunjungi tempat perbelanjaan. Berikut ini nilai yang diusung dari kehadiran Pasardesa.id.

1. Nilai mitigasi, bahwa pasardesa.id sebagai alat untuk mempertahankan kestabilan rantai pasok barang dan mengurangi penyebaran Covid-19 dengan berbelanja dari rumah.
2. Kolaborasi, bahwa pasardesa.id dilakukan bersama-sama segenap warga desa mengatasi masalah ekonomi dan mengurangi penyebaran Covid-19 dengan mengurangi transaksi ekonomi secara tatap muka.
3. Solidaritas, bahwa pasardesa.id dengan program belanja minimal Rp250.000,00 maka pembeli mendapatkan kesempatan berbagi kepada warga yang membutuhkan senilai 20% dari nilai belanja. Bantuan akan disalurkan kepada warga penerima dalam bentuk beras per 1/2 kg.

4. Ekonomi berbagi, bahwa pasardesa.id sebagai wadah untuk melakukan belanja di tetangga. Konsep ini dilakukan untuk meningkatkan usaha masyarakat desa dan juga menahan perputaran uang di desa sehingga lebih lanjut menguatkan ekonomi desa.

Pasardesa.id sebagai salah instrumen PTC-19 dikelola oleh tim khusus, yaitu tim Pasardesa.id yang bekerja sama dengan BUMDes Panggung Lestari. Pekerjaan awal dari tim berupa identifikasi unit usaha toko di Desa Panggungharjo yang memiliki masalah persediaan yang tertahan. Tim relawan melakukan kunjungan dan mengumpulkan data di warga secara langsung. Pemilik toko mendapatkan pendampingan untuk menginput barang yang ditawarkan. Langkah awal dari pemerintah Desa Panggungharjo untuk mendukung meningkatnya transaksi di Pasardesa.id dengan menginstruksikan agar penyaluran BLT DD melalui platform ini. Warga desa penerima BLT DD hanya bisa mencairkan dana nontunai dengan berbelanja beragam kebutuhan pokok dari toko atau warung milik tetangga yang seluruhnya ditawarkan melalui pasardesa.id. Sistem pencairan ditentukan dengan batasan nilai uang yang boleh dicairkan dalam setiap bulan. Nilai bantuan BLT Dana Desa sejumlah Rp1.800.000,00 dalam setahun yang akan diberikan dalam tiga tahap. Pencairan maksimal per bulan diperkenankan sejumlah Rp200.000,00.

Penyaluran BLT DD melalui Pasardesa.id, memudahkan pemerintah desa untuk memastikan dana dibelanjakan secara tepat dan perputaran uang di dalam desa untuk mendorong perekonomian desa. Pasardesa.id meningkatkan literasi digital warga dengan lebih memanfaatkan alat teknologi informasi untuk melakukan transaksi ekonomi. Sasaran utama pembeli dari kalangan penerima BLT DD yang merupakan golongan masyarakat tidak mampu menjadi tantangan tersendiri bagi tim pasardesa.id. Anggota tim PTC-19 membantu warga dalam berbelanja dengan memanfaatkan alat yang ada untuk berbelanja secara online. Keberhasilan dari kerja tim pasardesa.id ditandai dengan tingkat transaksi jual beli yang telah dilakukan. Pada tahun 2020 terdapat 562 KK atau 6% dari total KK di Desa Panggungharjo menerima BLT DD (Hakim, 2021). Sebulan setelah pasardesa.id diluncurkan, yaitu pada tanggal 13 April 2020, transaksi jual beli telah mencapai Rp100 juta. Nilai transaksi pada tingkat desa ini memastikan perputaran roda ekonomi desa tetap bergerak dikala pandemi Covid-19.

Dibalik kesuksesan dari pasardesa.id, fenomena yang muncul ternyata beberapa warga desa tidak mengetahui akan keberadaan aplikasi ini. Permasalahan yang sama dengan pemanfaatan aplikasi mitigasi kesehatan, aplikasi pasardesa.id diketahui oleh warga untuk pedukuhan yang aktif. Pengguna pasardesa.id lebih kepada penerima bantuan BLT DD sehingga aplikasi ini tidak dimanfaatkan oleh warga secara luas. Hasil rangkuman wawancara dengan informan, bahwa alasan utama tidak banyak warga yang memanfaatkannya adalah

1. Toko tetangga masih dibuka secara offline, warga tetap diharapkan berbelanja di tetangga sehingga tidak mematikan usaha warga yang berjualan di area Desa Panggungharjo.
2. Realita banyak warga desa yang tidak menggunakan e-commerce dalam berbelanja atau persentasinya sangat kecil mungkin sekitar 20%. Hal ini menyebabkan konsep pasardesa.id berupa social commerce, yaitu pengenalan produk dengan media sosial. Akun yang tergabung dalam pasardesa.id sebagai reseller, menawarkan barang melalui postingan media sosialnya. Reseller menjembatani transaksi antara pembeli dengan penjual yang tergabung dalam pasardesa.id.

4. Mitigasi Sosial

Mitigasi nonklinis dari sisi aspek sosial diterapkan PTC-19 dengan meningkatkan kesadaran sosial akan pentingnya pembatasan pergerakan sosial untuk mengurangi laju persebaran Covid-19. Salah satu tindakan yang dilakukan oleh tim PTC-19 dalam mitigasi dampak sosial adalah dengan pengawasan dan penertiban pusat-pusat perbelanjaan di Desa Panggungharjo. Tim relawan turun ke lokasi perbelanjaan untuk mengingatkan warga agar menjaga jarak dan mengatur antrian pengunjung yang diperkenankan masuk sesuai dengan batasan ruang yang tersedia. Permasalahan sosial yang muncul kemudian beredarnya isu terkait Covid-19 yang meresahkan warga. Permasalahan ini diatasi dengan pengendalian informasi oleh PTC-19. Pengendalian informasi dilakukan dengan 23 (dua puluh tiga) grup WhatsApp dan semua informasi terpusat dari PTC-19. Informasi yang tidak benar terkait pandemi Covid-19 agar diklarifikasi terlebih dahulu untuk menghindari keresahan di masyarakat.

Pemerintah desa mendukung mitigasi sosial yang dilakukan PTC-19 dengan cara mengeluarkan surat edaran desa terkait aktivitas sosial di masyarakat. Surat edaran yang telah dikeluarkan pemerintah desa, yaitu tentang perlindungan kelompok rentan, pelaksanaan sholat hari raya, dan pelaporan warga pemudik. Bagi warga pemudik, PTC-19 menelurkan aplikasi dalam bentuk google form sebagai alat pelaporan warga yang melakukan mudik. Warga pemudik dari luar kota harus mengisi <https://s.id/mudikpgh2021> untuk bisa dipantau tingkat kerawanan penyebaran Covid-19 oleh tim PTC-19. Data yang harus dicantumkan pemudik yaitu nama, alamat asal, nama kepala keluarga yang dituju, alamat yang dituju, dan file surat hasil swab.

Sinergi pemerintah desa dalam memitigasi dampak sosial juga dilakukan dengan mengimbau kepada seluruh kepala pedukuhan untuk membuat pranata sosial baru. Pranata sosial baru ini dibangun dan disepakati oleh seluruh warga pedukuhan. Konsep penyusunan yang diusung secara demokratis bertujuan untuk

mengurangi konflik sosial dikala pandemi Covid-19. Model pranata sosial yang sebelumnya dilaksanakan perlu disesuaikan dengan aturan pembatasan sosial. Pranata sosial baru perlu disusun untuk mengurangi aktivitas sosial masyarakat dan interaksi fisik antarwarga agar tidak meningkatkan persebaran Covid-19. Pranata sosial baru meliputi pemakaman, kegiatan keagamaan, pertemuan warga dan prosedur penerimaan tamu.

Kegiatan PTC-19 tentunya memerlukan pembiayaan yang tidak sedikit. Pada awal pandemi pembiayaan bergantung pada donasi yang terkumpul melalui Aplikasi DUKUNG yang bisa diakses melalui <http://bit.ly/dukungpanggungharjocovid19>. Anggaran desa untuk penanganan pandemi di bulan awal serangan Covid-19 hanya sejumlah Rp30 juta. Keterbatasan wewenang desa untuk mengubah APBDes sehingga donasi merupakan jalan utama.

Pemerintah desa mulai menggalakkan donasi kepada seluruh warga desa dan dengan memberikan keteladanan. Semua perangkat desa mendonasikan gaji ketiga belas tahun 2020 untuk kegiatan PTC-19 senilai Rp48.977.684,00. Keteladanan menginspirasi warga desa hingga terkumpul donasi yang cukup besar. Transparansi informasi bantuan disebarluaskan kepada warga desa melalui WAG PTC-19.

SONJO sebagai organisasi kemanusiaan yang mempertemukan antara penawaran dan permintaan bantuan, turut berkontribusi dalam mendukung kinerja PTC-19. SONJO telah memberikan solusi atas kebutuhan akan bantuan dalam penanganan Covid-19 di PTC 19.

Bentuk dukungan sosial yang terhimpun melalui aplikasi DUKUNG tidak hanya sebatas material, yaitu uang dan barang. Kehadiran Modul DUKUNG memaksimalkan sumber daya sosial yang ada di warga desa. Secara material warga menyumbangkan barang ataupun makanan dalam mendukung kinerja tim PTC-19. Bentuk non material berupa dukungan keikutsertaan sebagai bagian dari relawan PTC-19. Hasil dukungan tampak dari relawan dengan berbagai latar belakang pengalaman dan pengetahuan baik medis maupun nonmedis. Beberapa tenaga medis yang berdomisili di Desa Panggungharjo baik dokter, apoteker, perawat, maupun bidan ikut tergabung dalam memberikan intervensi klinis.

Relawan profesional nonmedis, yaitu dari akademisi salah satu pengajar perguruan tinggi swasta di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kehadiran akademisi ini sebagai penunjang tata kelola yang baik dan tepat pada saat pandemi Covid-19. Sumbangsih ide berupa inovasi dari pihak akademisi ini mendukung praktik baik PTC-19 kemudian dibingkai oleh Yayasan Sanggar Inovasi Desa (YSID) menjadi modul pembelajaran bagi desa lainnya.

Permasalahan dalam mitigasi sosial yang dialami oleh PTC-19 hampir sama dengan mitigasi kesehatan dan ekonomi, yaitu tidak semua pedukuhan

aktif melakukan sosialisasi dengan baik terkait program penyusunan pranata sosial baru, dekontaminasi, dan aplikasi Dukung. Pedukuhan yang tidak relatif aktif bahkan tidak aktif mengikuti pranata sosial baru yang diimbau dari desa, didapati beberapa tidak kepatuhan, seperti tidak mematuhi jam malam bagi rumah makan di wilayah pedukuhan. Kegiatan dekontaminasi untuk pedukuhan tidak aktif dilakukan oleh satgas PTC-19 tingkat desa karena tidak ada satgas pedukuhan tersebut yang tergerak memfasilitasi kegiatan ini. Permasalahan tidak tersosialisasinya aplikasi Dukung dengan baik membuat warga tidak mengetahui fasilitas penyaluran bantuan secara terpusat dari desa. Masalah lebih jauhnya lagi adalah belum optimalnya modal sosial berupa dana bantuan warga untuk kinerja program PTC-19.

Tantangan dalam mitigasi sosial adalah dukungan dari pihak ketiga, yaitu sektor bisnis maupun akademisi di wilayah Desa Panggungharjo. Sektor bisnis dapat dilibatkan dalam dukungan pendanaan program PTC-19 sebagai suatu bentuk Corporate System Responbilty (CSR). Senada pada ranah akademisi keberadaan tiga perguruan tinggi di wilayah Desa Panggungharjo dapat dioptimalkan dengan program pengabdian masyarakat yang merupakan manah dari Tri Dharma Perguruan Tinggi. Wawancara dengan lurah desa menyatakan bahwa tidak terlibatnya kedua unsur ini dikarenakan isu-isu Covid-19 yang membahayakan secara kesehatan sehingga tidak memaksakan keterlibatan pihak manapun.

C. PTC-19 Praktik Baik Penanganan Pandemi Covid-19 di Tingkat Desa

Sejak ditetapkan Covid-19 sebagai pandemi oleh World Health Organization (WHO), maka dalam konsepnya menimbulkan permasalahan besar dan berkepanjangan. Covid-19 telah meruntuhkan tatanan kehidupan dari aspek kesehatan, ekonomi, dan sosial. Permasalahan ini menjadi tantangan bagi pemerintah untuk dikelola secara dinamis dengan melibatkan unsur di luar nonpemerintah. Pemerintah Desa Panggungharjo dengan prestasinya sebagai pemerintahan yang tanggap akan pandemi Covid-19, menerapkan model dynamic governance dalam penanganan pandemi Covid-19 dengan dibentuk PTC-19.

Konsep governance dalam PTC-19 adalah dengan melibatkan aktor nonpemerintah, yaitu warga masyarakat, akademisi dan lembaga penyanggah dana bantuan. Model kedinamisan ditandai dengan gotong royong antaranggota PTC-19 untuk memberikan solusi cepat dan tepat atas permasalahan akibat pandemi Covid-19 yang dihadapi masyarakat Desa Panggungharjo. Model dynamic governance dinilai berhasil mempersatukan masyarakat dalam menghadapi Covid-19 ditandai dengan dukungan serta apresiasi positif warga Desa Panggungharjo.

Analisis saya menjelaskan bahwa kerangka kerja dynamic governance pada PTC-19, sama dengan konsep yang telah diungkapkan Rask, dkk (2016). Konsep ini menentang public engagement dan kapasitas dinamis. Perbedaan penerapan pada PTC-19 tampak pada performa PTC-19 yang mengungkap nilai gotong royong masyarakat desa sebagai suatu kebaruan dalam analisis saya. Perbedaan dari isu-isu yang diungkap Rask, dkk dengan empiris PTC-19 bahwa dalam program PTC-19 tidak ada isu motivasi politik dalam komitmen inovasi dan high interest dalam tujuan PTC-19. Kedua motivasi yang dikehendaki oleh Rask, dkk tersebut memang tidak sesuai dengan konteks penanganan pandemi yang bersifat sosial.

Pelaksanaan dari praktik dynamic governance pada program PTC-19 adalah pelayanan penanganan dampak dari pandemi Covid-19 baik dampak kesehatan, dampak ekonomi, dan dampak sosial. Program PTC-19 memberikan pelayanan secara inovatif, performatif gotong royong sehingga program ini dapat sukses. Dampak positif program berupa manfaat yang dirasakan warga, baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk jangka pendek dalam bentuk penanganan kesehatan dan pemberian bantuan, sedangkan untuk keberlanjutan jangka panjang ditunjukkan dengan penguatan literasi digital. Program pasardesa.id sebagai suatu ranah digital yang dapat dimanfaatkan warga sebagai jalan berwirausaha.

Keberhasilan PTC-19 mendapatkan kendala terkait ketidakaktifan satgas pedukuhan. Kinerja satgas pedukuhan dalam praktiknya terdapat 3 (tiga) kategori, yaitu aktif, relatif aktif, dan tidak aktif. Pedukuhan aktif meliputi Kweni, Garon, dan Krapyak Kulon. Pedukuhan relatif aktif meliputi Sawit, Jaranan, Glugo, Krapyak Wetan, Dongkelan, Ngireng-ireng, Cabeyan, dan Pandes. Pedukuhan yang tidak aktif, yaitu Pelemsewu dan Geneng.

Permasalahan ketidakaktifan dari beberapa satgas pedukuhan PTC-19 menjadi hambatan bagi kinerja PTC-19. Sosialisasi program PTC-19 tidak diterima warga dengan baik berdampak pada tidak maksimalnya manfaat dari program mitigasi baik kesehatan, ekonomi, maupun sosial. Dampak lebih jauh, rendahnya sosialisasi berpengaruh pada tidak maksimalnya dukungan yang diperoleh PTC-19 baik dalam bentuk dukungan materiil maupun nonmateriil.

Hambatan tidak maksimalnya kinerja kemudian menjadi tantangan bagi PTC-19 untuk menyikapinya dengan bijak. Pendekatan personal oleh pemimpin desa penting dilakukan untuk meningkatkan partisipasi elemen masyarakat (Seftyono, 2017). Tantangan selanjutnya adalah penguatan literasi digital masyarakat desa agar mampu memanfaatkan program PTC-19 yang berbasis TIK secara mandiri.

D. Rekomendasi Pengembangan PTC-19 Praktik di Masa yang Akan Datang

Meskipun dikatakan berhasil, program PTC-19 ini masih memerlukan peningkatan dan pengembangan. Apalagi diharapkan program ini dapat berkelanjutan, bukan hanya karena adanya pandemi, namun terus dikembangkan di era normal baru ini. Berikut beberapa saran yang diharapkan dapat digunakan sebagai upaya untuk meningkatkan pengembangan PTC-19.

Praktik dynamic governance pada Program PTC-19 terkendala adanya pihak yang tidak aktif pada tingkat pedukuhan. Kendala ini sebaiknya diatasi dengan pendekatan personal oleh koordinator PTC-19 ataupun pembina dari PTC-19 kepada kepala dukuh maupun anggota satgas tersebut. Praktik pendekatan personal dalam penelitian sebelumnya dinyatakan telah berhasil menguatkan partisipasi masyarakat pada tiga desa di Provinsi Jawa Tengah (Seftyono, dkk, 2017). Performa dari satgas pedukuhan dilatarbelakangi pendidikan yang rendah. Oleh karena itu, dalam menetapkan pemimpin satgas pedukuhan ke depannya sebaiknya memperhatikan latar belakang pendidikan yang memadai.

Selanjutnya terkait dukungan materiil dalam Program PTC-19 perlu diperluas jaringan pihak ketiga sesuai dengan konsep kapasitas transdisipliner sumber daya dari Rask, dkk (2016) untuk mendukung agar kinerja PTC-19 lebih baik. Ketiadaan sistem pengawasan seperti yang dikendaki Rask, dkk (2016) dalam konsep kapasitas refleksi, maka perlu penguatan peran dari unsur nonpemerintah. Performa aktif dari aktor nonpemerintah dikuatkan dengan dukungan relawan profesional baik medis maupun nonmedis.



03

Nama : M. Doni Mundarta
Jurusan : Magister Administrasi Publik
Universitas : Universitas Sriwijaya
Instansi : Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah

Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir

Ketika sebuah kebijakan terlahir maka akan secara tidak langsung disertai dengan implikasi dari dampak yang terjadi sebagai akibat penerapannya. Begitu juga ketika Bupati Ogan Ilir mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintahan Kabupaten Ogan Ilir. Tentunya kebijakan harus diukur, apakah berjalan dengan optimal atau tidak.

Hal inilah yang akan menjadi fokus utama dalam pembahasan ini. Pada pembahasan ini akan dibahas tentang optimalisasi implementasi Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 dengan merujuk pada model implementasi kebijakan Edwards III melalui empat variabel, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Berdasarkan hasil analisis dengan kerangka berpikir dari Edwards III yang dihubungkan dengan Perencanaan Kebutuhan, Pembiayaan dan Monitoring, serta Evaluasi mendapat hasil bahwa implementasi yang dilakukan belum optimal pada faktor komunikasi, sumber daya, dan disposisi. Sementara itu, faktor struktur birokrasi sudah berjalan dengan optimal. Kurang optimalnya perjalanan kebijakan tersebut karena munculnya faktor penghambat dalam implementasi peraturan ini, baik secara internal yaitu faktor keuangan atau anggaran serta faktor kurangnya sumber daya manusia, maupun eksternal yaitu adanya pandemi Covid-19. Oleh karena itu, perlu dilakukan optimalisasi terhadap ketiga faktor yang masih belum optimal tersebut agar implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir berjalan dengan baik.

A. Hal Kebijakan Izin Belajar dan Tugas Belajar

Salah satu cara Aparatur Sipil Negara (ASN) meningkatkan kualitas diri adalah dengan pengembangan kompetensi melalui pendidikan sehingga nantinya dapat membantu dalam pengembangan di organisasi tempat mereka bertugas. Di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.

Sebagai tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan terkait pengembangan kompetensi tersebut, pemerintah daerah pun mengeluarkan kebijakan berupa peraturan daerah/bupati/wali kota tentang izin belajar dan tugas belajar. Khusus untuk Kabupaten Ogan Ilir sendiri telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 54 tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar

di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Pengelolaan terkait kebijakan ini berada di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Ogan Ilir.

Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Ogan Ilir sebagai instansi yang mengelola atau mengurus hal-hal terkait kepegawaian tentu saja harus bisa menyosialisasikan, mengimplementasikan kebijakan, dan memberikan kejelasan tentang kebijakan tersebut, baik aturan yang mengaturnya, manfaat, persyaratan, maupun prosedur pengurusannya kepada seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN). Hal ini merupakan suatu bentuk pelayanan publik dalam menciptakan tata kelola yang baik (*good governance*), sehingga seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memerlukan informasi terkait ikatan dinas, tugas belajar, maupun izin belajar dapat memahami dan mengetahuinya.

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM Kabupaten Ogan Ilir, jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Kabupaten Ogan Ilir pada tahun 2020 tercatat sejumlah 5.110 orang yang terdiri dari 1.700 laki-laki dan 3.410 perempuan. Sebagian besar dari pegawai tersebut berkualifikasi pendidikan sarjana (S-1), yakni sebanyak 3.132 pegawai dan yang paling sedikit berpendidikan sekolah dasar, yakni 2 orang. Jika dibagi berdasarkan golongan pangkat yang terbanyak berada pada golongan pangkat III/c, yaitu 936 pegawai dan yang paling sedikit yakni golongan pangkat I/b. Untuk memfasilitasi pegawai yang ingin meningkatkan kualifikasi pendidikannya ke jenjang berikutnya maka pemerintah Kabupaten Ogan Ilir mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas dan Izin Belajar serta Peraturan Bupati Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir yang didalamnya terdapat tiga hal yang menjadi bahasan pokok, yaitu ikatan dinas, izin belajar, dan tugas belajar. Hal yang dimaksud dengan ikatan dinas pada peraturan bupati ini adalah perikatan antara pemerintah daerah dengan seorang mahasiswa tertentu dengan hak, kewajiban, dan sanksi. Sementara yang dimaksud dengan izin belajar adalah persetujuan yang diberikan oleh pejabat yang berwenang kepada Pegawai Negeri Sipil untuk mengikuti pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi atau yang setara di dalam negeri dengan biaya sendiri dan tanpa meninggalkan tugas sehari-hari sebagai Pegawai Negeri Sipil, dan yang dimaksud dengan tugas belajar adalah penugasan yang diberikan oleh pejabat yang berwenang kepada Pegawai Negeri Sipil untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi atau yang setara baik di dalam maupun di luar negeri, bukan atas biaya sendiri, dan meninggalkan tugas sehari-hari sebagai Pegawai Negeri Sipil. Ketiga hal tersebut memiliki aturan, sanksi, dan syarat masing-masing dalam proses pengimplementasiannya.

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia dalam 3 (tiga) tahun terakhir pada program ikatan dinas di Kabupaten Ogan Ilir ini tidak ada pegawai yang terikat dengan program tersebut. Selanjutnya, izin belajar merupakan salah satu bentuk peningkatan kapasitas dan kompetensi pegawai melalui jalur pendidikan mulai dari jenjang diploma sampai dengan jenjang doctoral, namun pegawai diharuskan untuk tetap bekerja. Berbeda dengan izin belajar, pegawai yang menempuh pendidikan dengan cara tugas belajar tidak diwajibkan untuk tetap bekerja. Dengan kata lain, pegawai yang menempuh pendidikan dengan tugas belajar mereka melaksanakan pendidikan secara penuh tanpa harus bekerja di instansi mereka.

Pada dasarnya, seluruh pegawai di pemerintah Kabupaten Ogan Ilir berhak dan bebas untuk menempuh pendidikan baik dengan secara izin belajar maupun tugas belajar, asal sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sebagaimana yang terdapat pada Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019. Selain syarat-syarat khusus dan umum, juga ada ketentuan bagi tiap-tiap instansi untuk menyusun rencana pengembangan kompetensi pegawai, sehingga kebutuhan untuk pegawai yang perlu dikembangkan kompetensinya pada tiap-tiap instansi bisa jelas pertahunnya dan bisa menjadi acuan bagi pemerintah Kabupaten Ogan Ilir mengeluarkan izin untuk pegawai yang akan melaksanakan ikatan dinas, izin belajar, maupun tugas belajar. Selama ini angka pertahun kebutuhan pegawai untuk ikatan dinas, izin belajar, maupun tugas belajar belum jelas, sehingga dalam penentuan target terkait rencana kerja masih belum terlalu kuat dan hal tersebut mengakibatkan pada saat pengajuan anggaran sering kali dipangkas.

Selain itu, belum adanya rencana pengembangan kompetensi pegawai mengakibatkan hanya pegawai-pegawai tertentu yang akhirnya bisa melanjutkan pendidikan dengan dibiayai oleh pemerintah daerah. Dengan kata lain, belum ada seleksi yang jelas tentang siapa atau apa saja ketentuan untuk melanjutkan pendidikan dengan dibiayai oleh pemerintah daerah.

Permasalahan yang terjadi yakni mengenai bantuan biaya untuk pegawai yang menempuh pendidikan secara tugas belajar. Pegawai yang menempuh pendidikan secara tugas belajar seharusnya diberikan bantuan cost sharing pertahunnya sampai dengan pegawai selesai menempuh pendidikannya. Namun bantuan tersebut terkadang tidak ada dikarenakan beberapa faktor, sehingga pegawai yang menempuh tugas belajar merasa tidak diperhatikan oleh pemerintah daerah. Belum terlaksananya program pegawai ikatan dinas juga menjadi masalah yang mengakibatkan tidak adanya target capaian untuk program pegawai ikatan dinas. Beberapa permasalahan di atas tentunya memerlukan penyelesaian yang komprehensif agar semua program dapat berjalan dengan semestinya.

B. Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019

Implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir adalah sebuah kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan, yaitu Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Khususnya implementor utama adalah Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ogan Ilir. Implementasi ini dalam rangka meningkatkan kompetensi Pegawai Negeri Sipil dalam bidang pendidikan di lingkungan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.

Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir, telah dianalisis data-data yang didapatkan dari melakukan observasi dan wawancara dengan implementor terkait, maupun dari sumber-sumber referensi lainnya, dan juga melakukan kajian terhadap faktor-faktor yang memengaruhi dalam keberhasilan implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.

Untuk melihat implementasi kebijakan ini dapat dilakukan dengan beberapa perspektif dan pendekatan Seperti pendekatan yang disampaikan oleh Edward III (1984: 9–10) yakni, *implementation problems approach*. Pendekatan ini mengemukakan dua masalah pokok, yakni

- a. faktor yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; dan
- b. faktor yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan dua isu utama tersebut, empat prasyarat utama untuk proses implementasi yang sukses adalah empat elemen termasuk komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau manajemen, dan alur kerja birokrasi. Artinya, keempat faktor ini merupakan syarat penting dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di lingkungan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir merupakan aturan turunan dari peraturan yang berlaku di atasnya, dan merupakan perubahan dari peraturan terkait ikatan dinas, izin belajar, dan tugas belajar yang berlaku sebelumnya di lingkungan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.

C. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019

Seperti halnya yang terjadi terhadap kebijakan-kebijakan lain, baik itu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun kebijakan yang dikeluarkan

oleh swasta, tentu saja setiap kebijakan memiliki hambatan-hambatan dalam pengimplementasiannya. Begitu juga dengan implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di lingkungan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir memiliki beberapa hambatan dalam pelaksanaannya, antara lain faktor internal (faktor keuangan atau anggaran, faktor sumber daya manusia), dan faktor eksternal.

1. Faktor Internal

a. Faktor Keuangan atau Anggaran

Sudah selayaknya bahwa setiap kebijakan memerlukan dukungan anggaran yang memadai untuk menjalankannya. Begitu juga dengan implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di lingkungan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir memerlukan dukungan anggaran agar pelaksanaannya dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Kekurangan anggaran menjadi salah satu faktor penghambat terbesar dalam mengimplementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Hal ini karena kebutuhan anggaran yang diusulkan tidak seluruhnya disetujui pada saat rapat anggaran dan bahkan setelah anggaran disetujui juga kemudian bisa berkurang kembali pada saat perubahan anggaran, sehingga hal tersebut menjadi salah satu alasan mengapa implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir belum optimal dilaksanakan.

Berdasarkan hasil wawancara dapat dilihat bahwa terbatasnya anggaran menjadi salah satu faktor penghambat implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Diperlukan kolaborasi antarpihak terkait agar ketersediaan anggaran bisa tercukupi dan tentu saja perlu adanya komitmen dari pimpinan agar bisa menjadikan pengembangan kompetensi sumber daya manusia dalam bidang pendidikan di pemerintah Kabupaten Ogan Ilir sebagai salah satu yang mendapatkan prioritas anggaran.

b. Faktor Sumber Daya Manusia

Keterbatasan ketersediaan sumber daya manusia pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ogan Ilir membuat implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir menjadi terhambat dan kurang optimal dalam pelaksanaannya. Hanya

terdapat satu orang staf yang membantu Kepala Subbidang Pengembangan Kompetensi dalam menjalankan seluruh kegiatan Subbidang Pengembangan Kompetensi sehingga membuat kegiatan menjadi tidak efektif dan efisien dalam pelaksanaannya.

Selain itu juga, belum maksimalnya kemampuan adaptasi dari para pelaksana terhadap perubahan tugas pokok dan fungsi yang terjadi di organisasi menyebabkan terhambatnya proses implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Peraturan ini pada awalnya berada pada Subbidang Pengembangan dan Kinerja Pegawai pada Bidang Formasi, Pembinaan, dan Pengembangan Pegawai. Kemudian setelah terbitnya Peraturan Daerah Kabupaten Ogan Ilir Nomor 2 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, dan dengan terbitnya Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 46 Tahun 2019 tentang Susunan Organisasi, Uraian Tugas, dan Fungsi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ogan Ilir, pelaksanaan peraturan bupati ini menjadi tugas dari Subbidang Pengembangan Kompetensi Bidang Pengembangan Kompetensi Aparatur.

Adanya pemikiran yang menganggap bahwa pemberian bantuan kepada pegawai yang sedang melanjutkan pendidikan dianggap tidak memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah bahkan dianggap bakal merugikan pemerintah daerah karena dikhawatirkan setelah pegawai yang diberikan bantuan biaya pendidikan menyelesaikan studinya maka pegawai tersebut akan pindah dari Kabupaten Ogan Ilir.

Adanya anggapan tersebut menunjukkan bahwa masih rendahnya pemahaman dari sumber daya manusia yang ada terkait pentingnya sebuah reward, dalam hal ini adalah bantuan biaya pendidikan yang diberikan oleh pemerintah daerah untuk menjaga aset sumber daya manusia pemerintah Kabupaten Ogan Ilir yang potensial untuk membangun Kabupaten Ogan Ilir. Dengan adanya reward tersebut pegawai yang ada akan merasa diperhatikan oleh pemerintah Kabupaten Ogan Ilir sehingga keinginan untuk pindah dari pemerintah Kabupaten Ogan Ilir akan hilang dengan sendirinya.

2. Faktor Eksternal

Dalam suatu kebijakan biasanya ada beberapa hal di luar rencana yang menyebabkan terhambatnya pelaksanaan suatu kebijakan, seperti terjadinya bencana alam, kebakaran, maupun wabah penyakit yang melanda suatu wilayah. Faktor eksternal yang menghambat implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Izin Belajar, dan Tugas Belajar

di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir ini adalah adanya wabah pandemi Covid-19 yang melanda seluruh wilayah Indonesia. Hal tersebut berdampak dengan berkurangnya anggaran di hampir semua pemerintah daerah, karena anggaran negara difokuskan untuk penanggulangan pandemi Covid-19. Selain itu, terjadinya pandemi Covid-19 menyebabkan berkurangnya kegiatan tatap muka, sehingga proses sosialisasi sedikit terhambat.

Adanya faktor-faktor penghambat tersebut tentu saja membuat implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 menjadi tidak optimal.

Namun faktor penghambat yang ada tidak dapat menjadi alasan untuk tidak melaksanakan apa-apa yang sudah tertulis dalam peraturan tersebut. Faktor penghambat dapat menjadi tantangan bagi implementor dalam melakukan inovasi pelaksanaan kegiatan sehingga nantinya implementasi peraturan bupati tersebut dapat berjalan dengan optimal.

D. Solusi Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019

Implementasi kebijakan Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Ijin Belajar dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir adalah suatu kebijakan yang diterapkan untuk mengembangkan kompetensi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir, khususnya dalam hal pengembangan kompetensi di bidang pendidikan. Meningkatkan tingkat pendidikan dari Pegawai Negeri Sipil diharapkan tercipta Pegawai Negeri Sipil yang memiliki karakteristik profesional dan smart demi mencapai birokrasi yang berkelas dunia.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, berikut saran praktis yang dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ogan Ilir untuk melaksanakan implementasi Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019.

1. Sosialisasi Peraturan Bupati Ogan Ilir Nomor 54 Tahun 2019 tentang Ikatan Dinas, Ijin Belajar, dan Tugas Belajar di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Ogan Ilir perlu lebih giat lagi dilaksanakan. Sosialisasi ini dapat dilakukan melalui penggunaan media dalam jaringan tidak harus dilakukan secara offline atau tatap muka.
2. Perlu komitmen pimpinan terkait prioritas anggaran untuk pegawai yang melaksanakan tugas belajar, karena pegawai merupakan aset sumber daya manusia pemerintah Kabupaten Ogan Ilir. Tersedianya anggaran yang cukup

sebagai bentuk dukungan dan perhatian pemerintah Kabupaten Ogan Ilir kepada pegawai.

3. Pemberian beasiswa kepada PNS yang berpotensi dan berprestasi di lingkungan pemerintah Kabupaten Ogan Ilir.
4. Perlu dilakukannya monitoring secara berkala kepada pegawai yang melaksanakan izin belajar, agar ada kontrol terhadap pegawai yang sedang izin belajar, tidak hanya pegawai yang sedang tugas belajar saja yang dimonitoring dan dievaluasi.
5. Perlunya digitalisasi dalam hal pengajuan izin belajar maupun tugas belajar, sehingga pegawai tidak harus datang ke Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ogan Ilir untuk mengurus syarat-syarat terkait izin belajar maupun tugas belajar.
6. Mengangkat pegawai pelaksana (staf) melalui jalur CPNS untuk menunjang sumber daya manusia di Subbidang Pengembangan Kompetensi Bidang Pengembangan Kompetensi Aparatur Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ogan Ilir.
7. Perlu dilakukan revisi pada peraturan bupati ini dengan menyesuaikan kondisi yang ada sekarang, terutama untuk program ikatan dinas yang belum berjalan dengan baik.
8. Perlunya meningkatkan kolaborasi dan koordinasi dengan instansi dan lembaga terkait tentang perencanaan kebutuhan, pembiayaan, dan monitoring & evaluasi program ikatan dinas, izin belajar, dan tugas belajar.



04

Nama : Adesta Midkasna
Jurusan : Magister Administrasi Publik
Universitas : Universitas Sriwijaya
Instansi : Bagian Pengadaan Barang/Jasa Setda Kab. Ogan Ilir

Kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/ Jasa Kabupaten Ogan Ilir Berdasarkan *Balanced Scorecard*

Analisis balanced scorecard memiliki empat perspektif, yaitu perspektif pelanggan, internal bisnis proses, learning and growth, dan perspektif financial. Analisis ini digunakan untuk menganalisis kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Kabupaten Ogan Ilir dengan menggunakan metode pengukuran Structural Equation Model Partial Least Square (PLS-SEM). Hasil amatan menunjukkan bahwa kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir tinggi dengan rincian tiga perspektif dalam balanced scorecard, yaitu perspektif pelanggan, internal bisnis proses, dan perspektif learning and growth berpengaruh signifikan terhadap kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir, sedangkan perspektif financial tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir. Namun demikian, ditemukan juga kelemahan pada dimensi advice (perspektif pelanggan) dan dimensi inovasi (perspektif internal bisnis proses) serta keunggulan pada perspektif learning and growth dan perspektif financial yang harus diperbaiki. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Kabupaten Ogan Ilir, perlu dilakukan peningkatan kedisiplinan dan responsivitas pegawai dan mengembangkan inovasi pelayanan pengadaan, mempertahankan financial accountability, memprioritaskan pegawai yang memiliki kemampuan di bidang pengadaan, dan mempercepat peralihan jabatan fungsional pengelola pengadaan barang/jasa.

A. Situasi Terkini Kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir

Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir bertugas untuk mengoordinasi seluruh proses pengadaan barang/jasa di Kabupaten Ogan Ilir dengan menggunakan dana publik. Menyediakan barang/jasa yang dapat memberi nilai manfaat kepada publik membutuhkan kinerja optimal dalam proses pelaksanaannya. Sementara itu, Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir yang dibentuk melalui penggabungan ULP dan LPSE pada pertengahan tahun 2018, belum memiliki suatu ukuran penilaian kinerja yang memadai, selain Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKIP) setiap semester yang hanya menilai kinerja instansi dengan melihat dari sisi keuangan atau realisasi anggaran semata yang apabila realisasi anggaran mendekati 100% maka organisasi atau instansi tersebut telah melakukan tugas dan fungsinya dengan baik. Namun pada kenyataannya, serapan anggaran tidak dapat dijadikan jaminan bahwa layanan pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir telah sesuai dengan tujuan pembentukan unit pelayanan pengadaan yang ditetapkan oleh Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), yakni mewujudkan pusat unggulan (centre of excellence) pengadaan yang berorientasi kinerja.

Pengadaan barang/jasa pemerintah bukan hanya paket tender/lelang ataupun sebatas pengadaan melalui penyedia. Akan tetapi termasuk semua aktivitas belanja langsung pemerintah, baik itu belanja barang/jasa, belanja

modal, maupun belanja pegawai. Belanja pegawai seperti honorarium juga belanja perjalanan dinas yang tidak melalui penyedia tetap merupakan kegiatan pengadaan barang/jasa yang disebut pengadaan melalui swakelola dan harus dilaporkan serta ditayangkan dalam Sistem Informasi Rencana Umum Pengadaan (SIRUP).

Pengadaan barang/jasa merupakan aktivitas pengeluaran atau belanja dana publik yang sangat rawan terjadi tindak korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Indonesian Corruption Watch (ICW) mencatat bahwa kasus-kasus pengadaan barang/jasa berpotensi menyebabkan kebocoran anggaran hingga 40%. Seperti yang telah dijelaskan, bahwa tidak ada kegiatan belanja langsung yang dilakukan negara yang luput dari proses pengadaan barang/jasa. Oleh karena itu, urgensi mewujudkan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) sebagai centre of excellence pengadaan tidak dapat dielakkan lagi.

Centre of excellence pengadaan bertujuan agar setiap Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) di seluruh Indonesia menjadi organisasi yang kapabel dalam perencanaan, pengelolaan operasional, dan pemantauan pengadaan. Oleh karena itu, memiliki SDM yang profesional dan tata kelola pengadaan yang unggul dalam mengimplementasikan proses pengadaan barang/jasa untuk mencapai prinsip-prinsip pengadaan yang diamanatkan dalam Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjadi sangat diperlukan.

Dalam hal SDM yang profesional yang telah disebutkan sebagai tujuan dari centre of excellence pengadaan, UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sudah memiliki tenaga pengelola pengadaan barang/jasa yang bersertifikat ahli pengadaan dan memiliki pengalaman masa kerja yang cukup lama di bidang pengadaan barang/jasa. Akan tetapi, UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir belum memiliki tenaga fungsional pengelola pengadaan yang telah dijadikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi setiap UKPBJ sesuai dengan Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2021. Urgensi pemenuhan tenaga fungsional pengelola pengadaan yang sebelumnya telah ditetapkan paling lambat 31 Desember 2020 pada Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 diundur menjadi 31 Desember 2023 pada Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2021 dikarenakan masih banyaknya sistem adhoc pada UKPBJ di Indonesia. Berdasarkan data terakhir LKPP tanggal 4 Juni 2020 tercatat dari 615 K/L/PD hanya ada 167 K/L/PD yang sudah memiliki jabatan fungsional PBJ yakni sebanyak 2.304 orang.

Begitupula di UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dimana POKJA pemilihan 70% diisi oleh tenaga adhoc, yaitu PNS yang diperbantukan dan berasal dari instansi lain, bahkan tenaga adhoc ini sudah memiliki jabatan struktural di instansinya. Penghapusan tenaga adhoc menjadi pegawai permanen hanya pada UKPBJ dapat ditempuh melalui peralihan jabatan fungsional pengelola PBJ, dimana tugas dan fungsi setiap pegawai akan terbagi lebih jelas sesuai dengan jumlah dan nilai

paket pengadaan berdasarkan dengan strata jabatan fungsional pratama, muda, dan madya sehingga hal ini diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme, loyalitas, dan integritas tim teknis pengadaan barang/jasa.

Peningkatan profesionalisme pegawai akan berimbas pada kinerja pegawai yang lebih baik dan akan berakibat pada kualitas layanan yang kemudian memengaruhi kepuasan pelanggan. Kepuasan pelanggan ini menjadi salah satu dimensi yang dapat diukur dalam analisis kinerja organisasi berdasarkan balanced scorecard. Belum adanya survei terkait tingkat pelayanan yang dilakukan oleh Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir juga menjadi masalah tersendiri karena sangat erat hubungannya dengan kepuasan pelanggan yang menjadi tujuan penyelenggaraan pelayanan setiap organisasi publik. Tidak adanya gambaran mengenai situasi kegiatan pelayanan konsultasi pengadaan barang/jasa yang dilakukan oleh Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir di mata pelanggan akan membuat Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir kesulitan mengidentifikasi kekurangan dalam penyelenggaraan layanan dan menentukan aksi yang tepat dalam memperbaiki kualitas pelayanan.

Kinerja organisasi juga tergantung pada proses pelaksanaan kerja yang dilakukan organisasi khususnya UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sebagai penyelenggara pelayanan publik. Selain ketertiban prosedur pelaksanaan, hal yang lebih penting juga bagaimana penyedia layanan pengadaan dapat memberikan nilai tambah (value added) kepada penerima layanan/pelanggan. Dalam upaya memberikan nilai tambah kepada pelanggan ini, penyedia layanan harus mampu meningkatkan pelayanan yang ditawarkan. Hal ini salah satunya dapat dilakukan melalui penerapan ide baru (inovasi penyedia layanan) selama layanan berlangsung yang dapat mempermudah pelanggan menggunakan produk/layanan ataupun mengaplikasikan manfaat atas layanan yang diberikan. Pentingnya value added kepada pelanggan juga berpengaruh pada kemajuan organisasi itu sendiri. Selain inovasi pelayanan, aspek yang juga penting dalam pelaksanaan kerja adalah tingkat responsivitas penyedia layanan. Hambatan administratif seperti perubahan peraturan pengadaan dalam kurun waktu 1 tahun juga pembaruan aplikasi SPSE menyebabkan PPK dan calon penyedia harus mampu mengimbangi dan menyesuaikan kembali dengan peraturan serta aplikasi yang baru menuntut kesiapan tim teknis UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dalam layanan pendampingan untuk memberikan pemahaman kepada PPK dan Penyedia selama proses pengadaan berlangsung. Daya tanggap yang cepat dan tepat merupakan keharusan bagi penyelenggara pelayanan publik khususnya dalam pengadaan barang/jasa pemerintah yang menggunakan dana publik sebagai upaya melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu, pengukuran kinerja organisasi melalui balanced scorecard pada Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir menjadi penting untuk dilakukan, karena melalui empat perspektif balanced scorecard

yang tidak hanya mengukur aspek keuangan (perspektif finansial) tetapi juga mengidentifikasi proses-proses penting dalam pelaksanaan tugas (perspektif internal business process), kapasitas SDM (perspektif learning and growth) dan kepuasan pelanggan, yakni PPK dan Penyedia (perspektif pelanggan) terhadap kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) akan layanan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Ogan Ilir.

Mengukur kinerja organisasi publik menggunakan balanced scorecard memiliki keunggulan tersendiri. Karena setiap perspektif dalam balanced scorecard memiliki berbagai dimensi pengukur yang mampu mencakup banyak hal sekaligus. Metode balanced scorecard mampu menilai kinerja organisasi berdasarkan tingkat kepuasan pelanggan. Pada perspektif pelanggan dapat dinilai daya tanggap dan ketepatan layanan yang diberikan kepada pelanggan. Kualitas layanan dapat diukur melalui proses pelaksanaan pelayanan dalam perspektif internal bisnis proses. Kemampuan SDM dapat dilihat dari perspektif learning and growth dan kinerja keuangan dapat diukur dalam perspektif finansial.

Hasil pengukuran kinerja berdasarkan balanced scorecard diharapkan mampu memberikan gambaran kinerja organisasi saat ini sehingga UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir mampu mengidentifikasi bagian-bagian dalam organisasi yang perlu diperbaiki dan ditingkatkan performanya. Evaluasi kinerja ini dimaksudkan untuk menginisiasi tindak lanjut memperbaiki kinerja organisasi dalam upaya pengembangan organisasi Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) kedepannya. Selain itu, evaluasi kinerja organisasi publik juga merupakan salah satu bentuk usaha memberikan pertanggungjawaban yang lebih baik kepada publik dalam hal penyediaan barang/jasa tepat guna dan tepat jumlah.

B. *Balanced Scorecard*

Sistem pengukuran kinerja dikatakan seimbang dan strategis jika dapat mendukung pembuat keputusan untuk mengumpulkan, menghubungkan dan menganalisis informasi penting yang dapat digunakan untuk pengembangan organisasi dalam jangka panjang. Maka untuk merancang strategi dan keseimbangan dalam organisasi digunakanlah model pengukuran kinerja balanced scorecard (Biazzo dan Garengo, 2012).

Kata "Balanced" dalam balanced scorecard menekankan pada keseimbangan dalam hal 'seimbang antara pengukuran eksternal pada kepuasan konsumen pada internal bisnis proses dengan pengukuran internal pada aspek finansial dan proses belajar dan bertumbuh yang dinamis', serta 'seimbang antara kinerja keuangan dan non keuangan'. Balanced scorecard adalah suatu sistem manajemen yang membantu suatu organisasi untuk menerjemahkan visi dan strateginya dalam bentuk aksi atau dapat disebut juga dengan program dan kegiatan. Tujuan dan ukuran operasional ditegaskan oleh Kaplan dan Norton (1996: 2) adalah menyangkut

empat perspektif, yaitu perspektif finansial, pelanggan (customers), proses bisnis internal (internal business process), serta pembelajaran dan pertumbuhan (learning and growth).

Perspektif finansial menunjukkan keberhasilan finansial yang dicapai oleh organisasi atas kegiatan yang dilakukan dalam 3 perspektif lainnya. Perspektif pelanggan dilihat dari sisi pelanggan dan segmen pasar dimana organisasi berkompetisi. Identifikasi proses-proses yang penting untuk melayani pelanggan dan pemilik organisasi dalam perspektif proses bisnis internal. Sementara perspektif pembelajaran dan pertumbuhan merupakan kemampuan organisasi untuk terus tumbuh dalam jangka panjang.

Menurut Kaplan dan Norton (1996: 25-29), adapun keempat perspektif balanced scorecard tersebut adalah sebagai berikut.

a. Perspektif Finansial

Dalam perspektif finansial, organisasi merumuskan tujuan finansial yang ingin dicapai dimasa yang akan datang. Tujuan finansial suatu organisasi bisnis berhubungan dengan profitabilitas yang diukur berdasarkan laba operasi, return on asset (ROA), return on equity (ROE), dan lain-lain. Ukuran finansial menggambarkan sejauh mana implementasi strategi organisasi memberikan kontribusi terhadap keberhasilan finansial organisasi.

b. Perspektif Pelanggan

Dalam perspektif pelanggan, organisasi mengidentifikasi pelanggan dan pangsa pasar tempat organisasi tersebut akan bersaing. Tujuan yang ingin dicapai perspektif ini adalah tingkat kepuasan pelanggan berdasarkan ukuran retensi pelanggan, kepuasan pelanggan, profitabilitas pelanggan, akuisisi pelanggan baru, dan pangsa pasar (market share). Dalam perspektif ini organisasi menyusun strategi yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan sehingga akan memberikan keuntungan finansial dan meningkatkan kepercayaan pelanggan terhadap organisasi. Hal ini akan mendatangkan citra yang baik bagi organisasi

c. Perspektif Proses Bisnis Internal

Perspektif ini mengidentifikasi proses-proses yang penting dilakukan organisasi untuk melayani pelanggan (perspektif pelanggan) dan stakeholders (perspektif finansial). Komponen utama dalam proses bisnis internal, antara lain (1) inovasi, yang diukur dengan banyaknya produk baru yang dihasilkan organisasi, waktu penyerahan produk ke pasar, dan lain-lain; (2) operasional, yang diukur dengan peningkatan mutu produk, waktu proses

produksi yang lebih cepat, dan lain-lain; (3) relationship, yang diukur dengan layanan purna jual, waktu yang dibutuhkan untuk memberikan pelayanan kepada pelanggan, dan lain-lain.

d. Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan

Perspektif ini menggambarkan kemampuan organisasi bertumbuh dalam jangka panjang. Tujuan dalam perspektif ini adalah menyediakan sumber daya bagi perspektif finansial, pelanggan, dan proses bisnis internal untuk mencapai tujuannya. Perspektif ini bertujuan meningkatkan kemampuan pegawai, meningkatkan kapasitas sistem informasi, dan peningkatan hubungan keselarasan serta pemberdayaan dan motivasi pegawai.

• Balanced Scorecard Pada Organisasi Publik

Perbedaan antara organisasi bisnis dan organisasi publik yang paling mendasar adalah jika organisasi bisnis berorientasi pada profit, sedangkan organisasi publik berorientasi pada sebesar-besarnya pemenuhan kebutuhan masyarakat (nonprofit). Adapun perbedaan antara organisasi bisnis dan organisasi publik, lebih rinci dapat dilihat di bawah ini.

Perspektif	Organisasi Bisnis	Organisasi Publik
Finansial	ROA, ROE, Profit	Efektivitas, Efisiensi dan <i>Cost Consciousness</i> (kesadaran biaya)
<i>Internal Business Process</i>	Inovasi, Operasi, Layanan purna jual	<i>Operational Excellence</i> , Inovasi, <i>Partnering</i>
Pelanggan	Pangsa Pasar, Retensi, Akuisisi, Kepuasan dan Profitabilitas pelanggan	Kepuasan pelanggan
<i>Learning And Growth</i>	Kapabilitas SDM, Kapabilitas Sistem Informasi serta Motivasi, Pemberdayaan dan Keselarasan	Kapabilitas SDM, Kapasitas sistem informasi, Iklim untuk bertindak

Adapun indikator pengukuran kinerja analisis balanced scorecard menurut Niven (2003: 191-203) pada organisasi publik adalah sebagai berikut.

1. Perspektif pelanggan, tingkat kepuasan pelanggan diukur berdasarkan (a) akurasi, kemampuan untuk memberikan pelayanan yang akurat sejak pertama kali tanpa membuat kesalahan apapun dan produk/jasa diterima sesuai dengan waktu yang disepakati/dijadwalkan; (b) availability, ketersediaan layanan baik produk/jasa pada waktu dan lokasi dan dengan cara yang mudah dijangkau; (c) advice, kesediaan dan kemampuan pemberi layanan untuk membantu para pelanggan dan merespon permintaan/keluhan pelanggan; (d) partnership, hubungan yang terjalin antar-employee-client.

2. Perspektif internal business process, meliputi (a) quality (operational excellence), dapat diartikan sebagai seberapa baik pelaksanaan operasional kegiatan yang dilakukan selama proses pelayanan; (b) inovasi, kemampuan menyesuaikan dengan perubahan kondisi maupun kebutuhan pelanggan sehingga dapat memberi nilai tambah; (c) partnering yaitu kemudahan dalam melakukan hubungan/komunikasi efektif antara pelanggan dan pemberi layanan
3. Perspektif learning and growth, terdiri dari (a) human capital, meliputi pengembangan skill/talent melalui pelatihan; (b) information capital, pengembangan sistem informasi maupun infrastruktur lainnya yang dapat mempermudah dan meningkatkan produktivitas pegawai; (c) iklim untuk bertindak dilihat dari kepuasan pegawai, komunikasi dan alignment yang dapat diartikan sebagai kemampuan berkolaborasi antarkelompok (kerja sama tim) dalam mencapai tujuan bersama
4. Perspektif finansial adalah kemampuan organisasi bekerja memberikan pelayanan dengan menyeimbangkan efektivitas, efisiensi, dan cost consciousness (kesadaran biaya). Sektor publik lebih menekankan pada akuntabilitas keuangan, yaitu pertanggungjawaban penggunaan anggaran yang tersedia dalam melaksanakan setiap program dan kegiatan.

C. Penilaian Perspektif Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

1. Perspektif Pelanggan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Menurut hasil kajian dari sisi perspektif pelanggan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir, terdapat empat indikator yang berpengaruh lemah karena memiliki nilai loading factor yang kurang dari 0,70. Kelemahan ini terdapat pada dimensi akurasi, yaitu indikator “keakuratan informasi pengadaan pada website LPSE Kabupaten Ogan Ilir” dan indikator “kemutakhiran informasi pengadaan pada website LPSE Kabupaten Ogan Ilir”. Hal ini dapat disebabkan karena pelanggan lebih memilih untuk mendapatkan informasi langsung dari UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir, sedangkan untuk kemutakhiran data paket pengadaan pada website LPSE Kabupaten Ogan Ilir sendiri bergantung pada pengentrian yang dilakukan oleh masing-masing PPK/admin RUP setiap organisasi perangkat daerah. Oleh karena itu, untuk mempermudah pelanggan dalam memahami cara pengentrian RUP dan mengoperasikan aplikasi SPSE pada umumnya, maka UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir hendaknya menyelenggarakan kegiatan tahunan berupa sosialisasi mengenai aplikasi SiRUP dan SPSE. Kegiatan ini merupakan bentuk usaha/inovasi UKPBJ untuk memberikan pemahaman awal dan meningkatkan kemandirian pelanggan dalam mengoperasikan aplikasi SiRUP dan SPSE.

Sementara itu, indikator “Pemahaman tim teknis pengadaan UKPBJ mengenai proses pengadaan barang/jasa” memiliki perspektif yang baik, artinya tim teknis pengadaan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir memiliki pengetahuan di bidang pengadaan barang/jasa yang cukup sehingga dapat menjamin ketepatan penjelasan pada saat konsultasi layanan pengadaan berlangsung. Sementara pada dimensi availability ditunjukkan oleh indikator “kemudahan menjangkau lokasi pelayanan pengadaan barang/jasa (kantor UKPBJ)”. Artinya UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir memiliki accessibility yang tinggi sehingga dapat membantu kelancaran penyelenggaraan PBJP. Selain itu, pada dimensi availability juga dinilai lebih rendah daripada dimensi lainnya khususnya pada indikator yang menyatakan tingkat “kehadiran atau keberadaan tim teknis pengadaan UKPBJ selama layanan pengadaan (jam kerja)”. Seringkali pelanggan harus menunggu untuk menerima layanan pengadaan di kantor UKPBJ karena ketidakhadiran tim teknis pengadaan UKPBJ pada jam kerja.

Pada dimensi advice terdapat dua indikator yang memberikan pengaruh lemah terhadap variabel perspektif pelanggan, yaitu indikator “kemudahan menyampaikan pertanyaan/keluhan mengenai proses pengadaan melalui portal LPSE Support Kabupaten Ogan Ilir” dan “kemudahan menyampaikan pertanyaan/keluhan mengenai proses pengadaan secara langsung dengan tim teknis pengadaan”. Hal ini dapat disebabkan karena menyampaikan pertanyaan/keluhan selama konsultasi merupakan bentuk interaksi yang sudah semestinya terjadi dan tidak memerlukan persetujuan. Sementara indikator yang memberi pengaruh paling besar dalam dimensi advice adalah “Responsivitas UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir atas kendala selama proses pengadaan”. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa tingkat responsivitas UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir atas pertanyaan/keluhan maupun kendala selama proses pengadaan sangat menentukan jalannya keseluruhan proses pengadaan barang/jasa. Responsif berarti memiliki daya tanggap yang tinggi terhadap apa yang menjadi kebutuhan masyarakat atau pelanggan (Taufiqurrahman dan Satispi, 2018: 95). Respon yang cepat dan tepat merupakan keharusan bagi penyedia layanan khususnya bagi penyelenggara pelayanan publik dalam upaya melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik. Begitu pula pada dimensi partnership, indikator yang memberi pengaruh paling besar terhadap perspektif pelanggan adalah “kemudahan berkoordinasi dengan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir selama proses pengadaan”. Hal ini dapat disimpulkan bahwa koordinasi merupakan faktor penting dalam hubungan antara pelanggan dan penyedia layanan. Kemudahan berkoordinasi antara OPD/Penyedia dengan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir akan berimplikasi pada ketertiban penyelenggaraan pengadaan barang/jasa di Kabupaten Ogan Ilir.

2. Perspektif Internal Bisnis Proses UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Sementara jika dilihat dari perseptif internal bisnis proses terdapat dua indikator yang memberikan pengaruh lemah karena memiliki nilai loading factor yang $< 0,70$. Hal ini terjadi pada dimensi operational excellence, yaitu pada indikator “kenyamanan selama layanan konsultasi pengadaan barang/jasa berlangsung”. Artinya kenyamanan selama layanan pengadaan tidak memberikan banyak kontribusi dalam dimensi operational excellence, karena tingkat kenyamanan bukanlah hal utama yang dibutuhkan pelanggan selama layanan konsultasi. Tingkat kenyamanan pelanggan di kantor UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dapat pula dipengaruhi oleh belum terpisahnya ruangan helpdesk, training room, dan bidding room sesuai dengan yang distandarkan oleh LKPP. Untuk itu UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sedang dalam tahap pemenuhan standar ruangan-ruangan tersebut. Sementara indikator “ketertiban UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir selama pelaksanaan layanan pengadaan barang/jasa” memiliki pengaruh paling besar dalam dimensi operational excellence. Hal ini dapat disimpulkan bahwa layanan konsultasi pengadaan yang telah dilaksanakan oleh UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dilakukan sesuai dengan prosedur yang ada.

Sementara itu, pada dimensi inovasi, semua indikator berpengaruh terhadap perspektif internal bisnis proses. Pentingnya inovasi dalam layanan pengadaan merupakan kebutuhan demi memperbaiki kinerja. Setiap organisasi perlu menemukan inovasi ataupun ide-ide baru sesuai dengan dinamika kebutuhan pelanggan yang terus bergerak serta untuk kemajuan organisasi itu sendiri (continuously improved) (Niven, 2003: 194). Namun sayangnya, nilai rata-rata tiap indikator pada dimensi inovasi memperoleh paling kecil di antara indikator pada dimensi lainnya dalam perspektif internal bisnis proses ini. Hal ini mengindikasikan bahwa pelanggan menilai UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir masih kurang/lemah dalam hal inovasi penyediaan layanan pengadaan. Pada indikator “kemudahan untuk melakukan komunikasi dengan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir selama layanan pengadaan barang/jasa” memiliki pengaruh paling besar dalam dimensi partnering. Artinya komunikasi merupakan komponen penting dalam hubungan antara pelanggan dan penyedia layanan. Bentuk persepsi atau interpretasi pelanggan bergantung pada penyampaian penyedia layanan (komunikasi) (Nurdin, 2019 : 43).

3. Perspektif Learning and Growth UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Berdasarkan hasil kajian pada dimensi human capital, indikator “kesesuaian bidang pekerjaan dengan kemampuan yang dimiliki” memiliki nilai loading factor yang paling tinggi. Kesesuaian kemampuan yang dimiliki dengan bidang pekerjaan yang diberikan sangat berpengaruh pada performance yang dihasilkan. Di UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir semua pegawai diwajibkan untuk

mengikuti dan memiliki sertifikat uji kompetensi di bidang pengadaan barang/jasa. Kemampuan khusus di bidang pengadaan barang/jasa merupakan modal awal bagi pengelola pengadaan dalam melaksanakan tugas sebagai penyedia layanan pengadaan di Kabupaten Ogan Ilir.

Di sisi lain, pada dimensi information capital, indikator “kemudahan akses data dan informasi menggunakan teknologi informasi” memiliki pengaruh yang paling besar terhadap perspektif learning and growth. Hal ini menandakan bahwa pegawai dapat memaksimalkan penggunaan teknologi informasi yang tersedia pada UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir untuk mengakses data dan informasi yang dibutuhkan demi kelancaran penyelenggaraan pengadaan barang/jasa.

Pada dimensi iklim untuk bertindak indikator “kemudahan bekerja sama antar pegawai dalam UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir” memiliki pengaruh yang paling besar. Hal ini menandakan bahwa terjalin kerja sama yang kuat antarpegawai di lingkup UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir. Kerja sama akan memungkinkan tingginya intensitas pertukaran informasi dan pengetahuan antarpegawai sehingga sangat berpengaruh pada pengembangan diri pegawai. Sementara itu, indikator “kepuasan akan honorarium sebagai tim teknis pengadaan barang/jasa atas paket pekerjaan terselesaikan” memiliki nilai loading factor yang paling kecil. Hal ini dapat mengindikasikan adanya ketidakpuasan atas honorarium yang diterima pegawai yang dapat disebabkan karena pemberian honorarium yang merata (per bulan) bukan berdasarkan jumlah paket pekerjaan yang terselesaikan sehingga menimbulkan kesenjangan antara tim/pokja yang menyelesaikan paket pengadaan lebih banyak serta nilai dan risiko lebih tinggi dengan tim/pokja yang menyelesaikan paket lebih sedikit. Hal ini berkaitan dengan kondisi UKPBJ yang belum memiliki tenaga fungsional pengelola PBJ sehingga sistem honorarium tim teknis pengadaan masih disusun seragam per bulan. Jika UKPBJ telah melaksanakan peralihan tenaga fungsional pengelola PBJ maka honorarium akan diberlakukan sesuai dengan jumlah dan nilai paket pengadaan yang mampu diselesaikan setiap pegawai.

4. Perspektif Financial UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Berdasarkan perseptif financial terdapat satu indikator yang berpengaruh lemah karena memiliki nilai loading factor yang kurang dari 0,70. Pada dimensi cost consciousness, yaitu indikator “keterbukaan tentang realisasi dan target anggaran” memiliki pengaruh yang paling kecil terhadap perspektif. Hal ini dapat disebabkan karena tidak semua pegawai mengetahui dan menaruh perhatian pada target dan realisasi anggaran. Hal yang utama adalah alokasi anggaran mampu mengakomodir kebutuhan kantor UKPBJ, sedangkan indikator yang memiliki pengaruh paling besar dalam dimensi

cost consciousness, yaitu “ketertiban dalam pelaporan realisasi belanja” yang dapat diinterpretasikan bahwa UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir telah melaksanakan tugas pelaporan realisasi anggaran dengan tertib. Hal ini sesuai dengan tujuan utama perseptif financial, yaitu memenuhi financial accountability (Niven, 2003). Sementara untuk dimensi efisiensi indikator yang memiliki pengaruh paling besar adalah “efisiensi penggunaan anggaran dalam menghasilkan layanan pengadaan”. Artinya UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir telah memaksimalkan usaha dalam mengelola sumber daya keuangan yang ada seefisien mungkin dengan tetap mempertahankan kelancaran penyelenggaraan layanan pengadaan. Dan pada dimensi efektif, indikator K48 “Pemanfaatan anggaran dalam memenuhi kebutuhan penyediaan layanan pengadaan” memiliki nilai loading factor yang paling tinggi yang dapat diinterpretasikan bahwa anggaran yang dimiliki UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir telah dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk mendukung pelaksanaan layanan pengadaan.

5. Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Semua indikator pada variabel kinerja UKPBJ menunjukkan nilai yang tinggi, baik berdasarkan jawaban responden maupun berdasarkan nilai loading factor. Untuk indikator yang terkait kemampuan UKPBJ mengakomodir kebutuhan OPD dan Penyedia dalam proses registrasi, verifikasi, dan pengentrian RUP dapat terlihat pada website LPSE Kabupaten Ogan Ilir bahwa seluruh OPD telah mengupload dokumen RUP ke dalam sistem SPSE, terverifikasi 76 akun PPK, dan sebanyak 259 penyedia yang telah mendaftar dalam proses pengadaan barang/jasa di Kabupaten Ogan Ilir selama tahun 2021. Sementara pada indikator yang terkait jadwal dan pelaksanaan proses pengadaan barang/jasa juga langsung ditindak lanjuti setelah RUP ditayangkan oleh OPD. PPK menyediakan dokumen persiapan PBJP yang akan direviu oleh UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sebelum undangan tender disebar melalui website LPSE Kabupaten Ogan Ilir.

Pada pengukuran internal (pegawai), indikator yang memiliki pengaruh paling besar adalah “kejelasan dokumen pemilihan bagi peserta pengadaan barang/jasa (tender)”. Pegawai meyakini bahwa dokumen pemilihan telah disusun dengan jelas dan sesuai prosedur bagi seluruh peserta pengadaan demi kelancaran proses pengadaan. Dokumen pemilihan segera disusun jika terdapat penyedia barang/jasa yang mendaftar keikutsertaan dalam proses tender setelah RUP ditayangkan. Dokumen pemilihan ini disusun berdasarkan standar yang ditetapkan LKPP berisi penjelasan PBJP yang akan terbit dalam kurun waktu tiga hari kerja setelah paket tender dibuka. Sementara pada pengukuran eksternal (pelanggan), indikator yang memiliki nilai paling besar terhadap variabel kinerja UKPBJ adalah “transparansi hasil

evaluasi dokumen penawaran peserta tender”. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa transparansi hasil evaluasi pada proses pengadaan telah dilakukan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir. Transparansi dalam proses pengadaan didukung oleh adanya SPSE (Sistem Pengadaan Secara Elektronik).

D. Pengaruh Perspektif Pelanggan terhadap Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Menurut penelitian yang dilakukan Pham C.D, Vu S.T, Pham YTK, dan Vu N.T, (2020) perspektif pelanggan memberikan pengaruh terhadap kinerja sebuah organisasi. Begitu juga dengan yang terjadi di UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir. Perspektif pelanggan terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sebesar 31,4%. Pada perspektif pelanggan yang mendapat nilai rata-rata paling rendah dibandingkan dengan dimensi lainnya, yaitu dimensi advice. Pelanggan menilai tim teknis pengadaan UKPBJ belum maksimal dalam menjawab dan mengatasi keluhan/pertanyaan pelanggan atau peran LPSE Support kurang memuaskan. Hal ini terlihat dari tindak lanjut dari keluhan/pertanyaan yang masuk ke LPSE Support baru dapat terselesaikan dalam kurun waktu 3–14 hari kerja. Pertanyaan yang masuk pertama kali harus menunggu eskalasi dari helpdesk UKPBJ kepada admin PPE UKPBJ. Apabila helpdesk dan admin PPE belum mampu menangani pertanyaan pelanggan maka akan dieskalasi lagi kepada helpdesk dan admin PPE LKPP. Oleh karena itu, pelanggan harus menunggu feedback 3–14 hari kerja atas kendala yang dihadapi selama proses pengadaan berlangsung. Oleh karena itu, untuk mengurangi timbulnya kendala selama proses pengadaan dan untuk memberikan pemahaman awal mengenai proses pengadaan secara umum, UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir menyelenggarakan kegiatan tahunan berupa sosialisasi mengenai regulasi PBJP, pengoperasian aplikasi SiRUP dan SPSE kepada seluruh PPK dan penyedia barang/jasa di Kabupaten Ogan Ilir. Kegiatan ini merupakan bentuk usaha UKPBJ untuk mengatasi masalah pergantian PPK di OPD yang terjadi hampir setiap tahun sehingga UKPBJ harus memulai dari awal dalam menjelaskan tahapan pengadaan serta pengoperasian aplikasi SiRUP dan SPSE. Kegiatan ini juga semata-mata dilaksanakan demi mencapai kepuasan pelanggan.

Secara umum, perspektif pelanggan menunjukkan bahwa pelanggan menilai layanan konsultasi yang diberikan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir memiliki tingkat akurasi, availability, dan sinergi yang tinggi serta masukkan jika pelanggan menghadapi kendala selama proses pengadaan juga dilakukan dengan baik. Artinya, tingkat kepuasan pelanggan akan layanan pengadaan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir yang dicapai juga tinggi. Mencapai customer satisfaction juga merupakan tujuan dalam perspektif pelanggan balanced scorecard (Niven, 2003 : 192). Kepuasan dapat dirasakan pelanggan setelah melakukan perbandingan antara kinerja produk/layanan dengan harapan yang diterima sesuai atau bahkan melampaui yang diharapkan (Kotler, 2006 : 134). Kepuasan pelanggan menjadi ukuran penting

dari perilaku konsumen dan indikator kunci dari kinerja layanan (Sandada, 2013). Tujuan utama penyelenggaraan pelayanan publik termasuk UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dalam melaksanakan layanan pengadaan barang/jasa kepada PPK dan penyedia barang/jasa adalah mencapai kepuasan pelanggan.

E. Pengaruh Perspektif Internal Bisnis Proses terhadap Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Perspektif internal bisnis proses terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir sebesar 43,3%. Secara simultan pengukuran kinerja berdasarkan eksternal UKPBJ yakni perspektif pelanggan dan perspektif internal bisnis proses memiliki pengaruh yang sedang (moderat) terhadap kinerja UKPBJ. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan Pham C.D, Vu S.T, Pham YTK, dan Vu N.T (2020).

Perspektif internal bisnis proses fokus pada segala kegiatan serta proses-proses penting pada organisasi dalam upaya menyediakan pelayanan sesuai dengan nilai dan kebutuhan pelanggan. Oleh karena itu, untuk mendapatkan hasil yang diinginkan tersebut perlu dilakukan perbaikan proses (process improvement) yang diawali dengan meng-assess kinerja organisasi sehingga masalah/kendala yang mempengaruhi kualitas pelayanan dapat diidentifikasi (Ivanov dan Avasilcai, 2014).

Kondisi di UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sendiri, perspektif internal bisnis proses menunjukkan bahwa pelanggan menilai jalannya proses layanan pengadaan yang diberikan UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sudah berlangsung dengan baik. Hanya saja pada dimensi inovasi memperoleh penilaian yang paling rendah dibandingkan dengan dimensi lainnya. Pelanggan menilai bahwa inovasi UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir selama layanan pengadaan berlangsung masih lemah. Selama ini UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir hanya melakukan tindak lanjut dari inovasi/pengembangan aplikasi SPSE yang dilakukan oleh LKPP bukan menemukan dan menerapkan ide baru secara mandiri. Padahal berdasarkan nilai loading factor, setiap indikator pada dimensi inovasi memiliki kontribusi pengaruh yang besar terhadap perspektif internal bisnis proses. Di dalam organisasi publik inovasi, hal pelayanan sangat diperlukan. Selain karena dinamika kebutuhan pelanggan yang terus bergerak, tetapi juga untuk memberi nilai tambah (value added) kepada pelanggan sehingga dapat meningkatkan kepuasan pelanggan. Oleh karena itu, perspektif internal bisnis proses berpengaruh signifikan terhadap perspektif pelanggan dengan efek mediasi sebesar 24,4% yang tergolong dalam kategori complementary effect terhadap kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dengan total effect sebesar 67,7% . Selain itu, inovasi pelayanan juga sangat penting demi kemajuan organisasi itu sendiri. Hal ini juga ditegaskan oleh Ivanov dan Avasilcai (2014) bahwa dibutuhkan inovasi dalam proses kerja secara konsisten untuk mencapai tujuan organisasi,

sedangkan indikator tercapainya kinerja organisasi adalah ketercapaian tujuan organisasi.

F. Pengaruh Perspektif Learning and Growth Terhadap Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Berdasarkan perspektif learning and growth terbukti berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir sebesar 86,8%. Hubungan positif dan signifikan antara dimensi dalam perspektif learning and growth, yaitu human capital, information capital, dan iklim organisasi dengan kinerja organisasi dikemukakan oleh Prasetya E.M, Utami dan Prasetya A (2016) dan Rajak, Thahrim dan Pinoa (2018). Kinerja pegawai yang baik sangat dipengaruhi oleh kapasitas pegawai serta didukung oleh sarana prasarana dan iklim organisasi yang mampu membantu meningkatkan kualitas kerja pegawai. Sama halnya dengan Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa Kabupaten Ogan Ilir, untuk menghasilkan kinerja yang tinggi diperlukan SDM yang memiliki kemampuan khusus di bidang pengadaan barang/jasa yang mampu mengelola sistem pengadaan secara elektronik dibantu oleh teknologi informasi yang memadai dan didukung dengan iklim organisasi yang kondusif yang dapat meningkatkan kepuasan pegawai (reward), kemudahan komunikasi antar pegawai, dan keselarasan kerja dengan adanya kerja sama tim setiap subunit guna menghasilkan kualitas kerja yang baik.

Menurut pelanggan, perspektif learning and growth yang dinilai sudah sangat tinggi. Hal ini menunjukkan bahwa pegawai meyakini UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir telah memaksimalkan kemampuan yang dimiliki pegawai melalui diklat dan bimtek. Semua pegawai UKPBJ telah memiliki sertifikat ahli pengadaan dan kelompok kerja pemilihan telah mengikuti diklat keahlian berkontrak serta anggota LPSE telah mengikuti dan bersertifikat aplikasi SiRUP dan SPSE. Untuk memenuhi tuntutan pada perspektif learning and growth yakni meningkatkan kapasitas SDM dan teknologi informasi serta mencapai kepuasan pelanggan dibutuhkan sumber daya keuangan, yaitu ketersediaan anggaran (perspektif finansial) yang memadai.

Perspektif learning and growth memungkinkan pegawai memiliki kreativitas dan kemampuan khususnya untuk mengimbangi perkembangan teknologi seperti aplikasi SPSE yang terus-menerus dikembangkan oleh LKPP. Hanya saja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir belum memiliki tenaga fungsional pengelola pengadaan yang telah dijadikan sebagai kewajiban yang harus dipenuhi setiap UKPBJ sesuai dengan instruksi LKPP. Melalui jabatan fungsional pengelola PBJ, tugas dan fungsi setiap pegawai akan terbagi lebih jelas sesuai dengan pengerjaan jumlah dan nilai paket pengadaan disesuaikan dengan strata jabatan fungsional pratama, muda, dan madya sehingga hal ini diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme dan mengurangi intervensi pada tim teknis pengadaan barang/jasa.

Penghentian tenaga adhoc PBJP awalnya telah ditetapkan sampai dengan akhir 2020, namun diubah kembali pada Perpres Nomor 12 Tahun 2021 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menjadi akhir tahun 2023. Hal ini karena ketidaksiapan UKPBJ untuk memenuhi jabatan fungsional pengelola PBJP. Konsekuensi tidak terpenuhinya jabatan fungsional PBJP pada UKPBJ menyebabkan UKPBJ tidak lagi dapat melaksanakan kegiatan pengadaan barang/jasa secara mandiri. Tanpa tenaga fungsional pengelola PBJ, UKPBJ hanya berwenang melaksanakan fungsi LPSE, yakni mengumumkan RUP, sedangkan proses tender harus dilimpahkan kepada UKPBJ dalam wilayah terdekat yang telah memiliki tenaga fungsional pengelola PBJP.

Peralihan jabatan fungsional pengelola PBJP ini telah diatur dalam Peraturan LKPP Nomor 4 Tahun 2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Penyesuaian/Inpassing Jabatan Fungsional Pengelola PBJP yang proses inpassing bagi POKJA pemilihan termasuk adhoc PBJ dapat dilakukan dengan metode verifikasi portofolio. Metode verifikasi portofolio ini dilakukan dengan mengumpulkan dan merekapitalisasi jumlah serta nilai paket pengadaan yang telah diselesaikan oleh setiap anggota POKJA pemilihan yang kemudian akan diverifikasi kesesuaiannya dengan yang tercatat pada sistem e-procurement (SPSE) oleh LKPP. Hal ini tentu sangat mempermudah POKJA pemilihan khususnya tenaga adhoc yang telah memiliki pengalaman PBJP sekurang-kurangnya 2 tahun untuk menjadi tenaga fungsional pengelola PBJP secara permanen di UKPBJ. Selain metode verifikasi portofolio, LKPP juga mengadakan uji kompetensi tertulis yang dapat diikuti oleh semua pegawai UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir meskipun belum memiliki pengalaman sebagai POKJA Pemilihan, asalkan telah memiliki sertifikat ahli pengadaan. Artinya, peralihan menjadi tenaga fungsional pengelola PBJ di UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir sangat memungkinkan untuk segera dilakukan.

G. Pengaruh Perspektif Financial terhadap Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Hasil kajian berikutnya yang dilakukan di Kabupaten Ogan Ilir menunjukkan bahwa perspektif financial terbukti berpengaruh tidak signifikan terhadap kinerja Unit Kerja Pengadaan Barang/Jasa (UKPBJ) Kabupaten Ogan Ilir. Namun secara simultan pengukuran kinerja berdasarkan internal UKPBJ yakni perspektif financial dan perspektif learning and growth memiliki pengaruh yang kuat terhadap kinerja UKPBJ. Meskipun secara langsung perspektif financial terbukti tidak berpengaruh signifikan terhadap kinerja UKPBJ, namun perspektif financial berpengaruh signifikan terhadap perspektif learning and growth sebesar. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa sumber daya keuangan telah mendukung tercapainya keberhasilan pada perspektif learning and growth yakni pemenuhan SDM yang kompeten dan didukung pula oleh adanya teknologi informasi yang memadai dan iklim organisasi yang positif sehingga pegawai mampu menghasilkan kualitas

kerja yang baik. Kinerja pegawai yang baik tentu berpengaruh juga pada kinerja organisasi. Kinerja UKPBJ yang diukur melalui perspektif learning and growth tergolong dalam kategori indirect only. Di sisi lain, berdasarkan nilai loading factor pada indikator “ketertiban dalam pelaporan realisasi belanja” paling tinggi pada dimensi cost consciousness, yang dapat diinterpretasikan bahwa UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir telah melaksanakan tugas pelaporan realisasi anggaran dengan tertib. Hal ini sesuai dengan tujuan utama perspektif financial, yaitu memenuhi financial accountability yang menjadi tujuan utama perspektif financial pada organisasi publik (Niven, 2003: 203).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, bahwa akuntabilitas adalah mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Maka, UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir telah melaksanakan pelaporan realisasi anggaran dalam Laporan Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam tahun 2020 UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir menetapkan sebanyak 4 program dan 12 kegiatan sesuai dengan Rencana Kerja Tahunan dan Dokumen Perjanjian Kinerja Tahun 2020. Dalam LKj telah dilakukan analisis capaian kinerja, bahwa dari 4 program dan 12 kegiatan yang telah ditetapkan dalam Rencana Kerja Tahun 2020 penyerapan anggaran capaiannya sebesar 94,32 % (sangat baik). Capaian kinerja keluaran (output) dari program/kegiatan dapat terlaksana 100 %.

Laporan Kinerja (LKj) merupakan bentuk akuntabilitas dari pelaksanaan tugas dan fungsi pada UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir atas penggunaan anggaran tahun 2020 dapat menggambarkan keberhasilan kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dan evaluasi terhadap kinerja yang telah dicapai baik berupa kinerja kegiatan, maupun kinerja sasaran, juga dilaporkan analisis kinerja yang mencerminkan keberhasilan.

H. Praktik Baik Kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir

Dimensi-dimensi yang digunakan sebagai pengukur pada setiap perspektif mampu memberikan jawaban mengenai gambaran kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir dengan lebih komprehensif karena telah meliputi berbagai aspek yang penting untuk dinilai dalam mengukur kinerja organisasi publik yakni dari aspek keuangan, pemanfaat sumber daya anggaran dalam menghasilkan layanan publik. Sementara dari sisi SDM dilihat bagaimana pengembangan kompetensi pegawai mengimbangi infrastruktur teknologi yang ada khususnya di era digitalisasi pelayanan publik. Pada aspek pelaksanaan kerja dapat dilihat bagaimana pentingnya inovasi pelayanan publik dilakukan untuk mencapai operational excellence yang sangat erat kaitannya dengan service excellence dan pada aspek pelanggan dilihat dari apa-apa saja yang dapat berkontribusi untuk mencapai kepuasan pelanggan yang tinggi.

Kajian ini juga membuktikan keunggulan analisis BSC yang koheren dalam melihat hubungan berbagai perspektif secara kausalitas. Hal ini terbukti bahwa perspektif internal bisnis proses berpengaruh signifikan terhadap perspektif pelanggan yang juga berpengaruh signifikan terhadap kinerja UKPBJ (complementary effect). Artinya, pelaksanaan kerja yang tertib, inovasi pelayanan, dan komunikasi yang efektif dapat meningkatkan kepuasan pelanggan terhadap layanan yang diberikan. Meningkatnya kepuasan pelanggan akan meningkatkan kinerja organisasi pemberi layanan. Begitu pula pada perspektif financial yang terbukti berpengaruh signifikan terhadap perspektif learning and growth, meskipun secara langsung perspektif financial terbukti tidak signifikan berpengaruh terhadap kinerja organisasi sehingga memiliki kategori efek mediasi perspektif financial terhadap kinerja UKPBJ indirect only. Sumber daya keuangan digunakan untuk mendukung terpenuhinya SDM yang berkualitas, teknologi informasi yang memadai, dan meningkatkan kepuasan pegawai dalam iklim organisasi. Hal ini erat kaitannya dengan masa depan organisasi.

Adapun masukan untuk peningkatan kinerja UKPBJ Kabupaten Ogan Ilir berdasarkan empat perspektif balanced scorecard adalah sebagai berikut.

1. Pada perspektif pelanggan, UKPBJ perlu meningkatkan kedisiplinan dan responsivitas pegawai/tim teknis pengadaan sebagai penyedia layanan pengadaan demi kelancaran proses penyelenggaraan pengadaan barang/jasa
2. Pada perspektif internal bisnis proses, UKPBJ perlu mengembangkan inovasi pelayanan sehingga dapat memenuhi dinamika kebutuhan pelanggan dan juga demi kemajuan organisasi. Untuk itu, diperlukan kontrol dari pimpinan dengan mengadakan rapat internal/diskusi rutin membahas kendala dan progres mengenai layanan konsultasi pengadaan. Diskusi rutin memungkinkan terjadinya pertukaran informasi serta pengetahuan yang dapat mengasah kreativitas pegawai sehingga dapat menghasilkan inovasi pelayanan. Selain itu, untuk mempermudah layanan konsultasi dapat ditambah fitur live chat juga untuk meningkatkan transparansi dapat mengintegrasikan e-monev PBJ pada website LPSE Kabupaten Ogan Ilir mengingat UKPBJ telah memiliki pegawai dengan kapasitas IT yang memadai.
3. Pada perspektif learning and growth, UKPBJ diharapkan mampu mempertahankan dan memprioritaskan pegawai yang memiliki kemampuan khusus pengadaan serta mempercepat proses peralihan ke jabatan fungsional pengelola pengadaan barang/jasa sesuai dengan regulasi yang ada.
4. Pada perspektif financial, UKPBJ diharapkan mampu mempertahankan financial accountability melalui kesesuaian dan ketertiban pelaporan penggunaan anggaran.



05

Nama : Neli Afriani
Jurusan : Magister Administrasi Publik
Universitas : Universitas Sriwijaya
Instansi : BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat

Implementasi Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK pada BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat

Implementasi kebijakan Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK perlu diukur, termasuk yang dilakukan oleh BPK Perwakilan di Provinsi Sumatera Barat. Model implementasi kebijakan Thomas B. Smith melalui empat aspek dalam proses implementasi kebijakan, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana dan faktor lingkungan merupakan teori yang dapat digunakan sebagai alat ukurnya.

Hal yang terjadi di BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat, belum seluruh unsur pada entitas pemeriksaan memahami kebijakan tersebut. Koordinasi yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat masih terbatas, yaitu hanya dengan Inspektorat sedangkan dengan OPD masih kurang, entitas pemeriksaan belum membentuk institusionalisasi (pelembagaan) terkait pemantauan TLRHP BPK, pimpinan pada entitas pemeriksaan belum memiliki komitmen terhadap penyelesaian TLRHP, sistem informasi yang digunakan dalam program pemantauan (SiPTL) belum dapat dimanfaatkan secara optimal, faktor lingkungan budaya khususnya budaya kerja pada kelompok sasaran belum sepenuhnya mendukung dan lingkungan politik yaitu belum ditetapkannya kebijakan turunan dari kebijakan ini sehingga pasal 9 ayat (2) peraturan tersebut belum dapat diimplementasikan karena belum diatur dengan lebih lanjut mengenai instansi yang berwenang menerima laporan BPK terkait TLRHP yang belum sesuai rekomendasi.

A. Deskripsi Implementasi Kebijakan Terkait Pemantauan TLRHP di BPK Perwakilan Sumatera Barat

Salah satu satuan kerja BPK yang juga melaksanakan pemantauan pelaksanaan TLRHP BPK khususnya pada wilayah Provinsi Sumatera Barat adalah BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat (Sumbat). BPK Perwakilan Sumbat melaksanakan kegiatan pemantauan TLRHP kepada entitas pemeriksaan yang ada pada pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Selama ini, pemantauan TLRHP pada BPK Perwakilan Sumbat dilaksanakan setiap semester dan menyerahkan laporan hasil pemantauan TLRHP kepada kepala daerah, DPRD, dan Inspektorat di masing-masing pemerintah daerah.

Namun demikian, masih terdapat sejumlah permasalahan yang menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemantauan pelaksanaan TLRHP pada BPK Perwakilan Sumbat belum berjalan secara optimal. Permasalahan-permasalahan tersebut di antaranya berikut ini.

1. Persentase tindak lanjut atas rekomendasi BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat lima tahun terakhir belum menunjukkan perkembangan yang signifikan.

Persentase penyelesaian TLRHP menunjukkan hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK diperhitungkan dan mendapatkan perhatian dari entitas yang diperiksa. Persentase penyelesaian TLRHP merupakan indikator keberhasilan BPK dalam meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan negara/daerah. Jika dilihat dari progres penyelesaian TLRHP sejak tahun 2016 s.d. 2020, tingkat penyelesaian TLRHP pada BPK Perwakilan Sumbat belum menunjukkan pencapaian yang baik.

Pelaksanaan TLRHP sebelum berlakunya kebijakan pemantauan ini, yaitu pada tahun 2016, mencapai 64,41%, sedangkan setelah berlakunya peraturan tersebut pada 6 Januari 2017, persentase penyelesaian TLRHP pada tahun 2017 dan 2018 justru menurun, yakni 61,24% dan 62,16%. Walaupun terdapat peningkatan persentase penyelesaian TLRHP pada tahun 2019 dan 2020, yaitu 64,50% dan 75,06%, namun peningkatan penyelesaian TLRHP belum signifikan dan belum mencapai target yang ditetapkan BPK untuk tahun 2020 yaitu 80% (BPK, 2021:22).

Berdasarkan rekapitulasi data dari TLHP TW I 2021, nilai Persentase Penyelesaian Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan justru mengalami penurunan menjadi sebesar 74,71% dengan rincian 15.286 rekomendasi telah selesai ditindaklanjuti, 4.087 rekomendasi belum selesai/masih dalam proses ditindaklanjuti, 1.090 rekomendasi belum ditindaklanjuti, dan 10 rekomendasi tidak dapat ditindaklanjuti dengan alasan yang sah.

Pemantauan pelaksanaan TLRHP yang dilaksanakan oleh BPK Perwakilan Sumbat belum sepenuhnya efektif, hal tersebut tidak sesuai dengan pasal 9 ayat (1) peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 setelah pemantauan dilaksanakan oleh BPK dan status tindak lanjut hasil ditetapkan, pejabat pada entitas harus melaksanakan tindak lanjut dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak penetapan status diterima entitas. Karena tingkat penyelesaian TLRHP belum optimal, perbaikan yang diharapkan dari rekomendasi yang diberikan kepada entitas belum sepenuhnya terlaksana.

2. SiPTL belum dimanfaatkan secara optimal untuk mempercepat proses TLRHP

Pelaksanaan pemantauan TLRHP BPK melalui Sistem Pemantauan Tindak Lanjut (SiPTL) mulai diimplementasikan di BPK sejak 9 Januari 2017 pengembangan aplikasi ini terkait dengan implementasi Rencana Strategis BPK tahun 2016–2020. Aplikasi SiPTL merupakan strategi dan kebijakan yang diambil BPK sebagai tindak lanjut atas hasil evaluasi internal tahunan yang terdapat pada hasil survei ADKAR tahun 2016. Berdasarkan survei yang dilakukan ADKAR diketahui bahwa tingkat awareness, desire, knowledge,

ability, dan reinforcement pegawai BPK terhadap pengelolaan pemantauan TLRHP secara manual dinilai berada pada tingkat yang cukup, namun masih terdapat hambatan dalam pengelolaan pemantauan TLRHP secara manual di antaranya penatausahaan data base dan file tindak lanjut dimana tidak adanya keseragaman dan tata kelola. Pengembangan SIPTL diharapkan dapat mengatasi hambatan yang terjadi pada proses pemantauan secara manual (Fajriah, 2020).

Pada Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan pasal 17 menyatakan bahwa "Tindak lanjut hasil pemeriksaan BPK yang belum sesuai dengan rekomendasi atau rekomendasi belum ditindaklanjuti sampai dengan berlakunya peraturan BPK ini, pelaksanaan dan pemantauan tindak lanjut secara bertahap menggunakan sistem informasi". Berdasarkan pelaksanaan pemantauan TLRHP di BPK Perwakilan Sumbar diketahui bahwa sampai saat ini pemantauan TLRHP melalui SiPTL masih dilaksanakan untuk rekomendasi yang dikeluarkan BPK untuk tahun 2017 ke atas. Sementara untuk rekomendasi tahun 2005 s.d. 2016 sampai Semester II 2020 masih dilakukan secara manual setiap semesternya.

Dari sisi lembaga yang berwenang menyiapkan database pemantauan TLRHP dalam SiPTL, seharusnya BPK Perwakilan Sumbar telah menyiapkan akses tindak lanjut pada SiPTL untuk seluruh rekomendasi, tidak terbatas pada rekomendasi pada tahun 2017 ke atas saja, sehingga entitas pemeriksaan dapat melakukan input data tindak lanjut secara online dan real time, sehingga rekomendasi BPK dapat ditindaklanjuti segera oleh entitas terperiksa, tidak menunggu pelaksanaan pemantauan setiap semester. Dengan demikian, tujuan yang diharapkan dari dibangunnya sistem informasi ini yaitu mengubah pelaksanaan pemantauan TLRHP yang awalnya dilaksanakan melalui tatap muka menjadi computerized dapat tercapai.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi di BPK Perwakilan Sumbar mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan terkait pemantauan TLRHP di BPK Perwakilan Sumbar belum sepenuhnya efektif. Thomas B. Smith (1973:197) menjelaskan bahwa terdapat asumsi yang tersirat pada sebagian besar kebijakan. Setelah kebijakan dirumuskan, maka kebijakan tersebut akan diimplementasikan. Menurut Smith terdapat empat aspek yang menjadi perhatian dalam proses implementasi kebijakan publik, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana, dan faktor lingkungan. Masih menurut Smith bahwa dalam implementasi kebijakan dapat terjadi ketegangan (tensions) di dalam maupun di antara empat faktor tersebut. Dari ketegangan tersebut dapat terjadi ketidaksesuaian (discrepancy). Salah

satu ketidaksesuaian yang dapat terjadi, yaitu ketidaksesuaian antara situasi aktual dan situasi yang diharapkan. Berdasarkan indikasi permasalahan yang ada, dimana kondisi aktual menunjukkan TLRHP di BPK Perwakilan Sumbar belum selesai seluruhnya, sedangkan kebijakan menuntut penyelesaian TLRHP sudah selesai di 60 hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengkajian TLRHP dari sudut kebijakan yang melandasinya. Dengan menggunakan model implementasi Smith diharapkan mampu menunjukkan proses pelaksanaan TLRHP di BPK Perwakilan Sumbar dan faktor-faktor pendukung serta penghambat implementasi kebijakan tersebut.

B. Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan BPK

1. Kebijakan yang Diidealkan (*Idealized Policy*)

Pada dasarnya tujuan dari adanya peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan adalah untuk memenuhi amanat pasal 20 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pasal 8 ayat (1), ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK dan BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut yang dilakukan pejabat. Untuk memudahkan pemantauan yang dilakukan BPK sebagaimana yang dimaksudkan undang-undang tersebut, BPK telah mengembangkan sistem informasi pemantauan lebih dikenal dengan Sistem Pemantauan Tindak Lanjut (SiPTL).

Kebijakan tersebut dipandang ideal (*idealized Policy*) dalam menyelesaikan permasalahan yang ada dalam pemantauan TLRHP yang dilaksanakan BPK selama ini, dimana masih terdapat rekomendasi yang diberikan BPK belum ditindaklanjuti sesuai rekomendasi atau bahkan sama sekali belum ditindaklanjuti. Bukan hanya untuk rekomendasi yang dikeluarkan setelah kebijakan ini diterbitkan, namun juga untuk rekomendasi yang dikeluarkan sejak tahun 2005 s.d. sekarang.

Aspek *idealized policy* ini adalah tentang pola interaksi yang diidealkan atau digagas oleh perumus kebijakan yang bertujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang kelompok sasaran untuk melaksanakan kebijakan. Aspek ini menyangkut dua subaspek, yaitu pertama adalah peningkatan pemahaman yang dilakukan pembuat kebijakan agar kelompok sasaran dapat melaksanakan kebijakan tersebut, dan kedua adalah koordinasi antara pihak-pihak terkait dengan implementasi kebijakan tersebut. Berikut ini temuan terkait dua subaspek yang berhasil dikumpulkan.

a. Peningkatan Pemahaman Mengenai Kebijakan Pemantauan TLRHP

Dalam KBBI (1989:50) peningkatan adalah proses, cara, perbuatan meningkatkan (usaha, kegiatan, dan sebagainya). Sementara pemahaman menurut Sudijono (1995:51) adalah kemampuan seseorang untuk mengerti, mengetahui, atau memahami sesuatu dan dapat melihatnya dari berbagai segi. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa peningkatan pemahaman adalah proses meningkatkan kemampuan seseorang untuk mengerti, mengetahui, dan memahami sesuatu dan dapat melihat dari berbagai segi.

Faisal, et al (2020:297) menyatakan bahwa peningkatan pemahaman dapat terjadi jika menggunakan metode dan media yang tepat seperti ceramah, diskusi, dan menggunakan media poster sehingga membantu masyarakat untuk lebih mudah memahami materi yang diberikan pada saat implementasi kebijakan. Pada BPK Perwakilan Sumbar, peningkatan pemahaman kelompok sasaran terkait kebijakan pemantauan TLRHP BPK dilaksanakan dalam bentuk sosialisasi (ceramah) dan sharing session (diskusi)..

b. Koordinasi antara BPK dan Entitas Pemeriksaan dalam Pemantauan TLRHP

Menurut Suganda (1998) dalam Saiya, et al. (2016:3) menyatakan secara teoritis koordinasi merupakan salah satu fungsi manajemen yang berkaitan dengan upaya menyatupadukan, menyelaraskan, menyeimbangkan, menyinkronisasikan, menghubungkan kegiatan antarsatu orang dengan orang lain, antarkelompok atau satuan unit kerja dalam sebuah organisasi, atau antarorganisasi sehingga kegiatan yang dilaksanakan menjadi teratur, tertib, lancar, dan mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Menurut Van Meter Van Horn dalam Agustino (2019:133) koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil terjadi dan sebaliknya. Untuk itu, dalam implementasi kebijakan ini, menurut peneliti organisasi pelaksana perlu melaksanakan koordinasi, agar kelompok sasaran memahami kebijakan terkait pemantauan dan dapat memudahkan kelompok sasaran dalam pelaksanaan kebijakan.

Kegiatan pemantauan pelaksanaan TLRHP yang dilaksanakan BPK Perwakilan Sumbar, tidak lepas dari peran Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), yaitu inspektorat di daerah sebagai patner BPK. Inspektorat merupakan instansi yang terkena dampak kebijakan secara langsung yang diharapkan dapat menyesuaikan tindakan sesuai dengan substansi rumusan kebijakan.

Selain itu, tidak dapat dipungkiri pelaksanaan pemantauan TLRHP juga menuntut peran aparatur pada OPD yang bersangkutan yang bertanggung jawab dalam melaksanakan TLRHP.

Pemantauan pelaksanaan TLRHP BPK dimulai dengan penyampaian surat undangan pembahasan TLRHP oleh BPK Perwakilan Sumbar (organisasi pelaksana) kepada entitas pemeriksaan (kepala daerah), biasanya surat tersebut disampaikan setiap semester. Kepala daerah mendisposisikan surat tersebut kepada inspektorat yang merupakan Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Selanjutnya inspektorat melalui kasubag evaluasi dan pelaporan meneruskan surat tersebut kemasing-masing OPD, dan berkoordinasi OPD untuk mengumpulkan dokumen tindak lanjut. Setelah dokumen tindak lanjut terkumpul, OPD menyampaikan dokumen tersebut kepada inspektorat untuk diverifikasi dan diserahkan kepada BPK. Setelah dokumen tindak lanjut diverifikasi, inspektorat menyampaikan dokumen tersebut kepada BPK untuk ditelaah dan ditetapkan statusnya.

Dalam proses implementasi kebijakan ini, menurut peneliti, masih ditemukan kelemahan, yaitu pada proses peningkatan pemahaman kelompok sasaran dan koordinasi antara BPK dan kelompok sasaran. Upaya BPK Perwakilan Sumbar mendorong entitas pemeriksaan untuk memahami peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 masih terbatas, di mana kegiatan terkait idealized policy banyak dilaksanakan bersama inspektorat sebagai patner BPK di daerah. Namun, BPK Perwakilan Sumbar masih minim dalam meningkatkan pemahaman dan koordinasi dengan OPD, walaupun diketahui bahwa inspektorat telah berbagi informasi yang mereka dapatkan kepada OPD. Namun, masih terdapat aparatur di OPD yang tidak memahami aturan tersebut. Padahal, OPD memiliki fungsi yang strategis dalam pemantauan TLRHP yang dilakukan BPK, karena rekomendasi-rekomendasi tersebut ditujukan kepada pejabat/aparatur yang ada di OPD. Jika pejabat/aparatur tidak memahami mengenai kebijakan pemantauan TLRHP, pemantauan pelaksanaan TLRHP yang dilaksanakan oleh BPK akan menghadapi hambatan. Hal tersebut sesuai dengan hasil penelitian Resmawan (2015: 207) bahwa pemahaman terhadap suatu kebijakan sangat diperlukan sehingga kebijakan dapat mendapatkan dukungan dalam implementasinya. Jika kebijakan tidak mendapat dukungan yang baik, maka kegagalan akan menanti dalam proses implementasi kebijakan tersebut.

Selain itu, antara informasi yang disampaikan pada saat sosialisasi belum sepenuhnya sesuai dengan kondisi dilapangan, terutama terkait SiPTL. Konsepnya SiPTL tersebut merupakan sistem yang dirancang oleh BPK untuk memudahkan pemantauan TLRHP, yang dapat diakses secara real time. Namun, aplikasi tersebut sebagai bentuk implementasi kebijakan terkait

pemantauan TLRHP belum dapat dijalankan sesuai dengan konsep yang diharapkan, yaitu memudahkan pelaksanaan pemantauan TLRHP BPK.

Berdasarkan hasil amatan, untuk koordinasi dengan entitas pemeriksaan (kelompok sasaran), BPK Perwakilan Sumbar terlalu kaku dan hati-hati. Hal ini dimungkinkan karena memang kegiatan BPK dibatasi nilai-nilai dasar yang dimilikinya. Oleh karena itu, BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat perlu menetapkan alur koordinasi yang jelas dengan entitas pemeriksaan, agar pemantauan dapat berjalan lebih baik dan dapat mendorong percepatan penyelesaian TLRHP. Menurut Rahmawati, et al., (2014) dalam Batahara, et al., (2021: 236) koordinasi harus fleksibel mengingat lingkungan intern maupun ekstern mudah berubah sehingga koordinasi yang dituntut adalah tidak kaku.

2. Target Group (Kelompok Sasaran)

Kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan ini adalah entitas pemeriksaan. Entitas pemeriksaan itu sendiri terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah yang ada didalamnya. Beberapa hal yang relevan, yakni pelembagaan kelompok sasaran terkait pemantauan TLRHP dan kepemimpinan kelompok sasaran.

a. Pelembagaan Kelompok Sasaran Terkait Pemantauan TLRHP

Salah satu faktor dari aspek target group menurut Smith (1973:204) adalah tingkat organisasi atau institusionalisasi (pelembagaan) kelompok sasaran. Menurut Ling (2019:195) proses institusionalisasi (pelembagaan) dalam masyarakat terjadi bilamana suatu kelompok memutuskan bahwa seperangkat norma, nilai-nilai, dan peranan tertentu dianggap sangat penting bagi kelangsungan hidupnya sehingga diminta agar para anggota masyarakat tersebut mematuhi. Proses-proses seperti ini terjadi dimana-mana dan terumuskan dalam masyarakat. Proses-proses di atas sepanjang mengenai soal-soal kebutuhan penting dan sepanjang melahirkan sistem yang stabil dan universal, dinamakan lembaga.

Dalam konteks kebijakan ini, pelembagaan pada entitas pemeriksaan akan dianggap penting di antara mereka. Jika kelompok sasaran menganggap pemantauan TLRHP yang dilaksanakan BPK sangat penting untuk keberlangsungan organisasi, sehingga kelompok sasaran berupaya memahami kebijakan terkait pemantauan TLRHP BPK dan berupaya untuk meningkatkan hasil pemantauan TLRHP yang dilaksanakan oleh BPK Perwakilan Sumbar dengan mengoptimalkan pelaksanaan TLRHP.

Bentuk institusionalisasi (pelembagaan) yang dapat dibentuk oleh entitas pemeriksaan adalah berupa pembentukan tim pemantauan TLRHP BPK di

daerah, yang bukan hanya melibatkan inspektorat namun seluruh unsur di dalamnya untuk memaksimalkan fungsi pemantauan. Dalam pelaksanaan pemantauan BPK, staf subbagian evaluasi dan pelaporan harus mampu mengoperasikan SiPTL auditee. Seperti halnya yang menjadi harapan kebijakan, dengan SiPTL ini pemantauan TLRHP akan lebih mudah dan cepat.

b. Kepemimpinan Kelompok Sasaran

Keberhasilan suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan. Menurut Sahadi, et al., (2020:516) kepemimpinan merupakan suatu seni mengkoordinasikan, memberikan arahan dan mengontrol orang lain untuk dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Badu dan Djafri (2017:48) setiap kepemimpinan memiliki gaya kepemimpinan yang berbeda antara satu dan lainnya. Cara pandang mengenai isu-isu tertentu menjadi kapasitas kepemimpinan individu. Tidak bisa dipungkiri bahwa menjadi seorang pemimpin harus bertanggung jawab dan memiliki peran yang berat dan berpengaruh. Akan tetapi, setiap hal dapat diatasi jika ia menggunakan taktik dan strategi yang sesuai dengan keadaannya.

Selain gaya kepemimpinan, komitmen pimpinan juga dianggap sebagai faktor yang memengaruhi keberhasilan organisasi. Menurut Sarah (2016:9) dalam Khoerunnisa, et al., (2018:419) komitmen pimpinan adalah mempertahankan keikutsertaan pimpinan puncak dalam organisasi yang ditunjukkan melalui kemauan untuk memainkan upaya tertentu atas nama profesi, dan upaya manajemen dalam melaksanakan tugas pokoknya. Komitmen pimpinan dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain keterlibatan pimpinan, adanya kebijakan atau peraturan secara tertulis, serta kebijakan yang disosialisasikan kepada seluruh pegawai. Bentuk nyata dari keterlibatan pimpinan adalah dengan mengalokasikan sumber daya yang cukup untuk menjamin keberlangsungan organisasi, adanya kebijakan tertulis yang ditandatangani oleh pimpinan serta dikomunikasikan kepada setiap pegawai, dan melaksanakan pelatihan. Dengan demikian, pimpinan akan memberikan dorongan motivasi kepada pegawainya untuk melaksanakan program dengan memperhatikan peraturan yang berlaku (Noviandini et al., 2015)

Dari penelitian yang dilakukan diketahui bahwa pemimpin kelompok sasaran dalam hal ini kepala daerah belum sepenuhnya berkomitmen dalam pelaksanaan kebijakan tentang pemantauan TLRHP. Hal tersebut terlihat dengan tidak adanya kebijakan dari kepala daerah yang disusun sebagai turunan dari peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017, baik mekanisme yang diatur dalam kebijakan ataupun sanksi apabila tidak menerapkan kebijakan tersebut.

Selain belum adanya kebijakan kepala daerah mengenai pelaksanaan pemantauan TLRHP pada kelompok sasaran, dengan belum ditetapkannya tim pemantauan TLRHP pada kelompok sasaran oleh kepala daerah dan kegiatan pemantauan TLRHP BPK hanya terpusat pada inspektorat, menunjukkan kurangnya komitmen kepala daerah terkait hal tersebut. Perlu diingat, TLRHP BPK memerlukan komitmen pimpinan daerah untuk menyelesaikannya, salah satunya dengan melibatkan semua unsur di daerah dalam pemantauan TLRHP, walaupun secara *ex-officio* tugas tersebut melekat pada inspektorat. Meskipun inspektorat perangkat daerah yang memiliki tugas terkait pengawasan, namun dibutuhkan campur tangan kepala daerah, karena inspektorat terkadang sulit untuk menekan pejabat-pejabat pada OPD. Hal ini karena status inspektorat sejajar dengan OPD lainnya sehingga kegiatan pemantauan TLRHP yang dilaksanakan oleh inspektorat sering terkendala oleh ego sektoral tersebut.

Dalam implementasi kebijakan pemantauan TLRHP, kelompok sasaran telah memiliki SOP terkait pemantauan pelaksanaan TLRHP. Hal tersebut dapat mendorong implementasi kebijakan yang menurut Edwards III (1980:125) SOP ialah reaksi yang muncul dari pelaksana kebijakan guna merespon desakan-desakan yang diakibatkan oleh terbatasnya waktu dan sumber daya serta kesediaan untuk melakukan kesamaan persepsi dalam pelaksanaan kegiatan organisasi yang rumit.

Namun demikian, di BPK Perwakilan Sumatera Barat diketahui bahwa dalam institusionalisasi kelompok sasaran, walaupun telah memiliki SOP kelompok sasaran belum melaksanakan pelembagaan terkait pemantauan TLRHP. Inspektorat harus melaksanakan fungsinya sebagai pengawas tanpa dukungan dari pejabat atau perangkat daerah yang lain. Hal tersebut akan menghambat pelaksanaan pemantauan TLRHP, karena ego sektoral pejabat/aparat di OPD sering kali mengabaikan pelaksanaan pemantauan TLRHP inspektorat.

Dari segi kepemimpinan kelompok sasaran, diketahui bahwa komitmen kepala daerah masih rendah terhadap pelaksanaan pemantauan TLRHP. Hal ini terlihat dengan tidak adanya kebijakan terkait pelaksanaan pemantauan yang ditetapkan oleh kepala daerah, tidak ada sanksi yang diberikan kepada mereka yang lalai dalam melaksanakan TLRHP, tidak tersedianya ruangan yang memadai untuk pelaksanaan pemantauan TLRHP di kantor inspektorat, tidak ada pelatihan yang diberikan kepada aparatur pada inspektorat dalam melaksanakan pemantauan TLRHP.

Menurut Smith (1973:204) kepemimpinan pada kelompok sasaran sangat penting. Pemimpin pada kelompok sasaran dapat sejalan dengan kebijakan

atau justru bertentangan dengan kebijakan. Pimpinan juga bisa bersikap tidak peduli terhadap kebijakan. Tanpa adanya komitmen pimpinan, pelaksanaan pemantauan TLRHP di daerah akan bergantung pada inspektorat, sedangkan kemampuan inspektorat untuk menekan OPD sangat lemah. Oleh karena itu, jika tanpa komitmen pimpinan, akan berpotensi menjadi penghambat implementasi kebijakan terkait pemantauan TLRHP BPK.

c. Organisasi Pelaksana (*Implementing Organization*)

Menurut Smith organisasi pelaksana adalah dimensi ketiga yang memengaruhi atau menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Di mana sebuah kebijakan publik dalam pelaksanaannya membutuhkan suatu unit/badan yang bertanggung jawab. Kebijakan tersebut tidak akan berarti apabila tidak diikuti tindakan nyata dari pihak yang bertanggungjawab melaksanakannya. Organisasi pelaksana dalam kebijakan ini adalah BPK Perwakilan Sumbar.

Dalam kajian ini, terdapat dua faktor penting organisasi pelaksana (*implementing organization*) yang memengaruhi implementasi kebijakans yaitu Struktur organisasi dan personel (*structure and personel*) dalam pelaksanaan pemantauan TLRHP dan pelaksanaan program dan kapasitas pelaksana (*the implementation program dan capacity*) TLRHP. Menurut Smith (1973:205) stabilitas struktur dan kualifikasi personel yang harus mengimplementasikan kebijakan merupakan hal yang sangat penting diperhatikan dalam memahami implementasi. Organisasi administrasi yang tidak stabil dan personel yang tidak berkualifikasi dapat mengurangi kapasitas dalam pengimplementasian kebijakan. Berikut hasil penelitian yang peneliti lakukan terkait stabilitas struktur dan kualifikasi personel.

d. Faktor Lingkungan (*Environmental Factors*)

Menurut Smith (1973:205) faktor lingkungan adalah faktor yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan. Faktor lingkungan dapat dianggap sebagai semacam koridor pembatas yang melaluinya implementasi kebijakan harus dipaksakan. Untuk jenis kebijakan yang berbeda, perbedaan budaya, sosial, politik, dan ekonomi kondisi mungkin berlaku.

Aspek *environmental factor* pada penelitian ini difokuskan untuk mengaji faktor budaya pada kelompok sasaran dan faktor politik yang memengaruhi implementasi kebijakan.

1. Faktor Budaya

Menurut Keesing (1997) budaya adalah sistem (dari pola-pola tingkah laku yang diturunkan secara sosial) yang bekerja menghubungkan komunitas manusia dengan lingkungan ekologi mereka. Dalam “cara-hidup-komuniti”

ini termasuk teknologi dan bentuk organisasi ekonomi, pola-pola menetap, bentuk pengelompokan sosial dan organisasi politik, kepercayaan dan praktik keagamaan, dan seterusnya.

Dalam implementasi kebijakan ini, faktor budaya berkaitan dengan budaya kerja. Menurut Nawawi (2003:65) dalam Mahanani, et al, (2014:4) budaya kerja merupakan kebiasaan yang dilakukan berulang-ulang oleh pegawai dalam suatu organisasi, pelanggaran terhadap kebiasaan ini memang tidak ada sanksi tegas, namun dari pelaku organisasi secara moral telah menyepakati bahwa kebiasaan tersebut merupakan kebiasaan yang harus ditaati dalam rangka pelaksanaan pekerjaan untuk mencapai tujuan.

2. Faktor Politik

Menurut Zenita dan Basri (2021:94) faktor politik merupakan kekuatan dalam mengatur dan membuat regulasi, serta aturan pemerintah. Faktor politik juga menjadi pertimbangan dalam transparansi pelaporan keuangan. Berjalan atau tidaknya implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh lingkungan berpolitik suatu negara yang mana dapat berlangsung dari lingkup internal, eksternal, resmi, maupun nonresmi.

Faktor politik juga berpengaruh dalam implementasi kebijakan tentang pemantauan pelaksanaan TLRHP BPK. Pelaksanaan pemantauan TLRHP sampai saat ini masih belum didukung dengan turunan dari peraturan tersebut yang dapat menjadi pemandu dalam pemantauan pelaksanaan TLRHP BPK, padahal peraturan tersebut telah diundangkan lima tahun yang lalu (2017 s.d. 2021).

Tidak adanya peraturan turunan dari kebijakan tersebut, mengakibatkan kebijakan tentang pemantauan pelaksanaan TLRHP tidak dapat diimplementasikan seluruhnya, dimana terdapat pasal dari kebijakan tersebut masih belum ditentukan arah pelaksanaannya, yaitu pasal 9 ayat (2) yang menyatakan apabila dalam jangka waktu yang ditentukan klasifikasi tindak lanjut belum sesuai dengan rekomendasi atau rekomendasi belum ditindaklanjuti, BPK dapat melaporkan kepada instansi yang berwenang.

Kasubag Evaluasi dan Pelaporan BPK Perwakilan Sumbar menyatakan bahwa selama beliau menjabat sebagai Kasubag belum ada tindak lanjut yang belum sesuai rekomendasi atau belum ditindaklanjuti disampaikan ke instansi yang berwenang atau Aparat Penegak Hukum (APH).

Inspektur juga menyatakan hal yang sama, bahwa belum ada tindak lanjut yang belum sesuai rekomendasi atau belum ditindaklanjuti disampaikan ke instansi yang berwenang.

Menurut Kepala Perwakilan, untuk tindak lanjut yang masih belum sesuai rekomendasi dan belum ditindaklanjuti sebenarnya dapat diberikan sanksi agar mendorong penyelesaian TLRHP segera dilaksanakan. SiPTL telah mengakomodir dengan adanya surat peringatan 1 dan surat peringatan 2, namun memang, aturan turunan dari undang-undang belum ada terkait pengenaan sanksi tersebut. Peraturan Pemerintah, petunjuk pelaksanaan belum ada, begitupun BPK, belum membuat aturan turunan dalam bentuk peraturan BPK sehingga belum jelas bagaimana mekanisme penyampaian rekomendasi yang belum ditindaklanjuti ke APH.

Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi faktor budaya dan faktor politik. Jika faktor budaya seperti budaya kerja dilaksanakan secara benar implementasi kebijakan akan lebih optimal dan sebaliknya. Sementara jika faktor politik, yaitu kewenangan perumus kebijakan dalam mengatur dan membuat regulasi, serta aturan pemerintah sangat menentukan implementasi kebijakan ini, jika perumus kebijakan tidak menyusun turunan dari aturan yang ada seperti petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis, ataupun aturan lainnya, maka implementor tidak akan bisa melaksanakan kebijakan. Dalam konteks kebijakan ini mengakibatkan tidak jelasnya sanksi dan tidak jelasnya mekanisme pelaporan kepada instansi yang berwenang.

3. Analisis Ketegangan Akibat Penerapan Kebijakan

Menurut Smith (1973:202) kebijakan pemerintah telah didefinisikan sebagai tindakan yang disengaja oleh pemerintah untuk menetapkan pola transaksi baru atau mengubah pola yang ditetapkan di dalam institusi lama. Kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah, berfungsi untuk menghasilkan kekuatan sosial. Sementara kebijakan diterapkan, ketegangan-ketegangan, dan konflik dapat dialami oleh mereka yang menerapkan kebijakan dan oleh mereka yang terpengaruh oleh kebijakan tersebut. Ketegangan yang dihasilkan oleh penerapan kebijakan dapat menyebabkan pola transaksi dan proses implementasi kebijakan yang memicu perubahan di lembaga terkait lainnya.

Ketegangan mungkin terjadi baik di dalam maupun antarempat aspek implementasi kebijakan, yaitu pada aspek (1) kebijakan yang diidealkan, (2) implementasi organisasi, (3) kelompok sasaran, dan (4) faktor lingkungan. Dalam implementasi peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK ketegangan yang teridentifikasi di antaranya adalah ketegangan di dalam aspek kebijakan yang diidealkan yang pada saat sosialisasi disampaikan bahwa SiPTL dapat diakses secara real time sehingga pemantauan TLRHP dapat

dilaksanakan kapan saja. Hal tersebut berbeda dengan kondisi actual yang menurut kelompok sasaran kondisi di lapangan berbeda dengan materi yang disampaikan.

Selain itu, ditemukan juga ketegangan yang terjadi di dalam aspek kelompok sasaran. Pimpinan pada kelompok sasaran ini kurang memberikan perhatian dalam pelaksanaan pemantauan TLRHP yang dilaksanakan oleh inspektorat sehingga OPD yang statusnya dalam pemerintah daerah sama dengan inspektorat lalai dalam melaksanakan tindak lanjut. Inspektorat sangat mengharapkan pimpinan dapat berperan aktif dalam pemantauan TLRHP yang dilaksanakan oleh OPD sehingga dapat mendorong OPD untuk melaksanakan tindak lanjut, namun kenyataannya tidak.

Selain ketegangan yang terjadi di dalam aspek, ditemukan juga adanya ketegangan yang terjadi antar aspek, di antaranya pada aspek kebijakan yang diidealkan dengan aspek kelompok sasaran. BPK Perwakilan Sumbar telah berupaya melaksanakan kegiatan peningkatan pemahaman dan koordinasi kepada kelompok sasaran, agar kebijakan tersebut dapat berjalan dan menjadikan kebijakan yang ideal dalam pelaksanaan pemantauan TLRHP. Namun, pada aspek kelompok sasaran pimpinan kurang memiliki komitmen untuk mengimplementasikan kebijakan sehingga pola-pola ideal yang diupayakan oleh BPK Perwakilan Sumbar tidak dapat berjalan optimal.

Ketegangan juga terjadi antar aspek organisasi pelaksana dengan faktor lingkungan. Dalam kegiatan pemantauan TLRHP BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat telah memberikan surat peringatan kepada kelompok sasaran yang belum menindaklanjuti rekomendasi BPK, namun dari aspek faktor lingkungan, khususnya faktor politik, belum ada kebijakan yang jelas dan tegas mengenai sanksi bagi kelompok sasaran yang telah mendapatkan peringatan. Walau dalam kebijakan tersebut sudah disebutkan BPK dapat meneruskan rekomendasi tersebut kepada pihak yang berwenang, namun belum ada kejelasan mengenai kepada siapa rekomendasi tersebut harus diteruskan dan rekomendasi seperti apa yang dapat diteruskan kepada instansi yang berwenang.

Dari penelitian yang telah dilakukan, peneliti mengidentifikasi pula pola transaksi yang ada pada BPK Perwakilan Sumbar untuk merespon ketegangan yang terjadi, di antaranya adalah adanya penyusunan best practice dalam pelaksanaan pemantauan TLRHP. Menurut Eldo dan Mutiarin (2018:160) best practice merupakan praktik terbaik yang dilakukan oleh sebuah otoritas yang biasanya ada di dalam pemerintah atau perusahaan, tergantung kondisinya. Best practice juga menjadi suatu contoh untuk dapat ditiru dan dipraktikkan di tempat yang lain.

Best practice ini didesain agar pemantauan pelaksanaan TLRHP dapat dilaksanakan sepanjang tahun, sehingga SiPTL yang telah ada dapat digunakan secara real time. Dengan adanya best practice ini pembahasan TLRHP tidak lagi menunggu jadwal semesteran yang biasanya dilaksanakan BPK dan TLRHP yang dilaksanakan oleh kelompok sasaran dapat sesuai dengan rekomendasi BPK.

Walaupun BPK Perwakilan Sumbar telah merespon salah satu ketegangan yang terjadi dalam implementasi kebijakan. Namun BPK Perwakilan Sumbar belum memiliki pola transaksi agar pimpinan pada kelompok sasaran memiliki komitmen yang tinggi dalam pemantauan TLRHP. BPK Perwakilan Sumbar juga belum memiliki pola transaksi untuk menyelesaikan ketegangan antara organisasi pelaksana dan faktor lingkungan politik. Hal tersebut berpotensi menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan.

4. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Berdasarkan kajian yang dilakukan pada aspek-aspek implementasi kebijakan yang telah dibahas sebelumnya, peneliti mengidentifikasi sejumlah faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi hasil pemeriksaan BPK sebagai berikut.

- a. Faktor pendukung implementasi peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK sebagai berikut.
 - 1) BPK Perwakilan Sumbar telah melaksanakan kegiatan peningkatan pemahaman kelompok sasaran dalam bentuk sosialisasi dan sharing session.
 - 2) Inspektorat sebagai perwakilan entitas pemeriksaan, setelah mendapatkan sosialisasi/sharing session telah menyampaikan informasi mengenai kebijakan tersebut kepada OPD di daerahnya.
 - 3) Aparatur pada inspektorat yang melaksanakan pemantauan TLRHP memiliki tingkat kompetensi yang memadai dimana aparatur pada inspektorat merupakan lulusan S-1 dan S-2.
 - 4) BPK Perwakilan Sumbar telah melaksanakan koordinasi dengan entitas pemeriksaan, yaitu kepala daerah, inspektorat, dan DPRD.
 - 5) BPK Perwakilan Sumbar telah memiliki struktur pelaksanaan pemantauan TLRHP dan pelaksana telah melaksanakan tugas dan fungsinya

- 6) Personel pada BPK Perwakilan Sumbar memiliki kualifikasi yang memadai karena telah melalui proses perekrutan yang bertahap dan pengembangan kompetensi yang cukup.
 - 7) Kegiatan pemantauan TLRHP telah melalui tahapan perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan telah mempertimbangkan kapasitas organisasi.
 - 8) BPK Perwakilan Sumbar telah menyusun best practice untuk mengintensifkan pelaksanaan pemantauan TLRHP, sehingga pelaksanaan pemantauan TLRHP tidak lagi dilaksanakan semesteran namun sepanjang tahun.
- b. Faktor penghambat implementasi peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan Tindak Lanjut Rekomendasi Hasil Pemeriksaan BPK adalah sebagai berikut.
- 1) Masih terdapat aparatur OPD yang tidak memahami kebijakan pemantauan TLRHP BPK.
 - 2) Belum ada penetapan alur koordinasi yang jelas terkait koordinasi antara entitas pemeriksaan dengan BPK Perwakilan Sumbar.
 - 3) Pemantauan TLRHP pada entitas pemeriksaan yang disampling bergantung pada kinerja inspektorat.
 - 4) Komitmen kepala daerah pada kelompok sasaran rendah, hal tersebut terlihat dari:
 - a) kepala daerah belum menetapkan tim pengawas tindak lanjut pada entitas pemeriksaan yang disampling;
 - b) kepala daerah belum menetapkan kebijakan terkait pemantauan TLRHP/ turunan kebijakan ini;
 - c) kepala daerah belum menyediakan sarana dan prasarana yang memadai dalam pemantauan/monitoring TLRHP yang dilaksanakan oleh inspektorat;
 - d) Kepala Daerah belum memberikan pendidikan dan pelatihan kepada aparatur pada inspektorat terkait pelaksanaan pemantauan TLRHP; dan
 - e) kepala daerah kurang memberikan perhatian pelaksanaan pemantauan TLRHP yang dilaksanakan oleh inspektorat sehingga ego sektoral OPD mempengaruhi pelaksanaan TLRHP.

- 5) Belum ada petunjuk teknis sebagai acuan pelaksanaan Peraturan BPK Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemantauan Pelaksanaan TLRHP BPK.
- 6) Jadwal pelaksanaan pemantauan semesteran dianggap oleh kelompok sasaran masih kurang untuk optimalisasi pelaksanaan pemantauan TLRHP.
- 7) SiPTL yang merupakan sistem yang didesain untuk memudahkan pelaksanaan pemantauan belum digunakan secara optimal, hal tersebut disebabkan oleh
 - a) terdapatnya pemantauan rekomendasi yang masih dilaksanakan secara tatap muka;
 - b) SiPTL belum dapat dioperasikan sesuai konsep yang diusung oleh BPK, yaitu bisa diakses secara real time;
 - c) SiPTL belum menghasilkan laporan pemantauan TLRHP by system, laporan pemantauan masih diterbitkan secara manual;
 - d) proses penelaahan SiPTL yang dilakukan berjenjang, menjadikan pemantauan tidak efektif, yang kemudian informasi mengenai kekurangan tindak lanjut baru akan diketahui setelah laporan TLRHP disampaikan oleh BPK. Hal yang berbeda apabila pemantauan dilakukan secara tatap muka, inspektorat akan mengetahui kekurangan tindak lanjut pada saat pembahasan.
- 8) Kebijakan belum tegas dan jelas menetapkan instansi yang berwenang menerima laporan BPK terkait rekomendasi yang belum ditindaklanjuti oleh kelompok sasaran dan sanksi bagi kelompok sasaran yang belum menindaklanjuti rekomendasi hanya sebatas surat peringatan.

C. Situasi Terkini Implementasi Kebijakan Terkait Pemantauan TLRHP pada BPK Perwakilan Sumbar

Implementasi kebijakan dan faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan terkait pemantauan TLRHP pada BPK Perwakilan Sumbar, dilihat melalui empat aspek implementasi kebijakan yang dikemukakan Smith, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana, dan faktor lingkungan, diketahui belum dapat mencapai kondisi yang ideal. Hal tersebut disebabkan oleh belum seluruh unsur pada entitas pemeriksaan memahami kebijakan tersebut. Koordinasi yang dilakukan oleh BPK Perwakilan Provinsi Sumatera Barat masih terbatas, yaitu hanya dengan inspektorat, sedangkan dengan OPD masih kurang, entitas pemeriksaan belum membentuk institusionalisasi (pelembagaan) terkait pemantauan TLRHP BPK. Pimpinan pada

entitas pemeriksaan belum memiliki komitmen terhadap penyelesaian TLRHP. Sistem informasi yang digunakan dalam program pemantauan (SiPTL) belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Faktor lingkungan budaya khususnya budaya kerja pada kelompok sasaran belum sepenuhnya mendukung dan lingkungan politik, yaitu belum ditetapkan kebijakan turunan dari kebijakan ini sehingga pasal 9 ayat (2) peraturan tersebut belum dapat diimplementasikan karena belum diatur lebih lanjut mengenai instansi yang berwenang menerima laporan BPK terkait TLRHP yang belum sesuai rekomendasi.

Sementara peraturan ini akan berjalan jika BPK Perwakilan Sumbar menetapkan petunjuk teknis sebagai turunan dari peraturan ini yang didalamnya memuat alur koordinasi yang jelas antara BPK Perwakilan Sumbar dengan entitas pemeriksaan termasuk di dalamnya koordinasi dengan OPD, memuat mekanisme terkait pelembagaan dan pembangunan komitmen pimpinan entitas pemeriksaan dan mekanisme proses pelaporan kepada instansi yang berwenang serta sanksi. Selain itu, penyempurnaan SiPTL dengan cara mendesain kembali SiPTL agar benar-benar dapat diakses secara real time, lebih cepat dalam memvalidasi dokumen TLRHP, dan mampu menyajikan laporan hasil pemantauan yang paperless.

Oleh karena itu, agar kebijakan ini dapat mencapai kondisi yang ideal BPK Perwakilan Sumbar hendaknya dapat menyusun petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis terkait pemantauan pelaksanaan TLRHP. Selain itu, BPK Perwakilan Sumbar juga dapat melakukan redesign terhadap SiPTL agar sistem tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal.



06

Nama : Eka Yulia Fajar Rianti
Jurusan : Magister Administrasi Publik
Universitas : Universitas Sriwijaya
Instansi : Badan Perencanaan Penelitian dan Pengembangan Pemerintah
Kabupaten Lima Puluh Kota

Implementasi Kebijakan Dana Desa dalam Upaya Pencegahan Stunting (Studi di Kecamatan Gunuang Omeh Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat)

Stunting hampir di semua daerah masih menjadi permasalahan yang memerlukan perhatian ekstra dalam penanganannya. Oleh karena itu, diperlukan sebuah kebijakan agar penanganan stunting ini dilakukan dengan serius dan berkelanjutan. Kasus yang banyak terjadi di berbagai daerah adalah keraguan dalam mengalokasikan dana untuk mencegah terjadinya stunting ini. Hal ini juga terjadi di tiga Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh Kabupaten Lima Puluh Kota, meskipun sudah ada kebijakan yang mengiringinya. Oleh karena itu, perlu diketahui hal-hal yang menyebabkan implementasi kebijakan ini belum berjalan dengan semestinya.

Untuk dapat melihat permasalahan implementasi kebijakan ini secara utuh dapat menggunakan teori model implementasi kebijakan yang dikemukakan Edwards III melalui empat variabel keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dengan menggunakan teori ini dapat diketahui masalah yang menyebabkan lambannya implementasi kebijakan di tiga Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh Kabupaten Lima Puluh Kota. Komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi belum berjalan dengan optimal. Sementara faktor disposisi sudah berjalan dengan cukup optimal. Optimalisasi ketiga faktor tersebut penting untuk dilaksanakan, guna mendukung disposisi pelaksana kebijakan sehingga keberhasilan implementasi kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting di Kecamatan Gunuang Omeh, Kabupaten Lima Puluh Kota, Provinsi Sumatera Barat dapat terwujud

A. Kondisi Terkini Penanganan Stunting di Tiga Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh

Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2019 mendapat transferan dana desa (DD) dari APBN sebesar Rp75.446.602,00 lalu meningkat menjadi Rp78.429.451.000,00 di tahun 2020 dan sebesar Rp81.722.352.000,00 di tahun 2021. Besarnya Dana Desa yang dikucurkan dari APBN ke desa hendaknya diikuti dengan peningkatan pembangunan baik dari segi pengelolaan keuangan maupun fasilitas infrastruktur di desa agar pelayanan ke masyarakat desa lebih maksimal (Sofi, R, 2020). Tugas utama pemerintah desa dalam menciptakan kehidupan yang demokratis, memberikan pelayanan sosial yang baik sehingga membawa masyarakatnya pada kehidupan yang sejahtera, tentram dan berkeadilan (Hayat et al, 2018:231).

Hampir seluruh Nagari sudah mengalokasikan dana desa untuk kegiatan stunting serta lebih dari 10% dari total dana desa telah dialokasikan untuk mendukung program prioritas nasional tersebut. Penggunaan dana desa diarahkan ke pembangunan sarana dan prasarana untuk stunting seperti pembelian alat-alat posyandu, pemberian makanan tambahan serta honor KPM dan kader yandu. Penggunaan dana desa juga diarahkan terkait pemberdayaan masyarakat untuk stunting, seperti penyuluhan dan pelatihan serta sweeping kader.

Di samping dana desa, setiap Nagari juga mendapatkan alokasi dana desa (ADD) yang bersumber dari APBD, yaitu minimal 10% dari dana alokasi umum ditambah dana bagi hasil. besaran ADD se-Kabupaten Lima Puluh Kota tahun 2019 sebesar Rp78.982.528.553,00 yang meningkat menjadi Rp79.547.426.925,00 di tahun 2020.

Namun tahun 2021 terjadi penurunan ADD menjadi sebesar Rp72.158.352.428,00, hal ini terjadi karena penurunan jumlah DAU dan DBH yang diterima oleh daerah. Permendes PDTT No. 16 Tahun 2018 menyatakan bahwa penggunaan dana desa diprioritaskan pemanfaatannya untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan berskala lokal desa, yaitu di bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pengalokasian dana desa kepada kabupaten/kota bergantung pada jumlah desa dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Khusus dalam hal pembangunan kesehatan di desa dengan program atau permasalahan yang terdapat di desa masing-masing yang mana salah satu permasalahan yang masih menjadi perhatian dalam Permendes PDTT adalah Stunting.

Penanganan stunting tertuang melalui Permendes PDTT No. 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2019. Melalui peraturan tersebut, warga desa diajak terlibat aktif dan inovatif menghadirkan beragam kegiatan yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan stunting dengan peningkatan pelayanan publik di tingkat desa yang dimasukkan ke dalam RKP desa dan diarahkan dalam upaya peningkatan gizi masyarakat serta pencegahan anak kerdil (stunting). Adapun salah satu contoh bentuk inovasi yang dilakukan masyarakat dalam upaya pencegahan stunting adalah melalui pemberian makanan tambahan berupa olahan ikan sehingga kebutuhan gizi balita dapat terpenuhi (Efendi U & Agung Pamuji Rahayu, 2020:50). Adapun kegiatan pelayanan gizi dan pencegahan anak kerdil (stunting) seperti yang tertuang di dalam Pasal 6 Permendes PDTT No.16 Tahun 2018 adalah sebagai berikut.

1. Penyediaan air bersih dan sanitasi.
2. Pemberian makanan tambahan dan bergizi untuk balita.
3. Pelatihan pemantauan untuk mendukung kegiatan pemeriksaan berkala kesehatan ibu hamil dan ibu menyusui.
4. Bantuan posyandu untuk mendukung kegiatan pemeriksaan berkala kesehatan ibu hamil dan ibu menyusui.
5. Pengembangan apotek hidup desa dan produk holtikultura untuk memenuhi kebutuhan gizi ibu hamil dan ibu menyusui.
6. Pengembangan ketahanan pangan di desa.
7. Kegiatan penanganan kualitas hidup lainnya yang sesuai dengan kewenangan desa dan diputuskan dalam musyawarah desa.

B. Nagari Ujung Tombak dalam Upaya Menekan Angka Stunting

Pada prinsipnya Nagari dan desa itu berbeda, Nagari merupakan sistem pemerintahan asli masyarakat hukum adat Minangkabau, sedangkan desa lebih identik sebagai sistem pemerintahan yang diterapkan di Jawa dan Madura (Andora H., 2011). Perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi diimplementasikan dengan pemberian otonomi kepada daerah yang memungkinkan adanya proses pemberdayaan masyarakat dan tersedianya ruang untuk menentukan sendiri model pembangunan berdasarkan kebutuhan lokal. Pemerintah Provinsi Sumatera Barat telah mengambil langkah progresif dengan membenahi sistem pemerintahan terendah dengan menerapkan kembali sistem pemerintahan Nagari melalui Peraturan Daerah Provinsi No. 9 Tahun 2000 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Dari segi pengaturan tidak terdapat perbedaan antara Nagari dan desa, bedanya terletak pada nomenklaturanya saja.

Nagari diharapkan menjadi ujung tombak bagi pemerintah daerah dalam upaya menekan angka stunting. Upaya perbaikan gizi dalam pencegahan dan penanganan stunting dan untuk mewujudkan Indonesia sehat dengan dukungan prioritas terhadap kegiatan gizi yang berfokus pada 1.000 HPK. Pencegahan dan penanganan pada anak stunting dilakukan melalui program-program gizi terkait stunting seperti pemberian tablet Fe, promosi ASI eksklusif, promosi makanan pendamping ASI, suplemen taburia, suplemen gizi makro, tata laksana gizi kurang dan gizi buruk, suplementasi vitamin A, promosi garam beryodium, air dan sanitasi, bantuan pangan non tunai, dan pemberian obat cacing (Dewi Prihatini & I Nyoman Subanda, 2020).

Upaya selanjutnya yang juga penting untuk mengatasi masalah stunting adalah inovasi dari masyarakat di bidang gizi yang dilakukan oleh desa (Dewi Prihatini & I Nyoman Subanda, 2020). Sumber pendanaan dalam upaya pencegahan stunting tidak hanya diharapkan melalui dana desa saja, namun dapat juga melalui inovasi yang muncul dari masyarakat di desa/Nagari. Program inovasi ini mempunyai tujuan utama menekan angka stunting dengan kelompok sasaran berisiko stunting, yaitu ibu hamil, ibu menyusui, dan ibu dengan balita. Adanya inovasi masyarakat di bidang gizi diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan perilaku ibu hamil, ibu menyusui, serta ibu dengan balita.

Perpres Nomor 18 Tahun 2020 tentang RPJMN Tahun 2020–2024 menyatakan bahwa di dalam melaksanakan rencana pembangunan/prioritas nasional RPJMN 2020–2024 pemerintah pusat sudah menyusun Proyek Prioritas Strategis/Major Project. Proyek ini disusun untuk membuat RPJM lebih konkret dalam menyelesaikan masalah pembangunan, dapat diukur, dan manfaatnya dapat dirasakan oleh

masyarakat. Proyek-proyek ini merupakan proyek yang memiliki nilai vital dan pengaruh tinggi untuk mencapai target prioritas pembangunan.

Salah satu Major Project RPJMN 2020–2024, yaitu Percepatan Penurunan Kematian Ibu dan Stunting dengan target indikatornya menurunnya prevalensi stunting hingga 14% di seluruh Indonesia. Major Project menjadi acuan penekanan kebijakan dan pendanaan dalam RPJM, RKP, dan APBN per tahunnya dan juga menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menyusun dokumen perencanaan di daerah. Hal ini juga menjadi dasar Kabupaten Lima Puluh Kota menetapkan satu kecamatan yang membutuhkan intervensi lebih lanjut terhadap lokus penurunan stunting di daerah dan dapat terlihat pada data perkembangan stunting dari tahun 2019 sampai tahun 2020.

Terjadi penurunan persentase balita Stunting di Kabupaten Lima Puluh Kota dari 10.89 pada tahun 2019 menjadi 8.28 pada tahun 2020. Tahun 2018 terjadi penurunan yang sangat signifikan dari 40,1 menjadi 10,89 pada tahun 2019. Berdasarkan sebaran wilayah kecamatan dapat dilihat bahwa dari 13 kecamatan, 12 kecamatan sudah mengalami penurunan persentase balita stunting tahun 2020 menjadi di bawah 14% dan hanya satu kecamatan saja yang persentase balita stuntingnya pada tahun 2020 masih di atas 14%, yaitu Kecamatan Gunuang Omeh.

Kecamatan Gunuang Omeh terdiri dari tiga Nagari dengan prevalensi stunting tinggi terdapat di Nagari Pandam Gadang sebesar 16,11 dan Nagari Talang Anau dengan prevalensi stunting 16,51, serta Nagari Koto Tinggi dengan prevalensi stunting 14,75. Beberapa permasalahan yang terjadi di Nagari, seperti komunikasi, sumber daya yang meliputi staf dan fasilitas pendukung, serta ketiadaan Standard Operating Procedures (SOP) menjadi faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting di Kecamatan Gunuang Omeh. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Edwards III yang menyebutkan pendekatan yang digunakan terhadap studi implementasi kebijakan mempertimbangkan empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi (Tangkilisan, 2003:11).

Menurut penelitian Candarmaweni & Rahayu, A.Y.S tahun 2020 tentang strategi pengembangan kapasitas desa upaya pencegahan stunting di Pandeglang menyatakan bahwa yang menjadi faktor dominan dalam penanganan stunting, yaitu kurangnya kemampuan SDM aparat pemerintah desa dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengevaluasi program dalam mengelola dana desa serta masyarakat desanya melalui kegiatan sosialisasi dan kemitraan sehingga tidak cukup jika hanya dibekali oleh pengalaman tanpa pengetahuan dan pendidikan yang baik guna menyelesaikan program desa, termasuk masalah kesehatan seperti stunting.

Berdasarkan data dan fakta bahwa masih terdapat tiga Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh yang angka stuntingnya belum optimal turun meskipun sebagian program sudah dijalankan. Hal ini menandakan bahwa terdapat permasalahan dalam implementasi kebijakan dana desa yang perlu ditemukan solusinya dalam rangka percepatan penurunan stunting yang sudah menjadi program nasional.

C. Mengukur Keberhasilan Implementasi Sebuah Kebijakan

Teori Edwards III menyebutkan terdapat empat faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

a. Transmisi

Penyaluran informasi kebijakan baik pada internal maupun pada eksternal di Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh dapat dilihat bahwa transmisi kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting dilakukan secara berjenjang dan melewati beberapa tingkatan birokrasi. Transmisi juga dilakukan melalui sweeping kader ke rumah orang tua yang mempunyai bayi, balita, dan ibu hamil. Dalam pelaksanaan sosialisasi secara eksternal ditemukan bahwa hambatan dalam penurunan stunting di Nagari terjadi karena faktor kemiskinan, pendidikan yang masih rendah, kurangnya pemanfaatan pekarangan rumah, kebiasaan hidup masyarakat yang sulit untuk diubah, serta pola asuh yang salah. Informasi yang didapatkan masyarakat juga sering terlambat diterima karena informasi disampaikan secara lisan dan langsung.

b. Kejelasan

Komunikasi kebijakan disampaikan secara langsung lisan dan berjenjang. Komunikasi ini dimulai dari wali Nagari lalu disampaikan ke sekretaris kemudian dari sekretaris disampaikan ke kaur yang bertanggung jawab terhadap kegiatan stunting dan juga melalui rapat khusus internal perangkat Nagari. Kejelasan informasi juga disampaikan melalui sosialisasi dan penyuluhan kepada masyarakat sehingga masyarakat mengetahui dan memahami mengenai kebijakan dana desa khususnya pencegahan stunting. Kejelasan informasi dilakukan saat verifikasi dan validasi data balita stunting. Pada saat verifikasi dan validasi data, Nagari menghadirkan psikolog yang akan melakukan pendampingan edukasi kepada orangtua balita stunting serta petugas dari kantor catatan sipil yang akan membantu pengurusan NIK balita yang belum

mempunyai NIK sebagai syarat untuk mendaftar BPJS. Kendala dalam kejelasan informasi, yaitu masih kurangnya pemahaman masyarakat yang mengakibatkan beberapa dari masyarakat beranggapan bahwa balitanya pendek dikarenakan faktor genetik. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan lebih dalam lagi dalam melakukan edukasi ke masyarakat tentang stunting. Peran dari pelaksana kebijakan dan pihak-pihak terkait sangat penting dalam proses penyampaian informasi kebijakan sehingga tujuan dari kebijakan tersebut dapat tersampaikan kepada seluruh aktor kebijakan dan kelompok sasaran dan dapat dicapai serta terlaksana dengan baik.

c. Konsistensi

Penyaluran informasi di Nagari sudah dilaksanakan secara konsisten. Komunikasi dilaksanakan melalui rapat internal, sosialisasi, pelatihan, dan rapat koordinasi. Pelatihan sudah dianggarkan dan rutin dilaksanakan oleh Nagari pada tahun 2020–2021 dengan melibatkan stakeholders dan masyarakat. Konsistensi program/kegiatan dilakukan juga melalui perencanaan di Nagari untuk mendukung upaya pencegahan stunting di Nagari.

2. Sumber Daya

a. Staf pengembangan kemampuan SDM dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan peningkatan kompetensi dan kapasitas aparatur di Nagari. Namun Jumlah staf di Nagari yang masih kurang menyebabkan petugas bekerja belum optimal, sehingga pelayanan, khususnya kebijakan dalam upaya pencegahan stunting berjalan tidak maksimal.

b. Seluruh perangkat Nagari sudah mengetahui informasi mengenai dana desa khususnya dalam pencegahan stunting yang diatur melalui Permendes PDTT No.16 Tahun 2018. Selain dari Permendes PDTT No. 16 Tahun 2018, di Kabupaten Lima Puluh Kota telah membuat kebijakan terkait pencegahan stunting di Nagari melalui Peraturan Bupati No. 25 Tahun 2020 tentang Peran Nagari dalam Konvergensi Pencegahan Stunting di Kabupaten Lima Puluh Kota. Perbup tersebut diinformasikan melalui kegiatan road show ke kecamatan-kecamatan yang melibatkan perangkat Nagari, KPM, bamus, serta pendamping lokal desa.

c. Wewenang

Kewenangan dana desa dalam upaya pencegahan stunting diatur melalui Perbup No. 25 Tahun 2020. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan dana desa khususnya pencegahan stunting dilakukan oleh DPMDN dan

difasilitasi oleh kecamatan. Nagari berwenang menganggarkan kegiatan pencegahan stunting melalui dana desa serta memfasilitasi konvergensi pencegahan stunting di Nagari.

d. Fasilitas

Sarana prasarana posyandu di tiga Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh sudah cukup memadai dalam pelaksanaan khususnya kebijakan pencegahan stunting. Namun, kader-kader cenderung menggunakan alat manual ketimbang alat modern, karena penggunaannya yang lebih susah dan harus ditera ulang secara berkala. Untuk itu dibutuhkan sosialisasi dan pelatihan dalam mempergunakan alat-alat tersebut. PMT dan alat-alat posyandu juga sudah dianggarkan tahun 2020–2021, namun harus dikaji kembali terhadap menu PMT yang telah diberikan. Sehubungan ternyata menu PMT yang sudah disusun belum berdampak signifikan terhadap penurunan stunting di Nagari saat ini. Kendala lainnya terkait pelaksanaan implementasi kebijakan dalam pencegahan stunting di Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh yakni masih kurangnya keterlibatan OPD dalam kegiatan pencegahan stunting di Nagari.

3. Disposisi

a. Pengangkatan birokrat

Penerimaan dan pengangkatan birokrat atau pegawai negeri di Nagari tidak dapat dilakukan di Nagari karena penerimaan dan pengangkatan birokrat bukan kewenangan dari Nagari. Perangkat Nagari yang pensiun, meninggal dunia, dan mengundurkan diri diangkat menjadi tenaga honorer. Pengangkatan tenaga pendukung seperti KPM mengacu pada Perbup No. 25 Tahun 2020 dan diangkat dengan Keputusan Wali Nagari.

b. Insentif

Pemberian insentif pada perangkat Nagari mengacu pada Perbup No. 27 Tahun 2019 tentang Penghasilan Tetap dan Tunjangan Wali Nagari, Perangkat Nagari serta Tunjangan Badan Permusyawaratan (Bamus) Nagari di Kabupaten Lima Puluh Kota. Tahun 2020–2021 Nagari sudah menganggarkan insentif pada KPM dan kader posyandu melalui dana desa. Besaran anggaran insentif KPM dan kader posyandu tergantung pada kebijakan masing-masing Nagari.

4. Struktur Birokrasi

a. Standard Operational Procedure (SOP)

Nagari belum mempunyai standard operational procedure (SOP) dalam melaksanakan kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting. Idealnya suatu lembaga/organisasi harus mempunyai SOP karena dengan adanya SOP akan membantu lembaga/organisasi mencapai tujuan dan meminimalisir kesalahan saat melaksanakan pekerjaan.

b. Fragmentasi

Perangkat Nagari sudah mengetahui pembagian tugas dan tanggung jawab melalui sosialisasi dan rapat internal perangkat Nagari. Namun kurangnya pemahaman perangkat Nagari dalam pelaksanaan kebijakan pencegahan stunting menjadi hambatan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

D. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Dana Desa

Lambannya implementasi kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting di 3 (tiga) Nagari di Kecamatan Gunuang Omeh dipengaruhi oleh faktor penghambat kebijakan yang terdapat pada komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Pada faktor-faktor tersebut belum berjalan dengan optimal. Adapun yang menyebabkan ketiga faktor tersebut tidak berjalan dengan optimal, antara lain.

1. Faktor komunikasi

Penyampaian informasi kebijakan sering terlambat disampaikan kepada kelompok sasaran/target group dan praktik pengasuhan anak yang kurang baik.

2. Faktor sumber daya

Kurangnya kecukupan staf baik dari segi kualitas maupun kuantitas serta terkendalanya kader di lapangan dalam pengoperasian alat-alat kesehatan digital.

3. Faktor struktur birokrasi

Belum adanya Standard Operational Procedure (SOP) terkait kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting di Nagari.

Optimalisasi aspek komunikasi, sumber daya, dan struktur birokrasi penting dilaksanakan guna mendukung disposisi pelaksana kebijakan sehingga keberhasilan implementasi kebijakan dana desa dalam upaya pencegahan stunting di Kecamatan Gunuang Omeh dapat terwujud.

E. Saran Kebijakan sebagai Upaya Percepatan Pencegahan Stunting di Kecamatan Gunuang Omeh

Berikut ini beberapa saran yang dapat menjadi masukan bagi Nagari dalam percepatan pencegahan stunting di Kecamatan Gunuang Omeh.

1. Kepada Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota agar mengoptimalkan keterlibatan OPD dalam setiap kegiatan konvergensi pencegahan stunting di Nagari. Adapun untuk penguatan komitmen pada pemerintah daerah, yaitu dengan menyusun suatu Rencana Aksi Daerah (RAD) konvergensi stunting dengan melibatkan lembaga pemerintahan dan nonpemerintahan di Kabupaten Lima Puluh Kota.
2. Kepada Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota agar lebih meningkatkan partisipasi yang substantif dan konstruktif dari masyarakat Nagari serta berperan aktif untuk membina dan memberdayakan masyarakat Nagari.
3. Kepada Nagari agar lebih meningkatkan intensitas pelaksanaan penyampaian informasi tentang upaya pencegahan stunting melalui sosialisasi maupun melalui kegiatan sweeping kader.
4. Kepada Nagari agar menumbuhkan partisipasi masyarakat dan menggali sumber daya lokal di Nagari dalam pelaksanaan pencegahan stunting.
5. Kepada Nagari agar membuat Standard Operational Procedure (SOP) mengenai penyelenggaraan Dana Desa khususnya dalam pencegahan stunting di Nagari.



07

Nama : Ratih Sari Dewi
Jurusan : Magister Ekonomi Kependudukan dan Ketenagakerjaan
Universitas : Universitas Indonesia
Instansi : Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta

Pengaruh Upah Reservasi dan Pengaruh Umur terhadap Lama Mencari Kerja di Indonesia

Lama mencari kerja merupakan pendekatan yang digunakan dalam analisis pengangguran secara mikro. Job search theory menyebutkan bahwa upah (wage offer dan wage reservation) merupakan determinan utama pada job search model. Upah tersebut akan menentukan keputusan individu untuk bekerja dan selanjutnya berpengaruh terhadap lama mencari kerja. Sementara itu, analisis pengaruh umur berdasarkan life course menjelaskan perbedaan perilaku labor outcome termasuk perilaku mencari kerja. Pemerintah memiliki urgensi untuk memanfaatkan momen bonus demografi, salah satunya dengan mengoptimalkan partisipasi kerja penduduk usia produktif. Oleh karena itu, perlu juga diketahui dampak dari upah reservasi dan pengaruh umur terhadap lama mencari kerja. Metode yang akan digunakan sebagai alat ukurnya adalah OLS robust standard error. Pengukuran ini dilakukan untuk mengetahui hal yang menyebabkan angka pengangguran masih tinggi, baik dilihat dari sisi upah reservasi maupun umur para pencari kerja.

A. Lama Mencari Kerja Versus Lamanya Menganggur

Lama mencari kerja (duration of job search) sering digunakan untuk mengidentifikasi pengangguran melalui lamanya menganggur (duration of unemployment). Ketika individu mencari kerja, maka individu tersebut berstatus menganggur. Lama mencari kerja digunakan dalam analisis pengangguran secara mikro. Terjadinya pengangguran dari sisi mikro atau individual ini dapat dipengaruhi oleh beberapa karakteristik individu seperti pendidikan dan keterampilan yang dimiliki, pengalaman kerja maupun pelatihan, serta kondisi sosial ekonomi di rumah tangganya. Karakteristik tersebut menentukan terpilih atau tidaknya individu di dalam pasar kerja dan juga menentukan keputusan untuk bekerja atau tidak bekerja.

Individu akan terus mencari pekerjaan untuk memperoleh penghasilan. Orang yang tidak memiliki pekerjaan cenderung akan mengalami tekanan finansial karena ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan hidup yang terus bertambah dan nilainya semakin mahal (Greenlaw, 2011). Proses individu dalam mencari pekerjaan dan keputusan yang dipilihnya sangat tergantung pada tingkat upah yang ditawarkan (wage offer) dan upah minimum yang diharapkan (wage reservation) dari kegiatan mencari pekerjaan (McCall, 1970). Distribusi dari lama mencari kerja ini terbukti penting untuk mengestimasi lama mencari kerja pada job search model dan sebagai dasar dalam penyusunan kebijakan (D. L. Mortensen, 1986). Analisis mengenai lama mencari kerja sangat erat kaitannya dengan analisis pengangguran. Vasilescu (2019) mengatakan bahwa kelompok individu yang rentan terpapar menganggur adalah kelompok umur yang lebih muda. Hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) yang dilakukan oleh BPS menunjukkan bahwa tingkat pengangguran terbuka tertinggi berasal dari kelompok penduduk umur

muda. Bahkan selama tujuh tahun terakhir (2015–2021), kontribusi pengangguran tertinggi berasal dari kelompok umur 15–29 tahun. Tingkat pengangguran menurun seiring dengan bertambahnya kelompok umur penduduk. Paling tinggi terjadi pada kelompok umur 15–19 tahun dan paling rendah terjadi pada kelompok umur 60 tahun ke atas. Hal ini menunjukkan fenomena yang terjadi di Indonesia bahwa penduduk yang lebih muda juga lebih rentan menganggur.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, tingginya pengangguran kelompok individu umur muda utamanya disebabkan oleh karakteristik yang melekat, seperti masih rendahnya pengalaman kerja maupun pelatihan yang dimiliki. Dalam proses mencari pekerjaan, upah yang ditawarkan oleh perusahaan sangat bergantung pada identitas pendidikan yang dimiliki. Ijazah yang dimiliki para pencari kerja digunakan sebagai signaling upah yang akan ditawarkan dan diterima. Kelompok umur paling muda, yaitu 15–19 tahun merupakan pendatang baru di dunia kerja. Tingkat pendidikan yang dimiliki masih cukup rendah sehingga kemampuan dan pengalaman kerjanya juga rendah. Jumlah dan jenis pekerjaan yang ditawarkan di pasar kerja pun terbatas untuk kelompok umur tersebut. Kelompok umur tersebut cenderung terserap ke dalam pekerjaan pada sektor yang tidak membutuhkan keterampilan dan pendidikan khusus. Berdasarkan Sakernas 2019, kelompok individu umur 15–19 tahun paling banyak terserap di sektor perdagangan (G sebesar 25,93%), pertanian (A sebesar 25,64%), dan industri pengolahan (C sebesar 18,14%). Jika dilihat karakteristiknya, jenis pekerjaan di ketiga sektor ini secara mayoritas tidak membutuhkan keterampilan khusus dan pendidikan yang tinggi (Sensus Ekonomi 2016). Pola yang sama juga terjadi pada kelompok umur muda lainnya, yaitu 20–24 dan 25–29 tahun.

Analisis lama mencari kerja maupun pengangguran menggunakan pengaruh umur dapat menjelaskan perubahan karakteristik individu yang berdampak terhadap pola perilaku kerjanya. Pengaruh umur didasarkan pada tahapan kehidupan (life course) yang dijalani oleh setiap individu. Setiap peningkatan umur, maka akan terjadi perubahan tingkat kedewasaan yang berdampak pada perilaku kerja termasuk perilaku dalam mencari pekerjaan (Johnson & Mommaerts, 2012). Perbedaan tingkat kedewasaan tersebut dibedakan berdasarkan cut-off period tertentu dimana umur 0–22 tahun merupakan masa transisi early enter adulthood yang merupakan jembatan antara pre-adulthood dan early adulthood (Levinson, 1986). Individu masih belum cukup matang untuk bersaing di pasar kerja sehingga pada umur tersebut tingkat penganggurannya pun paling tinggi di antara kelompok umur yang lain. Artinya, semakin panjang juga waktu yang dibutuhkan individu muda tersebut untuk mendapatkan pekerjaan. Semakin bertambah umur maka semakin bertambah pula kedewasaan dan kematangan individu yang kemudian berdampak pada cara individu tersebut merespon suatu masalah yang dihadapi. Kondisi ini lalu berdampak pada perilaku mencari pekerjaannya dan juga lama

mencari kerja. Analisis pengaruh umur dapat memberikan informasi yang komprehensif mengenai kecenderungan perilaku individu pada setiap tahapan umur. Lebih jauh lagi analisis ini dapat mengindikasikan adanya diskriminasi umur yang mungkin terjadi. Fenomena lama mencari kerja pada penduduk usia produktif berdasarkan pengaruh umur sangat menarik untuk dilihat. Hal ini memberikan implikasi yang penting bagi para pekerja, institusi pemberi kerja, maupun pengambil kebijakan. Pemerintah memiliki urgensi dalam pemanfaatan bonus demografi yang diperkirakan akan segera berakhir. Manajemen kepada kelompok umur tertentu pada penduduk usia produktif perlu dilakukan agar dapat meningkatkan produktivitas, karena berbeda tahapan umur maka berbeda karakteristik dan perilaku dalam merespon suatu masalah (Murphy, 2012).

B. Fenomena Lama Mencari Kerja dan Penyebabnya

Berbagai studi menjelaskan adanya perbedaan perilaku kerja dan respon individu pada kelompok umur tertentu. Beberapa perilaku sebagai outcome dari karakteristik individu di dalam pasar kerja adalah labor market transition, di mana individu berpindah dari menganggur menjadi bekerja, dari bekerja menjadi menganggur, atau bekerja dari perusahaan satu ke perusahaan lain. Profil umur memberikan analisis dampak tersendiri yang dapat mengubah perilaku kerja individu. Menzio (2016) membuktikan bahwa terdapat sebuah pola tertentu labor market transition pada individu di umur tertentu. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, bahwa kontributor terbesar terhadap pengangguran adalah kelompok yang lebih muda. Terdapat indikasi lama mencari kerja yang lebih panjang pada individu muda. Artinya, jika analisis lama mencari kerja dilakukan berdasarkan age profile tertentu sesuai dengan tahapan kehidupan manusia, maka analisis dapat menjelaskan fenomena lama mencari kerja secara lebih dalam dan lebih komprehensif.

Determinan utama dalam job search model adalah nilai upah. Upah yang ditawarkan (wage offer) dan upah yang diinginkan (wage reservation) akan menentukan keputusan individu untuk menerima pekerjaan (berhenti mencari kerja) atau menolak pekerjaan (lanjut mencari kerja). Hal tersebut berdampak pada durasi atau lamanya mencari kerja. Upah reservasi merupakan upah minimum yang diinginkan individu untuk mau bekerja. Jika upah yang ditawarkan di bawah dari upah reservasi, individu tidak akan mau bekerja dan akan terus mencari pekerjaan. Upah reservasi setiap individu sangat bervariasi sesuai dengan karakteristik dan preferensinya. Besaran upah reservasi apalagi pada individu umur muda memiliki unknown wage-offer distribution yang seringkali dipengaruhi oleh informasi-informasi yang dimiliki individu misalnya dari sanak saudara, upah teman dekat, niatan kerja, dan lain-lain (Blau, 1991; Vasilescu & Begu, 2019).

Menganalisis lama mencari kerja pada individu usia produktif menggunakan pengaruh umur berdasarkan life course. Selain itu, perlu juga dianalisis latar belakang keputusan individu melalui karakteristik khusus, yaitu upah reservasi. Analisis perbedaan karakteristik menurut umur yaitu upah reservasi dan lama mencari kerja tersebut penting karena merekalah yang menjadi pelaku utama pembangunan di Indonesia. Jika penyerapan individu usia produktif di dalam pasar kerja kecil atau memiliki lama mencari kerja yang panjang, kondisi tersebut akan menjadi permasalahan yang lebih serius karena keterlibatan angkatan kerja usia produktif seperti generasi milenial dalam pasar kerja akan berdampak besar pada perekonomian, tempat kerja, dan institusi sosial (Strauss & Howe, 1991). Analisis upah reservasi dan lama mencari kerja yang spesifik berdasarkan pengaruh umur akan berguna bagi perusahaan maupun pemerintah agar dapat mendayagunakan potensi angkatan kerja secara maksimal untuk meningkatkan produktivitas.

C. Karakteristik Pencari Kerja Berdasarkan Upah Reservasi dan Umur

1. Gambaran Pencari Kerja

a. Sebaran Sampel Pencari Kerja

Pada tahun 2019 terdapat sebanyak 38.680 sampel angkatan kerja usia produktif (15–64 tahun) yang mencari pekerjaan sebulan yang lalu. Sebaran sampel menurut jenis kelamin didominasi oleh laki-laki sebesar 68,55 persen, sedangkan perempuan sebesar 31,45 persen. Jika dilihat berdasarkan tahapan umur individu, paling banyak berada pada tahap early entry adulthood transition (15–22 tahun) sebesar 35,83 persen dan early adulthood (23–33 tahun) sebesar 33,68 persen. Sebaran sampel menurut tahapan umur dan kelompok umur. Jika dilihat berdasarkan kelompok umur 5 tahunan, maka sampel paling banyak berumur 20–24 tahun, diikuti oleh individu berumur 15–19 tahun, kemudian umur 25–29 tahun.

Berdasarkan karakteristik lainnya, terlihat bahwa lulusan pendidikan menengah mencapai lebih dari setengah dari total jumlah sampel. Pendidikan menengah ini paling banyak merupakan lulusan SMA (47,55 persen) dan sisanya SMP (15,77 persen). Berdasarkan metode yang digunakan untuk mencari kerja, paling banyak mencari pekerjaan dengan metode informal, yaitu menghubungi kenalan/lainnya sebesar 50,55 persen. Jika dilihat berdasarkan karakteristik lainnya, sampel paling banyak tidak berstatus menikah/memiliki pasangan (61,61 persen), bukan

sebagai kepala rumah tangga (72,38 persen), tinggal di wilayah perdesaan (51,34 persen), tidak memiliki sertifikat pelatihan (89,59 persen).

b. Profil Umur, Metode Mencari Kerja, dan Pendidikan

Untuk lebih memahami pengaruh umur yang terjadi terhadap lama mencari kerja, maka penting untuk mengetahui sebaran sampel berdasarkan tahapan umur. Profil umur sampel berdasarkan metode yang digunakan untuk mencari kerja menunjukkan terdapat perbedaan yang cukup signifikan dimana individu middle dan late adulthood jauh lebih sedikit yang menggunakan metode media/internet untuk mencari kerja. Terlihat bahwa di antara individu 34–45 tahun hanya sebesar 15,43 persen dan bahkan di antara umur >45 tahun hanya sebesar 7,24 persen yang menggunakan media/internet. Sementara pada individu yang muda mencapai 47 persen. Individu yang lebih tua jauh lebih sedikit menggunakan teknologi informasi untuk mencari kerja.

Kedua kelompok yaitu middle dan late adulthood tersebut menduduki dua peringkat tertinggi menggunakan metode informal dengan menghubungi kenalan/lainnya. Terlihat bahwa di antara individu >45 tahun sebesar 84,93 persen dan individu 34–35 tahun sebesar 72,91 persen yang menghubungi kenalan untuk mencari kerja.

Lebih lanjut, profil umur berdasarkan tingkat pendidikan juga memberikan perbedaan yang cukup signifikan menurut umur. Pencapaian pendidikan pada setiap tahapan umur individu menunjukkan bahwa proporsi yang paling tinggi yang memiliki pendidikan tinggi adalah pada umur 23–33 tahun yaitu sebesar 29,49 persen, sedangkan umur lainnya hanya di bawah 9 persen. Pada tahun 2019, proporsi terbesar pencari kerja dengan pendidikan tinggi dimiliki oleh individu early adulthood (mencapai 72,57 persen). Sementara itu, individu >45 tahun justru menduduki proporsi pendidikan rendah yang paling tinggi yaitu 57,08 persen, padahal di antara individu muda yang memiliki pendidikan rendah hanya 10,75 persen. Artinya, dari seluruh individu berumur >45 tahun, lebih dari setengahnya hanya memiliki pendidikan rendah. Lanjut pada pendidikan menengah, proporsi paling tinggi terjadi pada kelompok umur muda (15–22 tahun). Dari seluruh individu muda, sebanyak 84,77 persen yang memiliki pendidikan menengah. Masa ini merupakan masa transisi menuju early adulthood dimana sebagian individu masih bersekolah, sebagian baru menyelesaikan pendidikannya pada tingkat menengah, dan sebagian masih melanjutkan pendidikannya pada tingkat yang lebih tinggi sehingga pendidikan terakhirnya masih pada tingkat menengah.

c. Kondisi Ketenagakerjaan

Gambaran umum mengenai kondisi ketenagakerjaan angkatan kerja usia produktif pada tahun 2019 yang mencari pekerjaan menunjukkan bahwa individu yang bekerja paling banyak berstatus sebagai buruh/karyawan/pegawai (31,87 persen). Selanjutnya, pencari kerja paling banyak bekerja sebagai pekerja keluarga (19,27 persen) dan berusaha sendiri (18,3 persen). Hanya 1,22 persen individu dengan status berusaha dibantu buruh tetap/dibayar yang masih mencari kerja. Artinya, pengusaha yang mempekerjakan buruh memiliki kecenderungan yang sangat rendah untuk mencari pekerjaan lagi. Hasil tersebut menunjukkan bahwa pencari kerja yang bekerja didominasi dari pekerja di sektor informal (66,91 persen). Lebih lanjut lagi, pencari kerja yang bekerja paling banyak terserap di sektor primer dan tersier. Jika dilihat lebih detail menurut lapangan usaha, pencari kerja paling banyak terserap di lapangan usaha pertanian (37,67 persen), perdagangan (14,24 persen), dan konstruksi (13,1 persen). Deskriptif pada pembahasan sebelumnya menyebutkan bahwa unit analisis paling banyak tinggal di wilayah perdesaan sehingga pencari kerja yang bekerja di sektor pertanian pun cukup tinggi. Lapangan usaha lain hanya menunjukkan persentase yang sangat kecil sehingga ketiga lapangan usaha tersebut memang mendominasi proporsi pekerja yang tetap mencari kerja. Hal ini mengindikasikan bahwa individu yang bekerja pada ketiga lapangan usaha tersebut memiliki keinginan untuk mencari pekerjaan lain dan yang pasti pekerjaan yang lebih baik dibandingkan pekerjaannya saat ini. Indikasi akan adanya job turnover pada ketiga lapangan usaha tersebut sangat menarik dan dapat digunakan sebagai priming penelitian selanjutnya untuk mengetahui apakah fenomena tersebut disebabkan karena adanya gap atau faktor lainnya.

2. Analisis Inferensial

a. Estimasi Upah Reservasi

Pada paparan ini kita akan melihat seberapa besar peluang individu untuk bekerja dan memperoleh upah.

• Partisipasi Kerja

Model partisipasi kerja terhadap seluruh angkatan kerja umur 15–64 tahun menunjukkan bahwa umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, status kawin, status hubungan dengan KRT, dan wilayah tempat tinggal menentukan probabilitas individu untuk bekerja dan memperoleh upah.

Berdasarkan karakteristik demografi, yaitu umur menunjukkan bahwa setiap penambahan 1 tahun umur maka menambah probabilitas untuk bekerja dan memperoleh upah sebanyak 0,027. Namun terdapat pengaruh umur kuadrat dimana pada umur tertentu justru akan menurunkan probabilitas bekerja namun dengan penurunan yang lambat. Jika dilihat berdasarkan jenis kelamin, maka individu berjenis kelamin laki-laki akan menambah probabilitas bekerja dan memperoleh upah sebesar 0,074 atau (7,4 persen) dibandingkan individu berjenis kelamin perempuan.

Berdasarkan karakteristik sosial seperti tingkat pendidikan, status kawin, status hubungan dengan KRT, serta wilayah menghasilkan adanya pengaruh yang signifikan. Individu dengan pendidikan menengah akan menambah probabilitas bekerja sebanyak 0,061, sedangkan individu dengan pendidikan tinggi akan menambah probabilitas bekerja sebanyak 0,26 dibandingkan dengan individu berpendidikan rendah. Individu dengan pendidikan rendah memiliki kemungkinan yang lebih tinggi untuk tidak bekerja karena memiliki kemampuan yang minim sehingga tidak terserap dalam pasar kerja atau bekerja pada status rendah seperti pekerja keluarga/pekerja tidak dibayar yang tidak mempunyai upah. Sementara itu berdasarkan status kawin, individu yang kawin dan memiliki pasangan akan mengurangi probabilitas untuk bekerja sebanyak 0,067 dibandingkan individu yang belum kawin atau tidak memiliki pasangan, dengan asumsi *ceteris paribus*. Lebih lanjut, individu yang berstatus sebagai KRT akan menambah probabilitas untuk bekerja dan memperoleh upah akan bertambah sebanyak 0,113 dibandingkan yang bukan KRT seperti pasangan KRT, anak, orangtua, dan lain-lain. Sementara itu, individu yang tinggal di wilayah perkotaan akan menambah probabilitas bekerja sebesar 0,157 dibandingkan yang tinggal di perdesaan.

- Upah atau Penghasilan

Model persamaan upah atau penghasilan pada regresi tahap ke-2 menggambarkan minimum upah yang diinginkan individu untuk mau menerima pekerjaan dan mengakhiri mencari kerja. Pertama dilakukan penghitungan skor ICC (*intraclass correlation*) dan diperoleh hasil ICC = 0,02125 yang artinya bahwa model penduga tidak memiliki stabilitas yang cukup sehingga digunakanlah metode Clustered Standard Error OLS regression.

Hasil analisis menunjukkan bahwa seluruh variabel yang memengaruhi upah yang diinginkan individu berperan signifikan. Nilai $R^2 = 0,278$ yang artinya variabel-variabel bebas di dalam model mampu menjelaskan 27,8 persen variasi nilai dari upah. Berdasarkan karakteristik demografi yaitu umur, hasil menunjukkan bahwa setiap 1 tahun penambahan umur, maka upah yang diinginkan semakin tinggi 2,4 persen. Artinya individu memiliki kecenderungan nilai upah yang terus meningkat sepanjang umur. Jika dilihat berdasarkan jenis kelamin, hasil menunjukkan analisis yang sesuai dengan literatur yang ada. Individu dengan jenis kelamin laki-laki memiliki upah yang diinginkan lebih tinggi 38,6 persen dibandingkan yang berjenis kelamin perempuan. Laki-laki cenderung memiliki harapan upah yang lebih tinggi, jika variabel lain diabaikan.

Berdasarkan tingkat pendidikannya, hasil menunjukkan bahwa individu dengan pendidikan menengah (lulusan SLTP-SLTA) memiliki upah yang lebih tinggi 23,9 persen dibandingkan dengan individu yang berpendidikan rendah (lulusan SD ke bawah). Sementara itu, individu dengan pendidikan tinggi yaitu lulusan perguruan tinggi memiliki upah 60,3 persen lebih tinggi dibandingkan individu berpendidikan rendah. Jika dilihat berdasarkan keikutsertaan dalam pelatihan, individu yang pernah ikut pelatihan dan mempunyai sertifikat mempunyai upah reservasi yang lebih tinggi 19,1 persen dibandingkan yang tidak pernah pelatihan atau tidak punya sertifikat. Hasil ini juga sesuai dengan human capital investment theory.

Lebih lanjut, status perkawinan menunjukkan pengaruh yang signifikan. Individu yang berstatus kawin memiliki upah 13,6 persen lebih tinggi dibandingkan yang berstatus belum kawin atau tidak memiliki pasangan. Sementara itu, jika dilihat berdasarkan hubungan dengan KRT, individu dengan status sebagai KRT memiliki upah lebih tinggi 9,2 persen dibandingkan dengan individu yang berstatus selain KRT. Tanggungjawab KRT sebagai penafkah membuatnya menginginkan upah yang lebih tinggi.

Karakteristik spasial atau wilayah tempat tinggal terbukti berperan terhadap individu dalam menentukan upah yang diinginkannya. Individu yang tinggal di wilayah perkotaan memiliki upah yang lebih tinggi 6,1 persen dibandingkan individu yang tinggal di perdesaan. Kesempatan kerja yang lebih baik dan harapan terhadap perbaikan

perekonomian di perkotaan membuat individu memiliki harapan upah yang lebih tinggi. Sementara itu, rata-rata dari upah orang yang bekerja di wilayah kabupaten/kota tertentu juga signifikan berpengaruh terhadap individu dalam menentukan nilai upah reservasi nya dengan arah yang positif, meskipun pengaruhnya sangat kecil.

Regresi Two-Step Heckman menghasilkan nilai estimasi upah yang diinginkan individu untuk bekerja dan mengakhiri mencari kerja atau upah reservasi. Jika nilai upah reservasi disusun menurut interval tertentu, maka proporsi paling banyak individu 15–64 tahun memiliki upah reservasi lebih dari Rp2.000.000,00 yaitu sebanyak 24,83 persen, sedangkan terbanyak berikutnya adalah kelompok upah reservasi kurang dari Rp900.000,00 (15,58 persen).

Berdasarkan karakteristik demografi yaitu umur, rata-rata upah reservasi pada angkatan kerja 15–64 tahun cenderung terus meningkat. Pada suatu titik umur tertentu, rata-rata upah reservasi akan kembali menurun. Jika dilihat berdasarkan tahapan umurnya, maka rata-rata upah reservasi terendah terjadi masa transisi early entry adulthood dan terus meningkat hingga paling tinggi pada masa middle adulthood. Kemudian pada tahap yaitu saat masa akhir middle-aged dan masa tua, rata-rata upah reservasi kembali menurun.

Jika dilihat berdasarkan karakteristik individu lainnya, rata-rata upah reservasi yang lebih tinggi terjadi pada laki-laki, pendidikan tinggi, berstatus kawin, berstatus sebagai KRT, memiliki sertifikat pelatihan, bekerja pada pekerjaan sektor formal, dan tinggal di wilayah perkotaan. Pendidikan dan keterampilan yang diperoleh melalui pelatihan terbukti meningkatkan harapan upah individu. Hasil ini sesuai dengan human capital investment theory dimana individu yang menginvestasikan dirinya pada pendidikan dan pelatihan akan mengharapkan rate of return yang lebih tinggi dibandingkan individu yang tidak berinvestasi. Individu yang berjenis kelamin laki-laki apalagi yang sudah menikah dan berstatus sebagai kepala rumah tangga memiliki tanggungjawab yang lebih tinggi untuk bekerja dan memiliki upah yang mampu memenuhi kebutuhan rumah tangganya.

Lebih lanjut diantara angkatan kerja yang bekerja dan status dalam pekerjaannya, rata-rata upah reservasi paling tinggi dimiliki oleh individu dengan status status buruh/karyawan/pegawai yang sebesar Rp2.083.831,00 dan status berusaha sendiri dibantu buruh

tetap/dibayar yang sebesar Rp2.051.169,00. Individu yang bekerja di sektor formal memiliki rata-rata upah reservasi yang lebih tinggi dibandingkan yang bekerja di sektor informal. Lebih detail lagi, rata-rata upah reservasi pada individu yang bekerja di lapangan usaha real estate adalah yang paling tinggi (Rp3.065.258,00) dan terendah di lapangan usaha pertanian (Rp1.315.536,00).

Berdasarkan status bekerja, dihasilkan bahwa estimasi rata-rata upah reservasi pada individu yang menganggur lebih tinggi dibandingkan individu yang bekerja pada setiap kelompok umur. Hal ini mengindikasikan adanya hubungan antara reservation wage dengan pengangguran pada umur 15-64 tahun. Semakin lamanya durasi mencari kerja berperan dalam menciptakan pengangguran. Gap upah reservasi pada kelompok umur tua (>45 tahun) semakin tinggi. Artinya pencari kerja yang berumur tua dan memiliki upah reservasi yang tinggi memiliki probabilitas yang jauh lebih tinggi untuk tidak terserap dalam pasar kerja dan menjadi penganggur.

Jika seluruh karakteristik individu digabungkan, maka hasil estimasi menunjukkan bahwa nilai estimasi upah reservasi terendah adalah sebesar Rp275.812,00 yang dimiliki oleh individu berjenis kelamin perempuan, berpendidikan rendah (tidak punya ijazah), belum kawin, bukan KRT, tinggal di wilayah perdesaan, dan tidak mempunyai sertifikat pelatihan. Sementara itu, nilai estimasi upah reservasi tertinggi adalah sebesar Rp9.461.976,00 yang dimiliki oleh individu berjenis kelamin laki-laki, berpendidikan tinggi yaitu D-4/S-1, berstatus kawin sebagai KRT, tinggal di wilayah perkotaan, dan memiliki sertifikat pelatihan. Nilai sebaran upah reservasi tersebut sejalan dengan teori dan literatur yang ada.

b. Lama Mencari Kerja

Sebaran data lama mencari kerja pada pencari kerja umur 15–64 tahun memiliki banyak data outlier, karena adanya potensi kesalahan dalam pelaporan responden dalam mengingat (recall). Kondisi ini berpengaruh pada tidak terpenuhinya beberapa asumsi OLS klasik. Dengan didasarkan pada central limit theorem (Bischoff, 1998) dan untuk mengatasi masalah autokoreasi dan heteroskedastisitas, maka analisis lama mencari kerja dilakukan menggunakan metode OLS robust standar error. Hasil menunjukkan bahwa variabel bebas utama yaitu upah reservasi dan umur berpengaruh signifikan terhadap lama mencari kerja. Namun, beberapa variabel kontrol menunjukkan hasil yang tidak signifikan, yaitu metode informal menghubungi kenalan & lainnya.

Berdasarkan hasil inferensial dan studi sebelumnya, maka diduga terdapat dampak umur melalui beberapa karakteristik. Oleh karena itu, model menambahkan interaksi umur dengan beberapa karakteristik. Interaksi umur dilakukan terhadap jenis kelamin, sertifikat pelatihan, dan juga metode dalam mencari kerja. Setelah ditambahkan variabel interaksi, maka estimasi menjadi lebih baik dimana variabel umur mampu menjelaskan perbedaan kecenderungan yang terjadi terhadap lama mencari kerja melalui beberapa karakteristik, yaitu jenis kelamin, sertifikat pelatihan, dan metode mencari kerja melalui media/internet.

Upah reservasi berpengaruh signifikan dengan arah yang positif terhadap lama mencari kerja, dimana setiap penambahan 1 persen upah reservasi maka akan menambah lama mencari kerja 0,97 bulan lebih lama. Sementara itu, menurut tahapan umur juga menghasilkan hubungan yang signifikan. Secara umum, pencari kerja yang berada pada tahap early adulthood (23–33 tahun) memiliki dampak lama mencari kerja yang paling besar yaitu lebih panjang 1,72 bulan dibandingkan pencari kerja berumur muda (15–22 tahun). Kemudian pada tahap middle adulthood (35–45 tahun), pencari kerja memiliki lama mencari kerja yang lebih panjang 1,48 bulan dibandingkan pencari kerja yang muda, sedangkan pada pencari kerja berumur tua (>45 tahun) lama mencari kerjanya lebih lama 0,92 bulan dibandingkan pencari kerja yang muda.

Jika digambarkan, rata-rata lama mencari kerja menurut umur di Indonesia akan menghasilkan pola meningkat hingga umur 25–29 tahun kemudian terus menurun hingga umur tua. Rata-rata lama mencari kerja paling panjang terjadi pada tahap early adulthood (23–33 tahun) yaitu mencapai 6,78 bulan. Pada masa early adulthood, individu berada pada tahap membangun struktur kehidupan yang diinginkan sehingga terus berusaha mencari pekerjaan impian yang sesuai. Pada masa ini individu cenderung memiliki banyak pertimbangan dan mempunyai selektivitas tinggi. Oleh karena itu, keputusan dalam memilih pekerjaan berdampak pada semakin lamanya durasi mencari kerja. Hasil ini didukung dengan analisis deskriptif yang menunjukkan bahwa pencari kerja pada early adulthood (23–33 tahun) memiliki proporsi pendidikan tinggi yang paling tinggi dibandingkan tahapan umur lainnya. Dari total sampel dengan pendidikan tinggi, 73 persennya merupakan individu pada early adulthood umur 23–33 tahun. Tingginya tingkat pendidikan individu 23–33 tahun dapat menjelaskan panjangnya rata-rata lama mencari kerja pada tahap umur tersebut.

Karakteristik demografi lain seperti jenis kelamin, tingkat pendidikan, status kawin, status sebagai kepala rumah tangga, wilayah tempat tinggal, dan kepemilikan sertifikat pelatihan juga berpengaruh signifikan terhadap lama mencari kerja. Secara umum, individu dengan status kawin akan memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek 0,73 bulan dibandingkan yang belum kawin. Individu dengan status sebagai kepala rumah tangga (KRT) memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek 1,02 bulan dibandingkan yang bukan KRT. Individu yang memiliki pasangan dan terlebih yang berstatus sebagai kepala rumah tangga memiliki tuntutan ekonomi serta tanggung jawab untuk segera memperoleh pekerjaan dan juga penghasilan. Tuntutan ini memberikan dampak pada keputusannya untuk dengan cepat menerima suatu pekerjaan tertentu.

Berdasarkan karakteristik wilayah tempat tinggal, diperoleh kecenderungan individu yang tinggal di perkotaan memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek 0,65 bulan dibandingkan yang tinggal di perdesaan. Kesempatan kerja yang tersedia di perkotaan lebih banyak dibandingkan perdesaan dan biaya hidup di perkotaan juga lebih tinggi sehingga individu akan melakukan pekerjaan apapun untuk memperoleh penghasilan. Berbeda dengan perdesaan dimana kesempatan kerja lebih sedikit dan biaya hidup lebih rendah, alam masih menyediakan bahan pangan yang dapat diperoleh tanpa harus membeli.

Berdasarkan tingkat pendidikannya, hasil menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pendidikan maka memiliki lama mencari kerja yang semakin panjang. Individu dengan tingkat pendidikan menengah yaitu lulusan SLTP dan SLTA memiliki lama mencari kerja 0,48 bulan lebih panjang dibandingkan lulusan SD ke bawah. Sementara itu, individu dengan tingkat Pendidikan tinggi atau lulusan perguruan tinggi memiliki lama mencari kerja yang jauh lebih panjang yaitu 0,64 bulan lebih panjang dibandingkan individu dengan tingkat pendidikan rendah. Namun, individu yang memiliki sertifikat pelatihan justru memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek. Hasil ini tidak sejalan dengan teori human capital investment dimana pendidikan dan pelatihan merupakan sebuah bentuk investasi sehingga individu tersebut akan mengharapkan rate of return dari investasi yang sudah dilakukan. Penjelasan pengaruh umur pada sub bahasan berikutnya akan menjelaskan fenomena ini. Secara umum, bagi individu dengan pendidikan tinggi dan keterampilan baik, akan memiliki selektivitas yang lebih ketat dalam mencari sebuah pekerjaan. Berbeda dengan individu berpendidikan rendah dan kurang terampil cenderung tidak memiliki banyak persyaratan untuk menerima suatu pekerjaan, sehingga mereka cenderung lebih cepat terserap dalam pasar kerja.

Jika berbagai karakteristik digabungkan, maka lama mencari kerja pada pencari kerja umur 15–64 tahun paling panjang dimiliki oleh kelompok individu dengan karakteristik berjenis kelamin laki-laki, pendidikan tinggi, tidak kawin, berstatus bukan KRT, tinggal di wilayah perkotaan, dan tidak memiliki sertifikat pelatihan. Kelompok tersebut memiliki rata-rata lama mencari kerja sebesar 6,8 bulan dengan lama mencari kerja paling panjang yaitu 99 bulan. Sementara itu, estimasi lama mencari kerja paling pendek dimiliki oleh kelompok individu dengan karakteristik berjenis kelamin perempuan, pendidikan rendah, kawin, sebagai KRT, tinggal di perkotaan, dan tidak mempunyai sertifikat pelatihan. Kelompok tersebut memiliki rata-rata lama mencari kerja sebesar 2,7 bulan dengan lama mencari kerja paling pendek kurang dari 1 bulan.

D. Pengaruh Umur pada Beberapa Karakteristik terhadap Lama Mencari Kerja

1. Jenis Kelamin

Berdasarkan karakteristik jenis kelamin, secara umum rata-rata lama mencari kerja pada laki-laki lebih panjang dibandingkan perempuan. Namun setelah diinteraksikan dengan umur, hasil inferensial menunjukkan bahwa terdapat pengaruh umur terhadap pengaruh tersebut. Kecenderungan laki-laki mempunyai rata-rata lama mencari kerja yang lebih panjang terjadi pada kelompok umur muda dan tua. Perempuan umur muda dan tua lebih cepat terserap di dalam pasar kerja dibandingkan laki-laki karena lebih mudah menerima pekerjaan. Hasil inferensial menunjukkan justru pencari kerja laki-laki umur 23–33 tahun (early adulthood) memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek 0,58 bulan dibandingkan perempuan umur muda. Sedangkan pencari kerja laki-laki umur 34–45 tahun (middle adulthood) memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek 0,71 bulan dibandingkan yang berjenis kelamin perempuan umur muda (15–22 tahun). Sementara itu, laki-laki umur >45 tahun memiliki lama mencari kerja yang lebih pendek 0,05 bulan dibandingkan perempuan muda.

Pada tahapan umur muda (15–22 tahun) dan tua (>45 tahun), rata-rata lama mencari kerja laki-laki lebih panjang dibandingkan perempuan. Sementara itu, pada tahapan early dan middle adulthood, rata-rata lama mencari kerja laki-laki lebih pendek dibandingkan perempuan. Pada tahap tersebut, laki-laki memasuki tahap kedewasaan sehingga mengumpulkan penghasilan untuk menikah, penafkah dalam rumah tangga, dan lain-lain sehingga memiliki lebih banyak beban ketika tidak mempunyai pekerjaan. Pada tahap umur tersebut laki-laki akan lebih mudah memutuskan untuk menerima

suatu pekerjaan dan berdampak pada durasi lama mencari kerja yang lebih pendek.

Pengaruh umur pada jenis kelamin menunjukkan adanya perbedaan kecenderungan perilaku terhadap lama mencari kerja. Pada umur tua, perempuan cenderung lebih mudah menerima pekerjaan (Kulik, 2000). Perempuan umur muda (<22 tahun) dan tua (>45 tahun) memiliki rata-rata lama mencari kerja yang lebih pendek dibandingkan laki-laki pada umur yang sama.

2. Pendidikan dan Pelatihan

Secara umum, pencari kerja yang pernah mengikuti pelatihan dan memiliki sertifikat pelatihan mempunyai lama mencari kerja yang lebih pendek dibandingkan yang tidak pernah mengikuti pelatihan atau tidak memiliki sertifikat pelatihan. Hal ini tidak sejalan dengan teori human capital investment yang mengasumsikan bahwa pencari kerja yang memiliki keterampilan akan lebih memilih pekerjaan sehingga lama mencari kerjanya lebih panjang. Setelah diinteraksikan dengan variabel umur, diperoleh informasi bahwa terdapat pengaruh umur pada pengaruh tersebut. Kecenderungan rata-rata lama mencari kerja yang lebih pendek hanya terjadi pada pencari kerja umur muda (15–22 tahun) yaitu early entry adulthood transition. Sementara itu, pada tahapan umur lainnya yaitu 23–33, 34–45, dan >45 tahun justru kepemilikan sertifikat pelatihan berdampak pada lama mencari kerja yang lebih panjang. Hasil inferensial dan deskriptif menjelaskan fenomena yang sama. Pada semua tahapan umur, rata-rata pencari kerja yang memiliki sertifikat pelatihan memiliki lama mencari kerja yang lebih panjang, namun pada umur muda (15–22 tahun) justru sebaliknya.

Umur muda merupakan masa transisi memasuki early adulthood, dimana individu pertama kalinya masuk ke dalam dunia kerja. Individu muda cenderung menerima jenis pekerjaan apa saja tanpa memiliki banyak pertimbangan. Meskipun memiliki sertifikat pelatihan, individu cenderung lebih mudah menerima pekerjaan apapun yang tersedia di pasar kerja. Hal ini dapat menjadi baik karena menggambarkan tersedianya banyak kesempatan kerja bagi pendatang baru yang masuk ke dalam angkatan kerja. Namun kondisi tersebut juga dapat mengindikasikan adanya diskriminasi terhadap umur muda. Pencari kerja yang memiliki keterampilan dapat saja mau bekerja dengan upah yang rendah untuk mencari pengalaman kerja karena tidak ada pekerjaan lain yang menawarkan upah yang sesuai dengan kemampuannya, sehingga lama mencari kerjanya pun menjadi lebih cepat. Perusahaan menggunakan latar belakang kurangnya pengalaman kerja yang

dimiliki individu muda sebagai alasan untuk menawarkan tingkat upah yang rendah kepada individu muda. Terbukti bahwa di antara individu usia muda, yang memiliki pengalaman kerja hanya sebesar 27 persen, paling rendah dibandingkan tahapan umur lainnya. Rate of return dari pelatihan belum dapat dirasakan oleh individu umur muda.

Terdapat perbedaan dampak umur muda pada karakteristik pendidikan. Rata-rata lama mencari kerja individu muda (15–22 tahun) dengan pendidikan tinggi justru paling pendek, berbeda dengan kelompok umur lainnya. Artinya, meskipun pencari kerja umur muda sudah memiliki keterampilan dan pendidikan yang baik, namun masih memiliki pengalaman kerja yang sangat minim sehingga lebih rentan mendapat diskriminasi atau gap karena umurnya yang masih muda. Pencari kerja muda akhirnya menerima pekerjaan apapun yang ditawarkan di pasar kerja sehingga lama mencari kerjanya pun lebih pendek.

Jika dilihat berdasarkan alasan mencari pekerjaan, individu muda belum di tahap untuk menginginkan pendapatan yang lebih baik. Alasan yang paling dominan dari individu muda (15–22 tahun) adalah karena baru saja tamat/ menyelesaikan pendidikan dan tidak ingin bersekolah lagi (47,62 persen). Hal ini berbeda dengan tahapan umur yang lebih tua dimana alasan individu mencari pekerjaan karena tanggung jawab untuk membantu/memberi nafkah dan untuk menambah penghasilan. Alasan individu muda berikutnya adalah karena tanggung jawab mencari nafkah (34,43 persen) yang utamanya berasal dari individu muda berpendidikan rendah dan menengah.

Lebih lanjut, rata-rata upah dari pencari kerja yang bekerja menunjukkan bahwa pada setiap tingkat pendidikan, individu muda memiliki nilai yang paling rendah. Bahkan di antara pencari kerja yang berpendidikan tinggi, individu muda memiliki upah yang paling rendah. Bahkan individu muda dengan pendidikan tinggi memiliki upah yang sedikit lebih tinggi dibandingkan individu 23–33 tahun dengan pendidikan rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa individu muda rentan mendapatkan diskriminasi upah dan belum mendapatkan rate of return dari investasi human capital yang dilakukan. Namun seiring bertambahnya umur atau senioritas di tempat kerja, upahnya semakin meningkat.

Pencari kerja yang bekerja pada umur muda juga memiliki rata-rata jam kerja di bawah normal <35 jam seminggu atau biasa disebut setengah pengangguran (underemployment), bahkan paing rendah terjadi pada individu muda dengan pendidikan tinggi yaitu hanya 31,47 jam seminggu. Sementara pada tahapan umur lainnya cenderung memiliki jam kerja normal (35–40 jam seminggu).

Deskriptif menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan upah dan jam kerja pada pencari kerja umur muda yang bekerja. Hal tersebut dapat menjelaskan bahwa rata-rata lama mencari kerja yang lebih pendek pada individu muda yang berpendidikan tinggi dan berketerampilan baik terjadi karena individu muda tidak mempunyai pilihan pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Senioritas atau masa kerja (tenur) masih memiliki peran yang lebih besar terhadap rate of return dibandingkan pendidikan dan pelatihan.

3. Metode Mencari Kerja

Secara umum metode mencari kerja juga terbukti memberikan dampak terhadap lamanya mencari kerja. Individu lebih cenderung lebih cepat mendapatkan pekerjaan menggunakan metode informal (melalui media/ internet maupun menghubungi kenalan) dibandingkan yang mencari kerja secara formal pada bursa kesempatan kerja dan perusahaan/kantor. Metode mencari kerja dengan melalui media cetak/elektronik/internet memiliki rata-rata lama mencari kerja yang lebih pendek 0,49 bulan dibandingkan yang mencari kerja secara formal. Namun, terdapat pengaruh umur melalui metode informal melalui media/internet terhadap lama mencari kerja. Individu umur 23–33 tahun memiliki rata-rata lama mencari kerja yang lebih panjang 1,04 bulan dibandingkan individu muda yang menggunakan metode formal pada bursa kerja/perusahaan. Sedangkan pada individu umur 34–45 tahun menjadi lebih panjang 2,09 bulan dan pada individu umur >45 tahun menjadi lebih cepat 1,41 bulan. Artinya, individu muda cenderung memiliki lama mencari kerja yang paling pendek, yaitu 5,22 bulan dibandingkan umur lainnya jika mencari kerja menggunakan metode media/internet. Sementara itu, metode mencari kerja melalui media/internet menghasilkan dampak lama mencari kerja yang paling panjang pada pada kelompok 34-45 tahun (mid-adulthood) yaitu mencapai 7,99 bulan. Jika dilihat berdasarkan metode informal menghubungi kenalan/lainnya, semua tahapan umur menunjukkan kecenderungan yang sama di mana metode ini memiliki rata-rata lama mencari kerja paling pendek dan menjadi metode yang efektif untuk memperoleh pekerjaan.

Individu umur muda (15–22 tahun) memiliki rata-rata lama mencari kerja paling cepat dibandingkan individu yang lebih tua jika menggunakan metode informal mencari/menawarkan diri di media cetak/elektronik dan internet. Individu muda lebih dekat dengan teknologi dan paparan informasi baik di media maupun internet. Dari total individu muda (15–22 tahun), yang menggunakan media/internet sebesar 47,56 persen, sedangkan di antara individu 23–33 tahun sebesar 43,61 persen, cukup tinggi dibandingkan

kelompok umur tua yang hanya sebesar 7,24 persen. Individu 15-22 tahun masuk ke dalam kategori generasi Z dan 23-34 tahun masuk ke dalam generasi milenial pada tahun 2019. Kedua kelompok individu tersebut menggunakan teknologi di hampir seluruh kehidupannya termasuk dalam mencari pekerjaan. Individu umur muda (15–22 dan 23–33 tahun) menggunakan jauh lebih banyak teknologi dan internet dalam melakukan pekerjaannya. Hal ini juga mengindikasikan bahwa kesempatan dan lowongan pekerjaan yang tersedia di media/internet lebih banyak menasar pada individu muda dan early adulthood. Individu tua cenderung menggunakan metode informal menghubungi kenalan/lainnya untuk mencari kerja, bahkan persentasenya tertinggi 84,9 persen, jauh berbeda dengan individu muda yang hanya sebesar 36,8 persen yang menggunakan metode ini.

Jika dilihat lebih jauh menurut tingkat pendidikannya, maka individu yang menggunakan media/internet untuk mencari pekerjaan didominasi oleh individu berpendidikan menengah (70,21 persen) dan tinggi (25,98 persen). Dari individu dengan pendidikan tinggi, paling banyak berumur 23–33 tahun (75,83 persen) atau merupakan generasi milenial, sedangkan 13 persennya berumur 15–22 tahun (generasi Z) dan hanya 1,82 persen yang berasal dari individu tua.

E. Karakteristik Positif Upah Reservasi dan Pengaruh Umur terhadap Lamanya Mencari Kerja

Berdasarkan hasil kajian diperoleh hasil bahwa karakteristik upah reservasi dan pengaruh umur secara signifikan berpengaruh terhadap lamanya mencari kerja dengan arah yang positif. Setiap kenaikan 1 persen upah reservasi, maka akan memperpanjang lama mencari kerja sebesar 0,97 bulan. Upah reservasi tertinggi dimiliki oleh individu berjenis kelamin laki-laki, umur yang lebih tua, memiliki pendidikan tinggi dan keterampilan yang baik, menikah, sebagai kepala rumah tangga, dan tinggal di wilayah perkotaan. Penelitian juga menemukan bahwa di setiap kelompok umur, individu yang menganggur memiliki rata-rata upah reservasi yang lebih tinggi dibandingkan individu yang bekerja. Hal ini mengindikasikan bahwa upah reservasi memiliki peran dalam menciptakan pengangguran melalui lama mencari kerja.

Hasil analisis berikutnya menyimpulkan bahwa pengaruh umur memiliki pengaruh secara langsung terhadap lama mencari kerja. Semakin tua umur individu maka lama mencari kerjanya semakin panjang dibandingkan individu muda (15–22 tahun). Rata-rata lama mencari kerja paling panjang terjadi pada tahap early adulthood (23–33 tahun) dimana individu masih terus berusaha mencari pekerjaan yang terbaik untuk tahapan kehidupan berikutnya kemudian semakin pendek pada tahapan mid-adulthood (34–45 tahun) dan late adulthood (>45 tahun). Hal

ini didukung dari data yang mengindikasikan job turnover tertinggi terjadi pada masa early adulthood dimana individu yang bekerja tapi tetap mencari kerja paling banyak berumur 23–33 tahun (mencapai 34,17 persen).

Secara umum dapat disimpulkan bahwa pengaruh umur memberikan pengaruh lama mencari kerja yang berbeda melalui beberapa karakteristik. Terdapat indikasi adanya gap lama mencari kerja terhadap umur muda (15–22 tahun) melalui karakteristik pendidikan dan keterampilan. Pendidikan yang tinggi dan sertifikat pelatihan yang dimiliki justru memperpendek rata-rata lama mencari kerja pada individu muda, berbeda dengan tahapan umur lainnya. Rendahnya pengalaman kerja individu membuat mereka lebih mudah menerima pekerjaan apapun. Terbukti bahwa rata-rata upah pencari kerja umur muda yang bekerja paling rendah dengan jam kerja di bawah normal (<35 jam seminggu). Individu muda belum bisa merasakan rate of return dari investasi human capital yang dilakukan. Sementara itu, pengaruh umur melalui metode mencari kerja menunjukkan kecenderungan yang hampir mirip di setiap tahapan umur dimana metode informal menghubungi kenalan/lainnya berdampak pada lama mencari kerja yang paling pendek dibandingkan metode lainnya. Sementara itu, metode informal melalui media/internet memberikan dampak lama mencari kerja yang paling pendek terhadap individu muda.

Selain itu, diperoleh juga kesimpulan bahwa terdapat indikasi adanya job turnover pada lapangan usaha pertanian, perdagangan, dan konstruksi. Persentase individu yang bekerja namun tetap ingin mencari kerja paling banyak terjadi pada individu yang bekerja di ketiga lapangan usaha tersebut. Apakah fenomena tersebut menggambarkan adanya gap (seperti upah, jam kerja, maupun job mismatch) pada lapangan usaha tersebut atau karena alasan lainnya.

Berdasarkan paparan di atas, analisis terhadap dampak upah reservasi terhadap lama mencari kerja memiliki implikasi terhadap institusi pemberi kerja baik swasta maupun pemerintah. Ketika perusahaan membutuhkan karyawan untuk dipekerjakan dengan kapasitas tertentu, maka nilai upah yang ditawarkan seharusnya lebih tinggi dari upah reservasi pelamar kerja. Nilai estimasi ini juga dapat digunakan sebagai dasar dan evaluasi untuk manage dan menjaga engagement kerja pegawai agar mengurangi job turnover terutama pada pekerja muda.

Pencari kerja pada masa middle adulthood dan late adulthood dapat mulai memanfaatkan media internet untuk efisiensi waktu dan memperluas cakupan pencarian kerja. Beberapa situs dalam mencari kerja secara online diantaranya Jobstreet, LinkedIn, Karir, Urbanhire, Kalibrr, JobsID, dan lain-lain. Media online tersebut saat ini dirancang untuk semakin user friendly sehingga individu tua

pun dapat dengan mudah mencari pekerjaan yang sesuai dengan kapasitas yang dimiliki. Sebaiknya pencari kerja mencari pada portal atau situs resmi yang direkomendasikan oleh pemerintah.

Analisis pengaruh umur melalui beberapa karakteristik juga menemukan adanya indikasi gap yang terjadi pada individu umur muda (15–22 tahun). Individu muda yang memiliki tingkat pendidikan dan keterampilan yang tinggi rentan untuk bekerja pada jenis pekerjaan dan tingkat upah yang tidak sesuai. Jika pemerintah terus melakukan perbaikan kondisi pendidikan dan keterampilan individu sejak bangku sekolah, maka pemerintah juga seharusnya menyediakan pasar kerja yang sesuai dengan output human capital yang dihasilkan. Diperlukan evaluasi dan perbaikan untuk memperhalus transisi penduduk dari sekolah menjadi bekerja (school to work transition) terutama untuk young educated dan skilled worker. Apakah output human capital sudah sesuai dengan kebutuhan pasar kerja di Indonesia atau belum? Pada kenyataannya, perusahaan lebih menilai tinggi pekerja yang berpengalaman dibandingkan yang hanya berpendidikan tinggi tanpa pengalaman kerja.



08

Nama : Fitriani Aditya Putri
Jurusan : Magister Ekonomi Kependudukan dan Ketenagakerjaan
Universitas : Universitas Indonesia
Instansi : Direktorat Statistik Peternakan, Perikanan, dan Kehutanan
Badan Pusat Statistik

Pelatihan dan Peluang Bekerja Kembali Pekerja Formal di Era Pandemi Covid-19: Analisis Data Sakernas Agustus 2020 dan Februari 2021

Pandemi Covid-19 mengakibatkan tingginya angka Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) yang berimplikasi pada tingginya Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Indonesia. Pekerja yang terkena PHK mengalami penurunan kemampuan finansial, sehingga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari maka pekerja harus kembali bekerja. Pada era pandemi Covid-19, pekerja formal masih diminati masyarakat karena upahnya lebih tinggi jika dibandingkan dengan pekerja informal. Investasi modal manusia berupa pelatihan dinilai menjadi salah satu solusi untuk meningkatkan peluang seseorang mendapatkan pekerjaan kembali sebagai pekerja di sektor formal di era pandemi Covid-19, baik pelatihan prakerja maupun pelatihan nonprakerja.

Menjamurnya berbagai jenis pelatihan di era pandemi Covid-19 menjadi satu hal yang menarik untuk dikaji. Seberapa besar pengaruh pelatihan terhadap peluang bekerja kembali seorang pekerja formal merupakan hal baru yang sebelumnya bukan menjadi rujukan seseorang dalam mencari pekerjaan. Apakah secara signifikan dapat meningkatkan peluangnya atau bahkan tidak memberikan pengaruh? Lebih lanjut akan dikupas dalam paparan berikut ini.

A. Pandemi Covid-19 dan Dampaknya pada Aspek Ketenagakerjaan

Pembangunan nasional merupakan suatu pembangunan yang sangat komprehensif dan mencakup seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara (Agarwal, 2010). Keberhasilan pembangunan nasional ditentukan salah satunya oleh keberhasilan pembangunan ekonomi. Hal ini karena pembangunan ekonomi merupakan perubahan ekonomi dari kondisi stagnan menjadi berkembang dan dari tingkat pendapatan rendah menjadi tingkat pendapatan tinggi, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengatasi masalah kemiskinan absolut (Todaro & Smith, 2012). Salah satu parameter kemajuan pembangunan ekonomi di suatu negara dinilai dengan laju pertumbuhan ekonomi.

Pada era pandemi Covid-19, pertumbuhan ekonomi mengalami kontraksi yang dalam di berbagai negara. Hal ini dikarenakan pandemi Covid-19 yang mulai mewabah sejak bulan Desember 2019 di Wuhan, Tiongkok, telah menyebar secara luas ke seluruh negara di dunia dengan dampak besar pada kesehatan masyarakat, perekonomian, dan pasar tenaga kerja (ILO, 2020). ILO (2020) lebih lanjut menjelaskan bahwa banyak negara menerapkan kebijakan menjaga jarak sosial (social distancing) guna mengurangi penyebaran virus, dengan tujuan menghindari dampak pada kesehatan nasional dan menekan korban jiwa. Akan tetapi, kebijakan tersebut berdampak pada pengurangan yang signifikan pada kegiatan ekonomi.

Pandemi Covid-19 mengakibatkan kegiatan ekonomi pada seluruh sektor sangat dibatasi di berbagai negara, sehingga mengakibatkan aliran pendapatan mengalami penurunan yang tajam (ILO, 2020). ILO (2020) juga menjelaskan bahwa dalam situasi pandemi Covid-19, usaha pada berbagai sektor ekonomi dihadapkan pada kerugian besar yang mengganggu kelangsungan perusahaan. Implikasinya terjadi peningkatan penutupan tempat kerja sehingga menurunkan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu, pandemi Covid-19 mengakibatkan permintaan tenaga kerja terguncang di pasar tenaga kerja, sehingga banyak pekerja yang kehilangan pekerjaan baik sementara maupun permanen (OECD, 2020).

Pada masa pandemi Covid-19, masalah utama ketenagakerjaan di berbagai negara adalah tingginya angka pengangguran. Hal ini menjadi perhatian di berbagai negara karena tenaga kerja merupakan salah satu modal yang penting dalam menjalankan roda pembangunan suatu negara (BPS, 2008). Selain itu, tenaga kerja merupakan salah satu faktor produksi yang memengaruhi pendapatan nasional (Mankiw, 2016).

Di Indonesia, pandemi Covid-19 menyebabkan beberapa perusahaan mengalami kerugian dan cenderung terpaksa melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) kepada pekerjanya, yang kemudian meningkatkan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). Berdasarkan hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas), TPT di Indonesia meningkat menjadi 7,07 persen di bulan Agustus 2020 dari sebelumnya 5,23 persen pada bulan Agustus 2019. Artinya, terjadi tambahan 2,6 juta pengangguran dalam kurun waktu satu tahun (BPS, 2020b). Padahal sejak tahun 2005 hingga tahun 2019, TPT di Indonesia cenderung mengalami penurunan dengan rata-rata penurunan sebesar 0,43 persen per tahun.

Selain itu, berdasarkan data Sakernas Agustus, jumlah pekerja yang terkena PHK di tahun 2020 sebesar 2,03 juta dimana lebih besar empat kali lipat dibandingkan jumlah pekerja yang terkena PHK di tahun 2019 sebesar 508 ribu. Sementara jumlah pekerja yang mengalami PHK akibat pandemi Covid-19 sebesar 75,24 persen dari total pekerja yang terkena PHK di tahun 2020. Hal ini mengindikasikan bahwa pandemic Covid-19 sangat berdampak pada kondisi ketenagakerjaan di Indonesia pada tahun 2020.

Kehilangan pekerjaan yang tidak disengaja (involuntary quit job) mengakibatkan pekerja mengalami penurunan kemampuan finansial yang cukup signifikan (Lazear, 2009), sehingga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari maka individu harus kembali bekerja. Pada masa pandemi Covid-19, persaingan untuk mendapatkan pekerjaan di pasar kerja semakin ketat, dikarenakan banyak pekerja yang terkena PHK dengan ditambah angkatan kerja baru yang memasuki pasar kerja. Selain itu, pekerja formal masih dianggap sebagai tujuan utama penyerapan

pekerja di negara sedang berkembang (ILO, 2010). Di Indonesia, pekerja formal masih diminati angkatan kerja karena cenderung memiliki upah yang lebih tinggi dibandingkan pekerja informal, di samping pekerja formal memiliki tingkat pendidikan dan tingkat keterampilan yang lebih tinggi dibanding pekerja informal (Dwi & Satria, 2018). Oleh karena itu, tingkat kesejahteraan pekerja formal lebih baik daripada pekerja informal. Kesempatan kerja yang sempit sebagai pekerja formal akan mengakibatkan tingginya angka pengangguran dan kemiskinan (Bairagya, 2012).

Dalam memasuki pasar kerja pekerja formal, individu masih menemui berbagai rintangan, seperti kurang memiliki akses ke pasar kerja pekerja formal (Abraham, 2017) serta adanya persyaratan masuk berupa umur, tingkat pendidikan, dan keterampilan (Hart, 1973). Oleh karena itu, supaya pekerja dapat bersaing di pasar kerja maka pekerja perlu melakukan investasi modal manusia (Kosteas, 2019). Peningkatan investasi modal manusia berupa keterampilan yang spesifik akan meningkatkan keterampilan pekerja sehingga keterampilan lebih sesuai dengan persyaratan pekerjaan (Kosteas, 2019). Peningkatan keterampilan berupa pelatihan dapat mempercepat seseorang mendapatkan pekerjaan kembali sebagai pekerja formal (Arellano, 2010). Mendapatkan pekerjaan pasca terkena PHK tidaklah mudah pada era pandemi Covid-19 ini. Hanya tenaga kerja yang memiliki pengalaman dan keterampilan yang memiliki peluang besar untuk diterima bekerja kembali sebagai pekerja formal (OECD, 2020).

B. Pelatihan Upaya Mendongkrak Kualitas Tenaga Kerja

Pada era pandemi Covid-19 saat ini, tenaga kerja perlu meningkatkan keterampilan dengan mengikuti pelatihan untuk meningkatkan kemampuan bekerja sehingga kesempatan kerja semakin besar dan terhindar dari pengangguran jangka panjang (ILO-OECD, 2020). Kualitas tenaga kerja yang tinggi akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja (Indriani, 2016). Upaya tenaga kerja dalam meningkatkan kualitas tenaga kerja berupa keterampilan adalah dengan mengikuti pelatihan (Lazear, 2009), karena pelatihan dapat meningkatkan kualitas tenaga kerja dalam waktu singkat (Liang & Yu, 2019).

Pelatihan yang dirancang dengan baik dapat meningkatkan kesempatan individu untuk memasuki pasar kerja sesuai dengan keterampilan yang dibutuhkan (Goldstein, 2014; Khawaja & Nadeem Ahmed, 2013). Pada pelatihan yang memberikan sertifikat memiliki banyak manfaat baik untuk pekerja maupun untuk perusahaan (pemberi kerja). Sertifikat dianggap sebagai sinyal untuk menunjukkan kemampuan pekerja kepada pihak pemberi kerja (Spence (1973) dalam Borjas (2015)). Fleischhauer (2007) juga menjelaskan bahwa dalam rekrutmen pekerja sering terjadi informasi asimetris antara tenaga kerja dengan

pemberi kerja terkait potensi tenaga kerja. Pemberi kerja sering tidak mengetahui kemampuan tersembunyi dari tenaga kerja, sehingga sering terjadi ketidaksesuaian penempatan pekerja berdasarkan kemampuan atau keterampilan yang dimiliki. Oleh karena itu, sertifikat pelatihan merupakan sinyal penting bagi pemberi kerja terkait kemampuan pekerja yang tidak teramati (Baumann, 2016).

Pelatihan tidak selalu berhubungan dengan bidang pekerjaan dan pelaksanaannya pun dapat dilakukan secara online dengan syarat ada penyelenggaranya, kurikulum yang jelas, serta terdapat ujian di akhir periode pelatihan (BPS, 2020d). Pelatihan dapat dilakukan di tempat kerja ataupun kegiatan yang diikuti oleh individu secara pribadi (BPS, 2020d). Berdasarkan penyelenggaranya, pelatihan dibedakan menjadi dua (BPS, 2020d). Pertama, pelatihan yang diselenggarakan lembaga pemerintah, seperti Kementerian, Balai Latihan Kerja (BLK), dan Balai Besar Pengembangan Latihan Kerja (BBPLK). Kedua, pelatihan yang diselenggarakan oleh lembaga swasta, seperti Lembaga Pelatihan Kerja (LPK).

Di tengah pandemi Covid-19, pemerintah Indonesia meresmikan program Kartu Prakerja pada tanggal 20 Maret 2020. Program Kartu Prakerja menjadi bagian dari program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) di sektor perlindungan sosial yang awal dicanangkan sebagai program untuk peningkatan keterampilan kerja dan kewirausahaan berupa bantuan biaya pelatihan yang diarahkan untuk orang yang mencari pekerjaan, orang yang mengalami PHK, atau orang yang memerlukan peningkatan keterampilan, termasuk pelaku usaha mikro dan kecil. Namun, dikarenakan pandemi Covid-19 maka program ini untuk sementara waktu diutamakan bagi pekerja/buruh yang terkena PHK dan pelaku usaha mikro dan kecil yang terkena dampak pandemi Covid-19 (Kemenko Perekonomian, 2020b).

Pelatihan program Kartu Prakerja diharapkan dapat meningkatkan keterampilan kerja, daya saing, produktivitas, dan mengembangkan kewirausahaan (Kemnaker, 2020). Meskipun demikian, pemerintah tidak menjamin seseorang akan mendapatkan pekerjaan setelah berpartisipasi program pelatihan Prakerja. Program Pelatihan Prakerja hanya membantu dalam meningkatkan keterampilan seseorang melalui akses untuk skilling, reskilling, dan upskilling (Kemenko Perekonomian, 2020b).

Partisipasi pelatihan dinilai sebagai salah satu solusi untuk meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal pasca terkena PHK (Liang & Yu, 2019). Oleh karena itu, pengetahuan mengenai pengaruh partisipasi pelatihan begitu penting untuk diamati sebagai referensi evaluasi kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan peluang bekerja kembali (re-employment) sebagai pekerja formal.

Berdasarkan literatur sebelumnya, keterampilan (skill), yang diukur dari pelatihan yang pernah diikuti (partisipasi pelatihan), dapat meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal, baik pelatihan secara mandiri maupun pelatihan di tempat kerja sebelumnya pada saat sebelum pandemi Covid-19 (Arellano, 2010; Brunetti & Corsini, 2017; Cavaco et al., 2013). Kajian ini menggunakan data hasil dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) Agustus tahun 2020 dan Februari 2021 yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Sakernas bertujuan untuk memperoleh informasi data ketenagakerjaan (penduduk bekerja, pengangguran, berhenti kerja, dan pindah kerja) dari level kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. Sejak tahun 2005 sampai tahun 2010, Sakernas dilakukan secara semesteran (Februari dan Agustus). Namun, mulai tahun 2011 hingga tahun 2014 Sakernas dilaksanakan kembali secara triwulanan (Februari, Mei, Agustus, dan November). Sejak tahun 2015, Sakernas kembali dilakukan semesteran (Februari dan Agustus) di seluruh wilayah Republik Indonesia. Selain itu, sejak Sakernas Agustus 2007, penyajian data Sakernas hingga level kabupaten, sedangkan Sakernas Februari 2007 hanya sampai level provinsi (BPS, 2020a).

C. Hubungan Pelatihan terhadap Peluang Seseorang Untuk Bekerja

Berdasarkan hasil analisis inferensial, penelitian ini menemukan bahwa pelatihan memiliki pengaruh terhadap peluang individu untuk bekerja kembali sebagai pekerja formal pada Agustus 2020. Meskipun hanya pelatihan nonprakerja namun memiliki pengaruh secara signifikan. Sementara itu, pelatihan prakerja justru tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Sebelum dikontrol dengan karakteristik individu, pekerja yang mengikuti pelatihan maupun hanya mengikuti pelatihan nonprakerja lebih cenderung bekerja kembali sebagai pekerja formal dibandingkan tidak mengikuti pelatihan. Di sisi lain, kecenderungan bekerja kembali sebagai pekerja formal tidak jauh berbeda antara pekerja yang mengikuti pelatihan prakerja dengan tidak mengikuti pelatihan. Pada Agustus 2020, pelatihan mampu meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal dibandingkan tidak mengikuti pelatihan. Begitu pula pada pelatihan nonprakerja juga mampu meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal dibandingkan tidak mengikuti pelatihan. Temuan ini juga konsisten dengan teori Human Capital oleh Becker (1962) yang menjelaskan bahwa pelatihan mampu meningkatkan modal manusia berupa keterampilan sehingga dapat meningkatkan peluang seseorang untuk bekerja. Selain itu, temuan ini juga sejalan dengan hasil dari penelitian terdahulu bahwa pelatihan mampu meningkatkan peluang seseorang untuk bekerja kembali sebagai pekerja formal (Arellano, 2010; Berman et al., 1994; Brunetti & Corsini, 2017; Cavaco et al., 2013; Fitzenberger & Speckesser,

2007; Liang & Yu, 2019). Keberhasilan mendapatkan pekerjaan kembali tidak terlepas dari investasi modal manusia (Leana & Feldman, 1995; Trif, 2014; Wanberg, 2012).

Temuan ini juga menunjukkan bahwa di saat perekonomian sedang menurun akibat pandemi Covid-19 yang mengakibatkan rendahnya jumlah permintaan tenaga kerja, ternyata pelatihan nonprakerja mampu meningkatkan peluang seseorang untuk mendapatkan pekerjaan kembali pasca terkena PHK akibat pandemi Covid-19 pada Agustus 2020. Akan tetapi, keterbatasan informasi terkait kapan dan durasi pelaksanaan pelatihan Non Prakerja, serta jenis dan jurusan pelatihan, sehingga ada kemungkinan pekerja yang mengikuti pelatihan Non Prakerja memiliki keterampilan yang spesifik karena pelatihan Non Prakerja dapat dilakukan di tempat kerja sebelumnya dan dilakukan sebelum pandemi Covid-19. Pelatihan yang diselenggarakan oleh tempat kerja (perusahaan) lebih bersifat spesifik (specific training) dan/atau lanjutan (advanced training) karena disesuaikan dengan bidang pekerjaan (Berman et al., 1994). Pelatihan yang spesifik dengan didukung sertifikat pelatihan dapat meningkatkan kemungkinan kecocokan (matching) antara keterampilan pekerja dengan pekerjaan yang ditawarkan, sehingga meningkatkan peluang mendapatkan pekerjaan (Fitzenberger & Speckesser, 2007).

Temuan selanjutnya bahwa pelatihan Prakerja tidak memiliki pengaruh yang signifikan. Artinya, pekerja yang terkena PHK akibat pandemi Covid-19 yang mengikuti pelatihan program Kartu Prakerja tidak memiliki perbedaan kecenderungan untuk bekerja kembali sebagai pekerja formal dengan pekerja yang tidak mengikuti pelatihan. Hasil temuan ini konsisten dengan temuan studi terdahulu yang menunjukkan bahwa partisipasi pelatihan program pemerintah tidak signifikan meningkatkan peluang seseorang untuk bekerja (Caliendo & Schmidl, 2016; Caroleo & Pastore, 2001).

Berdasarkan alasan pekerja mendaftar Program Kartu Prakerja diketahui hanya sebesar 43 persen pekerja yang berhasil bekerja kembali sebagai pekerja formal yang mengikuti pelatihan prakerja untuk meningkatkan keterampilan kerja. Sisanya beralasan mendaftar program Kartu Prakerja untuk mendapatkan insentif (memenuhi kebutuhan sehari-hari) dan alasan lainnya. Hal ini dapat dikatakan bahwa pekerja yang mengikuti pelatihan prakerja ternyata tidak bertujuan untuk meningkatkan kompetensi kerja, sehingga pelatihan yang diikuti bukan untuk menunjang dalam mendapatkan pekerjaan baru. Selain itu, banyaknya pekerja yang mengikuti pelatihan prakerja untuk mendapatkan insentif karena program Kartu Prakerja pada masa pandemi bergeser menjadi bagian dari Pemulihan Ekonomi Nasional sebagai program semi bantuan sosial.

Terdapat beberapa dugaan yang menjelaskan mengapa pelatihan Prakerja tidak berpengaruh signifikan terhadap peluang bekerja kembali sebagai pekerja

formal. Pertama, kondisi perekonomian yang mengalami penurunan mengakibatkan rendahnya jumlah permintaan tenaga kerja (Caliendo & Schmidl, 2016; Caroleo & Pastore, 2001). Pandemi Covid-19 menyebabkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia mengalami kontraksi di tahun 2020, sehingga peningkatan keterampilan dari pelatihan prakerja cenderung tidak cukup meningkatkan peluang seseorang untuk bekerja kembali sebagai pekerja formal pada masa pandemi.

Kedua, rendahnya kualitas pelatihan sehingga pelatihan kurang efektif pada pengangguran yang memiliki pendidikan atau keterampilan yang tinggi (Caliendo & Schmidl, 2016; Lechner et al., 2011). Keterbatasan informasi terkait kapan dan durasi pelaksanaan pelatihan Prakerja, serta jenis dan jurusan pelatihan, maka ada kemungkinan bahwa pelatihan Prakerja memiliki kualitas keterampilan yang lebih rendah dibandingkan kualitas keterampilan yang sudah dimiliki para pekerja, sehingga cenderung kurang memberikan pengaruh untuk memasuki pasar kerja pekerja formal. Pelatihan prakerja cenderung lebih banyak diikuti pekerja yang memiliki pendidikan yang tinggi (pendidikan tamat SMA/SMK ke atas), sehingga pelatihan prakerja kemungkinan menjadi kurang efektif dalam meningkatkan keterampilan (skill) pekerja.

Sementara itu, semakin tinggi tingkat pendidikan maka kecenderungan mengikuti pelatihan semakin besar baik pelatihan prakerja maupun pelatihan nonprakerja. Hal ini mengindikasikan bahwa pekerja yang memiliki tingkat pendidikan tinggi yang lebih banyak mengakses pelatihan.

Ketiga, program Kartu Prakerja hanya bertujuan untuk meningkatkan keterampilan pekerja sehingga mampu bersaing di pasar kerja, bukan menjamin pekerja untuk mendapatkan pekerjaan tertentu (Kemenko Perekonomian, 2020b). Selain itu, pelatihan yang tersedia dan yang diikuti pekerja pun juga cenderung tidak selalu berhubungan dengan bidang pekerjaan yang tersedia. Di samping itu, pada masa pandemi, Program Kartu Prakerja juga bertujuan sebagai semi bantuan sosial bagi pekerja yang terdampak pandemi Covid-19.

Pelatihan prakerja cenderung bukan pelatihan yang berupa soft skill tetapi lebih ke arah pelatihan yang singkat (pelatihan dengan durasi kurang lebih satu bulan atau pelatihan dengan 1 hingga 10 kali pertemuan) dengan mendapatkan sertifikat, bukan pelatihan yang bersertifikasi. Selain itu, pelatihan prakerja dilakukan secara daring (online) sehingga jenis pelatihannya cenderung bukan berupa pelatihan yang bersifat teknis (technical training).

Pekerja yang telah menyelesaikan pelatihan prakerja cenderung tidak langsung mendapatkan pekerjaan karena terdapat durasi waktu untuk pekerja dalam mencari pekerjaan setelah menyelesaikan pelatihan, termasuk durasi untuk mempersiapkan administrasi untuk melamar pekerjaan ataupun durasi untuk

mempersiapkan suatu usaha. Di samping itu, terbatasnya lowongan pekerjaan di era pandemi Covid-19 menjadi tantangan pekerja untuk mendapatkan pekerjaan (Susilo, 2021). Selain itu, bekerja kembali bukanlah persoalan yang mudah karena individu sering menggunakan berbagai strategi dalam mendapatkan pekerjaan, termasuk pendekatan wait and see (Mazerolle & Singh, 2004). Bahkan pekerja yang telah memiliki keterampilan yang tinggi akan lebih cenderung untuk mencari pekerjaan dengan upah yang sesuai dengan keterampilan atau keahliannya (Mccall, 1970).

Meskipun program pelatihan prakerja masih baru berjalan dan belum memiliki pengaruh terhadap kecenderungan untuk bekerja kembali sebagai pekerja formal. Akan tetapi, pelatihan prakerja merupakan suatu inovasi pelatihan berbasis digital. Secara tidak langsung pelatihan prakerja mempermudah seseorang untuk mengakses kegiatan pelatihan yang meningkatkan keterampilan di tengah pandemi Covid-19 sehingga kebutuhan pekerja akan keterampilan dapat terpenuhi. Jika mengacu pada hasil penelitian dari Lechner et al. (2011) yang menyatakan bahwa pelatihan program pemerintah di Jerman Barat ternyata menurunkan peluang mendapatkan pekerjaan pada jangka pendek, tetapi mampu meningkatkan peluang mendapatkan pekerjaan pada jangka panjang. Maka dari itu, terdapat kemungkinan bahwa pelatihan prakerja dapat memberikan pengaruh yang positif terhadap kecenderungan bekerja kembali sebagai pekerja formal dalam jangka panjang di saat perekonomian mulai stabil. Hal tersebut tentunya perlu didukung dengan pelatihan yang berkualitas dan pelatihan yang disesuaikan dengan keahlian pekerja dan bidang pekerjaan yang tersedia.

Meskipun pelatihan prakerja tidak memiliki pengaruh terhadap peluang bekerja sebagai pekerja formal pada Agustus 2020, bukan berarti pelatihan prakerja tidak dapat meningkatkan peluang seseorang untuk bekerja. Pelatihan prakerja ternyata memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peluang bekerja sebagai pekerja informal pada pekerja yang terkena PHK akibat pandemi Covid-19. Terbatasnya lowongan pekerjaan pekerja formal maka bekerja sebagai pekerja informal adalah pilihan yang cukup baik di saat kondisi pandemi. Pekerja informal merupakan pekerja yang berusaha sendiri maupun yang dibantu buruh tidak tetap, pekerja bebas di sektor pertanian dan selain sektor pertanian, serta pekerja keluarga atau tidak dibayar. Temuan ini sejalan dengan penelitian sebelumnya bahwa Kartu Prakerja mampu meningkatkan peluang untuk berusaha sendiri (self-employment) (Alatas et al., 2021).

Pelatihan prakerja mampu meningkatkan peluang seseorang untuk bekerja sebagai pekerja informal. Hal ini dikarenakan tidak terdapat persyaratan dalam memasuki pasar kerja pekerja informal, sedangkan dalam memasuki pasar kerja pekerja formal terdapat berbagai persyaratan, seperti umur, pendidikan,

keahlian/keterampilan (Hart, 1973). Selain itu, pelatihan prakerja juga mendukung kewirausahaan dengan berbagai jenis pelatihan terkait pemasaran, manajemen keuangan, riset pasar, bahkan cara membuat produk untuk dijual (Kemenko Perekonomian, 2020a). Selain itu, setelah selesai mengikuti pelatihan prakerja, pekerja juga mendapat insentif yang dapat dijadikan modal usaha (Kemenko Perekonomian, 2020a).

Sejalan dengan pelatihan prakerja, pelatihan nonprakerja juga turut memengaruhi peluang bekerja sebagai pekerja informal. Keterampilan yang pernah diperoleh dari pelatihan nonprakerja mampu mendukung pekerja untuk mendapatkan pekerjaan sebagai pekerja informal, di samping tidak adanya persyaratan dalam memasuki pasar kerja pekerja informal.

Selain itu, berdasarkan hasil analisis inferensial, kajian ini juga menemukan bahwa pelatihan, baik pelatihan prakerja maupun nonprakerja tidak memiliki pengaruh terhadap peluang individu untuk bekerja kembali sebagai pekerja formal pada Februari 2021. Sebelum dikontrol dengan karakteristik individu, kecenderungan bekerja kembali sebagai pekerja formal tidak jauh berbeda antara pekerja yang mengikuti pelatihan (baik pelatihan prakerja maupun nonprakerja) dengan tidak mengikuti pelatihan.

Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian terdahulu bahwa pelatihan tidak signifikan memengaruhi peluang seseorang untuk mendapatkan pekerjaan (Caliendo & Schmidl, 2016; Caroleo & Pastore, 2001). Terdapat beberapa dugaan mengapa pelatihan tidak berpengaruh signifikan terhadap peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal. Pertama, kondisi perekonomian yang menurun menyebabkan rendahnya jumlah permintaan tenaga kerja (Caliendo & Schmidl, 2016; Caroleo & Pastore, 2001). Hingga Februari 2021, perekonomian Indonesia masih mengalami pemulihan pasca kontraksi akibat pandemi Covid-19 sehingga lowongan pekerjaan yang tersedia masih sangat terbatas. Kedua, keterampilan khusus (specific training) yang berasal dari pelatihan nonprakerja akan mengalami penurunan bahkan hilang selama masa menganggur, sehingga menurunkan kualitas pekerja (Pissarides, 1992; Pritadrajati, 2021). Ketiga, terdapat dugaan bahwa kualitas pelatihan yang rendah menjadi kurang efektif pada pengangguran yang berpendidikan atau berketerampilan tinggi (Caliendo & Schmidl, 2016; Lechner et al., 2011). Pekerja yang terkena PHK akibat pandemi Covid-19 yang mengikuti pelatihan prakerja dan nonprakerja cenderung memiliki pendidikan yang tinggi pada Februari 2021. Di samping itu, tujuan program Kartu Prakerja hanya meningkatkan keterampilan dan tidak menjamin mendapatkan pekerjaan (Kemenko Perekonomian, 2020b).

Berdasarkan data pada Februari 2021, pekerja yang berhasil bekerja kembali sebagai pekerja formal ternyata hanya 31 persen pekerja yang mengikuti pelatihan

prakerja bertujuan untuk meningkatkan keterampilan (skill), sedangkan sisanya bertujuan untuk mendapatkan insentif guna memenuhi kebutuhan sehari-hari (61 persen) dan alasan lainnya (8 persen). Temuan ini menjelaskan mengapa pelatihan prakerja tidak berpengaruh signifikan terhadap peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal karena motivasi utama pekerja mengikuti pelatihan prakerja adalah untuk mendapatkan insentif (bantuan sosial).

Berdasarkan lapangan pekerjaan, mayoritas pekerja yang mengalami PHK akibat pandemi dan berhasil bekerja kembali sebagai pekerja formal berada pada sektor jasa (perdagangan), baik pada Agustus 2020 maupun Februari 2021. Selain itu, pekerja yang terkena PHK yang mengikuti pelatihan prakerja lebih cenderung bekerja sebagai pekerja formal di sektor industri baik Agustus 2020 maupun Februari 2021. Sementara pekerja yang terkena PHK dan mengikuti pelatihan Non Prakerja lebih cenderung bekerja sebagai pekerja formal di sektor jasa pada Agustus 2020 dan sektor industri pada Februari 2021. Sementara itu, pada pekerja yang terkena PHK yang tidak mengikuti pelatihan lebih cenderung bekerja sebagai pekerja formal pada sektor pertanian baik Agustus 2020 maupun Februari 2021.

Mayoritas pekerja yang mengikuti pelatihan baik prakerja maupun nonprakerja yang berhasil bekerja kembali sebagai pekerja formal cenderung berada pada sektor industri dan jasa. Temuan ini sejalan dengan upaya yang telah dilakukan pemerintah dalam menyongsong revolusi industri keempat (industry 4.0) dengan berbagai program pelatihan terkait implementasi industry 4.0 kepada pekerja pemerintah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maupun swasta (Kemenperin, 2017). Selain itu, program Kartu Prakerja juga terdapat berbagai pelatihan pada sektor jasa yang mendukung kewirausahaan (Kemenko Perekonomian, 2020a). Oleh karena itu, saat ini berbagai pelatihan cenderung lebih banyak terkait bidang industri dan jasa dibandingkan pelatihan terkait bidang pertanian, dimana pelatihan terkait bidang industri berguna untuk mempersiapkan pekerja dalam mendorong revolusi industri keempat dan pelatihan terkait bidang jasa berguna untuk menumbuhkan kewirausahaan di masa pandemi Covid-19.

Selain itu, jika dilihat berdasarkan jenis pekerjaannya, mayoritas pekerja yang berhasil bekerja kembali sebagai pekerja formal adalah pekerja kerah biru baik pada Agustus 2020 maupun Februari 2021. Namun, pekerja yang terkena PHK akibat pandemi yang mengikuti pelatihan baik prakerja maupun nonprakerja ternyata lebih cenderung bekerja sebagai pekerja formal berkerah putih dibandingkan pekerja kerah abu-abu dan biru pada Agustus 2020 dan Februari 2021. Terdapat kecenderungan pelatihan yang diikuti pekerja lebih sesuai dengan pekerjaan kerah putih. Selain itu, pekerja yang mengikuti pelatihan adalah pekerja yang berpendidikan menengah ke atas.

Pekerja formal berkerah putih cenderung memiliki tingkat pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan pekerja formal berkerah abu-abu dan biru. Pekerja kerah putih merupakan pekerja profesional dan teknisi, pimpinan, pejabat pelaksana, dan tata usaha. Pekerja kerah putih memiliki kelas sosial yang lebih tinggi dan memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih baik daripada pekerja kerah abu-abu dan pekerja kerah biru (De Spiegelaere et al., 2012). Temuan ini menjelaskan bahwa pelatihan tidak hanya meningkatkan peluang seseorang untuk mendapat pekerjaan, tetapi juga cenderung meningkatkan peluang memperoleh pekerjaan yang lebih berkualitas (Dengler, 2019).

Pekerja yang tidak mengikuti pelatihan cenderung memiliki tingkat pendidikan yang rendah dan lebih cenderung bekerja kembali sebagai pekerja formal berkerah biru. Pekerja kerah biru adalah pekerja pertanian, perikanan, kehutanan, dan perburuan, serta pekerja bagian produksi, operator alat angkutan, pekerja kasar, dan lainnya. Dapat dikatakan bahwa pekerja kerah biru cenderung memiliki keterampilan yang rendah atau bahkan tidak memiliki keterampilan, serta memiliki tingkat pendidikan yang rendah.

D. Pelatihan Bukan Sebuah Jawaban

Tingginya angka Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) akibat pandemi Covid-19 mengakibatkan banyak pekerja mengalami penurunan kemampuan finansial yang cukup signifikan. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari maka pekerja harus bekerja kembali pasca terkena PHK. Namun, keberhasilan bekerja kembali tidak terlepas dari pengaruh modal manusia. Pelatihan dinilai dapat meningkatkan modal manusia dalam waktu singkat, baik pelatihan yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah maupun swasta.

Hasil dari kajian ini menunjukkan bahwa setelah dikontrol dengan karakteristik individu, pelatihan yang diikuti pekerja yang terkena PHK akibat pandemi Covid-19 memiliki pengaruh dalam meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal pada Agustus 2020. Namun, hanya pelatihan nonprakerja yang memiliki pengaruh dalam meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal. Sementara, pelatihan prakerja tidak memiliki pengaruh terhadap peluang bekerja sebagai pekerja formal, tetapi berpengaruh terhadap peluang bekerja sebagai pekerja informal. Sementara itu, pada Februari 2021, setelah dikontrol dengan karakteristik individu, pelatihan yang diikuti pekerja yang terkena PHK akibat pandemi Covid-19 tidak memiliki pengaruh dalam meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal, baik pelatihan prakerja maupun nonprakerja.

Terbatasnya lowongan pekerjaan pada kondisi perekonomian yang masih mengalami pemulihan akibat dampak pandemi, serta program Kartu Prakerja yang baru berjalan mulai bulan April 2020 menyebabkan pelatihan prakerja belum cukup meningkatkan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal di era pandemi Covid-19. Selain itu, motivasi utama pekerja mengikuti pelatihan prakerja bukan untuk meningkatkan keterampilan melainkan untuk memperoleh insentif (bantuan sosial). Sementara itu, kondisi pandemi yang berkepanjangan, pelatihan nonprakerja dapat tidak berpengaruh lagi terhadap peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal pada Februari 2021 karena hilangnya keterampilan pekerja selama menganggur.

Terbatasnya lowongan pekerjaan formal pada kondisi ekonomi yang masih mengalami pemulihan akibat pandemi Covid-19 maka implikasi kebijakan terkait penurunan angka pengangguran yang dapat diusulkan adalah mengupayakan penciptaan lapangan pekerjaan dengan meningkatkan investasi baik investasi asing maupun domestik dan meningkatkan penumbuhan sektor ekonomi informal, seperti kewirausahaan, dengan pemberian stimulus.

Selain itu, mengupayakan peningkatan peluang bekerja kembali sebagai pekerja formal dengan mengoptimalkan pelatihan program Kartu Prakerja dengan menambahkan variasi pelatihan yang disesuaikan dengan kebutuhan bidang pekerjaan yang tersedia. Pelatihan program Kartu Prakerja juga dapat memperbanyak pelatihan terkait bidang industri untuk mempersiapkan pekerja dalam menghadapi revolusi industri keempat dan memperbanyak pelatihan terkait sektor perdagangan untuk menumbuhkan kewirausahaan. Di samping itu, pelatihan program Kartu Prakerja juga dapat diperbanyak pada pelatihan yang terkait pekerjaan profesional, teknisi, kepemimpinan, ketatalaksanaan, pelaksana dan tata usaha, guna meningkatkan peluang memperoleh pekerjaan yang lebih berkualitas.



09

Nama : Dwijayanti
Jurusan : Magister Ekonomika Pembangunan
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Instansi : BKPSDM Pemerintah Kabupaten Temanggung

Evaluasi Dampak Program Indonesia Pintar terhadap Tingkat Partisipasi Sekolah serta Hasil dan Capaian Proses Pendidikan di Indonesia Tahun 2020

Pendidikan merupakan salah satu modal utama pembangunan manusia Indonesia. Pendidikan memiliki peran strategis dalam pembangunan nasional. Pembangunan nasional akan berhasil jika didukung oleh sumber daya manusia yang berpendidikan. Tujuan pembangunan nasional khususnya di bidang pendidikan secara jelas tertuang dalam Nawa Cita kelima, yaitu meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan.

Pendidikan memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kemajuan suatu bangsa serta sarana dalam membangun masyarakat yang cerdas dan mandiri sebagai investasi dalam pembangunan. Pendidikan masuk daftar prioritas utama dalam pembangunan nasional. Oleh karena itu, pendidikan masuk daftar prioritas utama dalam pembangunan nasional.

Program Indonesia Pintar (PIP) mulai dilaksanakan pada tahun 2015 dan merupakan bagian dari penyempurnaan program Bantuan Siswa Miskin (BSM). PIP merupakan program Conditional Cash Transfer (CCT) yang ditujukan kepada anak usia sekolah dari keluarga miskin dan rentan miskin untuk membantu biaya pendidikan agar tetap mendapatkan layanan pendidikan sampai tamat pendidikan menengah, baik melalui jalur formal SD sampai SMA/SMK dan jalur nonformal paket A sampai dengan paket C dan pendidikan khusus. Melalui program ini pemerintah berupaya mencegah peserta didik dari kemungkinan putus sekolah dan diharapkan dapat menarik siswa putus sekolah agar kembali melanjutkan pendidikannya. PIP juga diharapkan dapat meringankan biaya personal pendidikan peserta didik, baik biaya langsung maupun tidak langsung.

Untuk mengetahui apakah PIP ini memberikan dampak yang positif terhadap tingkat partisipasi sekolah serta hasil dan capaian pendidikan pada tahun 2020, dapat diulas pada paparan berikut ini.

A. Capaian Program Subsidi dalam Meningkatkan Presenetase Angka Pendidikan

Salah satu modal utama pembangunan nasional adalah manusia. Untuk itu, pemerintah Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan sumber daya manusia yang berkualitas dan berdaya saing dalam agenda pembangunan RPJMN IV tahun 2020–2024, salah satunya melalui peningkatan pemerataan layanan pendidikan berkualitas (BPS, 2020). De Silva dan Sumarto (2015) menyatakan bahwa peningkatan potensi pendapatan individu dan perekonomian melalui sejumlah eksternalitas akan dipengaruhi oleh sumber daya manusia dalam bidang pendidikan dan kesehatan.

Berdasarkan temuan Bank Dunia, tingkat pengembalian investasi di bidang pendidikan menunjukkan angka yang lebih tinggi dari investasi fisik, yaitu 15,3

persen berbanding 9,1 persen (Fattah, 2009). Becker (1964) menyarankan bahwa investasi pendidikan adalah cara untuk mengatasi masalah kemiskinan dan pertumbuhan demokrasi. Taraf hidup seseorang akan meningkat melalui investasi pendidikan sehingga perlu membekali individu dengan kemampuan mengakses pekerjaan untuk menghasilkan pendapatan.

Salah satu upaya yang dilakukan dalam peningkatan akses pendidikan adalah pemberian subsidi dalam bentuk Conditional Cash Transfer (CCT). CCT mulai pertama kali diperkenalkan oleh negara Brazil pada tahun 1995 dengan nama Bolsa Escola dan negara Mexico pada tahun 1997 dengan nama Progresa. Setelah itu program CCT banyak diadopsi di berbagai negara termasuk di Indonesia. Pada tahun 2005 pemerintah Indonesia mengeluarkan Program Biaya Operasional Sekolah (BOS) dengan memberikan dana untuk membiayai biaya yang berkaitan dengan operasional sekolah. Kemudian Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) diluncurkan pada 2008 di bawah TNP2K karena program BOS dianggap kurang signifikan dalam mengatasi jumlah siswa drop out dan meningkatkan jumlah partisipasi siswa dalam partisipasi sekolah. Hal ini disebabkan oleh sulitnya rumah tangga dalam memenuhi biaya pendidikan lainnya, seperti seragam, sepatu, transportasi, dan kebutuhan pendidikan lainnya yang tidak dapat dipenuhi oleh BOS (TNP2K, 2012).

Penelitian di Indonesia mengenai CCT di bidang pendidikan yang dilakukan oleh Sulistyaningrum (2016) menunjukkan bahwa pemberian program BOS terhadap siswa miskin mempunyai dampak signifikan terhadap nilai ujian sekolah. Hasil penelitian Yulianti (2015) yang mengevaluasi dampak dan fungsi BSM dalam mengatasi angka putus sekolah, menggunakan pendekatan analisis deskriptif menunjukkan hasil yang negatif dan secara signifikan menurunkan jumlah siswa yang putus sekolah. Menurut penelitian Purba (2018), bahwa pemberian program BSM meningkatkan prestasi belajar siswa yang diukur dari nilai ujian akhir sekolah anak. Penelitian Pratiwi (2019), menunjukkan bahwa pemberian BSM berpengaruh terhadap peningkatan partisipasi sekolah anak pada jenjang pendidikan SD dan SMP serta menurunkan angka putus sekolah dan tingkat mengulang di kelas.

Pemerintah Indonesia berkomitmen tinggi untuk memastikan bahwa semua anak dapat memiliki akses pendidikan yang layak dan menyelesaikan pendidikan 12 tahun. Pembangunan pendidikan berfokus pada kebijakan Merdeka Belajar seperti yang tertuang dalam Rencana Strategis (Renstra) Kemendikbud Tahun 2020–2024. Bertumpu pada kebijakan ini, diharapkan seluruh rakyat Indonesia memiliki akses terhadap pendidikan bermutu tinggi yang dicirikan dengan (1) angka partisipasi yang tinggi di seluruh jenjang pendidikan; (2) hasil pembelajaran berkualitas; dan (3) mutu pendidikan yang merata baik secara geografis maupun status sosial ekonomi.

Proporsi anggaran untuk pendidikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dengan begitu besarnya anggaran pendidikan akan mengikuti besaran alokasi belanja pada APBN. Anggaran pendidikan selama tahun 2015–2020 terjadi peningkatan tren. Pemerintah Indonesia selain meningkatkan akses dan kualitas pendidikan dengan mengalokasikan 20 persen dari APBN juga telah melaksanakan dua program bantuan sosial yang khusus ditujukan untuk anak-anak dengan tujuan

- a. memperluas pendidikan akses bagi anak dari keluarga/rumah tangga miskin;
- b. mengurangi angka putus sekolah; dan
- c. memastikan semua anak dapat melanjutkan sekolah hingga ke kelas 12.

Pemerintah pada tahun 2019 mengalokasikan dana APBN untuk anggaran pendidikan sebesar 478,4 triliun rupiah yang disalurkan pada beberapa program salah satunya Program Indonesia Pintar (PIP) yang disalurkan melalui Kartu Indonesia Pintar (KIP). Pemerintah melalui Kementerian Agama mengalokasikan anggaran sebesar Rp1,48 triliun dengan target sekitar 2,2 juta siswa. Sementara melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan alokasi anggaran Rp9,627 triliun dengan sasaran sekitar 17,92 juta siswa (Kemenkeu, 2019).

PIP adalah bantuan tunai langsung kepada siswa miskin untuk menutupi pengeluaran pribadi mereka seperti transportasi, tunjangan harian, dan buku. Program ini awalnya dimulai pada tahun 2008 sebagai program bantuan untuk siswa miskin atau BSM dan pada tahun 2015 berganti nama menjadi PIP. PIP mulai dilaksanakan pada tahun 2015 dan merupakan bagian dari penyempurnaan program BSM. PIP dilaksanakan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, dan Kementerian Agama. PIP memiliki tujuan utama untuk menghilangkan hambatan akses sekolah, mengurangi jumlah putus sekolah, dan mendukung prioritas pemerintah untuk pendidikan dasar universal 12 tahun. Selain menurunkan angka putus sekolah dan memastikan semua anak dapat melanjutkan pendidikan hingga 12 tahun, PIP juga diharapkan dapat meningkatkan pemahaman siswa miskin tentang inklusi keuangan dan akses perbankan (TNP2K, 2021).

Pada tahun 2019, PIP dialokasikan pada 17,9 juta siswa dari jenjang pendidikan SD hingga SMA/SMK dan telah diterima atau dicairkan kepada sekitar 17,6 juta siswa atau persentase pencairan sebesar 95,83%. PIP mencakup anak usia sekolah antara usia 6 dan 21 tahun, baik yang bersekolah di sekolah formal (sekolah reguler dan agama) maupun di sekolah nonformal (seperti Paket A, B, dan C), dan madrasah nonformal/pondok pesantren). Anak-anak dari 25% rumah tangga terbawah (seperti yang diidentifikasi oleh Basis Data

Terpadu Kesejahteraan Sosial: DTKS) menerima Kartu Pintar (Kartu Indonesia Pintar: KIP) dan pemerintah Indonesia juga telah membuka rekening bank atas nama setiap anak yang memenuhi syarat untuk mengakses transfer tunai (TNP2K, 2021).

Kemendikbud (2019) menyatakan bahwa angka putus sekolah pada jenjang pendidikan sekolah menengah berhasil diturunkan dengan dilaksanakannya PIP oleh pemerintah. Selain itu, angka melanjutkan siswa SMP ke sekolah menengah juga berhasil ditingkatkan dengan adanya PIP. Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) meningkat pada jenjang pendidikan menengah (SMA dan SMK) meskipun belum mencapai target. Hasil dari temuan TNP2K (2021) Indonesia telah membuat kemajuan yang cukup luar biasa dalam mencapai salah satu hasil pencapaian pendidikannya karena semakin banyak anak usia sekolah yang terus memiliki akses yang lebih baik ke fasilitas pendidikan, baik APK maupun APM meningkat pada tahun 2019. Namun, masih ada sekitar 3,2 juta anak usia sekolah di Indonesia yang putus sekolah. Anak-anak dari masyarakat miskin dan berisiko masih menghadapi tantangan dalam menyelesaikan pendidikan dasar 12 tahun mereka. Meskipun tingkat partisipasi di tingkat SD sudah tinggi, dan beberapa kemajuan dalam APK di tingkat SMP dan SMA selama dekade terakhir persentase anak-anak yang berasal dari kuintil sosial ekonomi terendah berpartisipasi di sekolah masih lebih rendah dibandingkan dengan anak-anak yang berasal dari kuintil yang lebih tinggi.

Pada tahun 2019, hanya 40% anak dari kuintil terbawah (kuintil 1) yang mampu menyelesaikan program pendidikan dasar 12 tahun, dibandingkan dengan sekitar 90% anak dari kuintil tertinggi (kuintil 5), berdasarkan laporan TNP2K 2020 yang dihitung dari Susenas 2019. Laporan UNICEF dalam TNP2K (2020, 3) juga berbagi temuan serupa di mana anak-anak usia sekolah menengah pertama yang berasal dari rumah tangga/keluarga termiskin lima kali lebih mungkin putus sekolah dibandingkan dengan mereka yang berasal dari rumah tangga paling makmur. Diperkirakan anak-anak termiskin dan anak-anak penyandang disabilitas adalah yang paling berisiko mengalami eksklusi pendidikan. Kemendikbud juga mencatat pada tahun ajaran 2019/2020 masih terdapat 157 ribu siswa SD hingga SMA putus sekolah (Katadata, 2021). Namun, jumlah siswa putus sekolah mengalami penurunan pada tahun ajaran 2019/2020 terutama untuk siswa pada jenjang SMP, SMA, dan SMK.

Abid (2018) menyebutkan dari hasil monitoring ICW (Indonesian Corruption Watch) bahwa masyarakat miskin yang belum terdaftar sebagai peserta PIP sebanyak 41,9%. Hal ini dikarenakan distribusi kartu dan pencairan dana PIP bermasalah. Data yang digunakan belum akurat, serta sebagian

besar dana PIP belum dimanfaatkan untuk kebutuhan pendidikan. Menurut Puspitasari (2019), efektivitas PIP untuk meningkatkan angka partisipasi siswa sekolah dipertanyakan karena sejak PIP digalakkan pada 2014, angka partisipasi murni nasional di semua jenjang pendidikan hingga tahun 2018 hanya meningkat sebesar 1%. Selain itu, akibat tidak meratanya sosialisasi dan kekacauan pendataan menyebabkan beberapa masalah, antara lain data siswa miskin tidak terintegrasi antarkementerian, kuota penerimaan dana rawan dipolitisir, sosialisasi kurang maksimal, pencairan dana belum 100%, pemberian bantuan tak tepat sasaran, dan tidak adanya evaluasi penggunaan bantuan.

Hal tersebut sejalan dengan TNP2K (2021) yang melaporkan bahwa berdasarkan Benefit Incidence Analysis PIP, ditemukan bahwa program ini tidak hanya menjangkau anak-anak dari desil terendah (desil 1 hingga desil 2 sampai dengan status kesejahteraan sosial ekonomi) tetapi juga anak-anak hingga desil 10. Idealnya manfaat PIP seharusnya hanya diterima oleh anak-anak yang berasal dari 20% terbawah, tetapi faktanya juga menjangkau anak-anak yang berasal dari desil pengeluaran yang lebih tinggi. Namun di sisi lain berdasarkan penelitian Hamdi, Setiawan dan Musyad (2020) menunjukkan bahwa perlu melanjutkan PIP pada Sekolah Menengah Kejuruan karena meningkatkan akses kepada siswa SMK, menurunkan angka putus sekolah, dan meringankan biaya pribadi pendidikan meskipun masih ada berbagai permasalahan dalam pelaksanaannya yang harus diperbaiki.

Menurut Kemendikbud (2019) PIP telah berhasil menurunkan angka putus sekolah jenjang pendidikan sekolah menengah dan meningkatkan angka melanjutkan siswa SMP ke sekolah menengah, serta meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) pada jenjang pendidikan menengah (SMA dan SMK) meskipun belum mencapai target. Ini sejalan dengan hasil laporan TNP2K (2021), baik APK dan APM di tingkat SMP dan SMA meningkat antara tahun 2009 dan 2019. Namun berdasarkan hasil analisis oleh TNP2K menunjukkan bahwa masih banyak anak yang berhak mengikuti program PIP di desil terbawah (desil 1 dan 2), namun belum mendapatkan manfaat dari program tersebut. Persentase anak-anak yang berasal dari kuintil sosial ekonomi terendah yang berpartisipasi di sekolah masih lebih rendah dibandingkan dengan anak-anak yang berasal dari kuintil yang lebih tinggi sehingga efektivitas PIP untuk meningkatkan angka partisipasi siswa sekolah dari keluarga miskin/rentan miskin/prioritas dinilai masih kurang. Maka dari itu, perlu untuk dilakukan evaluasi sejauh mana dampak PIP terhadap tingkat partisipasi sekolah serta hasil dan capaian proses pendidikan terutama pada siswa dari keluarga miskin/rentan miskin/prioritas yang menjadi prioritas sasaran program tersebut.

B. Dampak Program Indonesia Pintar (PIP)

1. Dampak PIP terhadap Tingkat Partisipasi Sekolah

Dampak adanya Program Indonesia Pintar (PIP) terhadap tingkat partisipasi sekolah menunjukkan dampak positif dan signifikan di level 1% dengan matching algorithm NN Without Replacement maupun Radius Caliper. Tingkat partisipasi pada jenjang pendidikan SD meningkat sebesar 0,7% dengan NN Without Replacement, sedangkan dengan Radius Caliper sebesar 1,4%. Untuk jenjang pendidikan SMP nilai tingkat partisipasi dengan kedua metode tersebut hasilnya meningkat, yaitu sebesar 5,8% dan 6,6%. Demikian juga tingkat partisipasi siswa pada jenjang SMA meningkat sebesar 13,6 % dengan NN Without Replacement dan dengan Radius Caliper sebesar 19,9%.

Berdasarkan hasil estimasi, dampak PIP terhadap tingkat partisipasi sekolah menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan maka semakin besar dampak yang dihasilkan. Hasil ini sejalan dengan temuan Kemendikbud (2019) dan TNP2K (2020) bahwa PIP berhasil meningkatkan partisipasi sekolah di semua jenjang pendidikan. Hasil yang agak berbeda dari penelitian sebelumnya oleh Pratiwi (2019) yang mengestimasi dampak program CCT, yaitu BSM terhadap tingkat partisipasi sekolah yang efeknya hanya meningkatkan tingkat partisipasi anak pada jenjang pendidikan SD dan SMP namun berdampak negatif untuk jenjang pendidikan SMA. Dari hasil pengukuran effect size magnitude (besaran efek) dengan penelitian sebelumnya oleh Pratiwi (2019) untuk tingkat partisipasi SD, SMP, dan SMA menggunakan Cohen's d didapatkan nilainya kurang dari 0,2 atau dapat dikategorikan memiliki small effect.

2. Dampak PIP terhadap Hasil dan Capaian Proses Pendidikan

Hasil estimasi dampak PIP terhadap hasil dan capaian proses pendidikan menggunakan matching algorithm NN Without Replacement dan Radius Caliper. Hasilnya dari semua variabel outcome nilainya konsisten dengan kedua metode tersebut kecuali pada variabel tingkat mengulang kelas SMA. Dampak PIP terhadap tingkat putus sekolah dan tingkat penyelesaian sekolah semuanya signifikan di level 1% dan 5% sedangkan tingkat mengulang kelas hanya signifikan pada tingkat mengulang kelas di jenjang SMA di level 5%.

Hasil estimasi dampak PIP terhadap tingkat putus sekolah dengan NN Without Replacement maupun Radius Caliper pada jenjang SD dan SMP nilainya mendekati atau hanya selisih 0,001 untuk jenjang SD -0,1% dan -0,2% serta SMP -1,2% dan -1,3%, sedangkan untuk tingkat SMA hasilnya sebesar -3% dan -5%. Hasil estimasi yang bernilai negatif ini menunjukkan bahwa PIP

berdampak menurunkan tingkat putus sekolah di semua jenjang pendidikan SD, SMP, maupun SMA. Hasil ini sesuai dengan tujuan dari program tersebut, yaitu mengurangi jumlah anak putus sekolah. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian Glewwe dan Kassouf (2012), Yulianti (2015), Silvernale (2021) yang menemukan bahwa program CCT berhasil mengurangi tingkat putus sekolah. Hasil pengukuran effect size magnitude Cohen's d dengan penelitian Yulianti (2015) pada tingkat putus sekolah SD, SMP dan SMA menunjukkan nilai yang lebih kecil dari 0,2 atau bisa dikatakan memiliki small effect.

Meskipun hasil estimasinya tidak signifikan, PIP memberikan dampak penurunan tingkat mengulang kelas di SD sebesar 0,2% dengan kedua matching algorithm, untuk jenjang SMP sebaliknya tingkat mengulang kelas meningkat sebesar 0,2% dan 0,3%. Namun hasil berbeda pada tingkat mengulang kelas SMA dengan NN Without Replacement hasilnya negatif 0,1 persen namun tidak, sedangkan dengan metode Radius Caliper hasilnya signifikan pada level 5% dan bernilai positif sebesar 0,5% yang berarti PIP berdampak meningkatkan tingkat mengulang kelas di jenjang pendidikan SMA.

PIP mempunyai dampak signifikan dan positif terhadap tingkat penyelesaian sekolah dengan NN Without Replacement dan Radius Caliper pada jenjang pendidikan SD sebesar 3,1% dan 4,6%, jenjang pendidikan SMP dengan NN Without Replacement yaitu sebesar 5,4%, dan sebesar 9,7%, sedangkan untuk jenjang pendidikan SMA hasilnya sebaliknya yaitu negatif 16,8% dan 12,9%. Menurut BPS (2020), faktor penyebab semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin rendah tingkat penyelesaian sekolah adalah faktor ekonomi, rendahnya kemampuan akademik, dan faktor lainnya.

Hasil dari estimasi dampak PIP terhadap hasil dan capaian pendidikan ini secara keseluruhan, yaitu tingkat putus sekolah, tingkat mengulang kelas, dan tingkat penyelesaian sekolah menunjukkan bahwa semakin tinggi jenjang pendidikan hasilnya semakin menurun atau berdampak negatif. Hal ini hampir sejalan dengan penelitian program CCT di Kolombia (Familias en Acción) yang dilakukan Garcia dan Hill (2010), bahwa hasil secara keseluruhan dari program tersebut memiliki efek positif di sekolah pada prestasi untuk anak-anak (7–12 tahun). Akan tetapi, program CCT berdampak negatif terhadap prestasi sekolah remaja (13–17 tahun).

Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa PIP memiliki dampak signifikan dalam meningkatkan tingkat partisipasi sekolah di semua jenjang pendidikan baik di SD, SMP, maupun SMA. Dampak PIP terhadap hasil

dan capaian pendidikan secara signifikan mampu menurunkan tingkat putus sekolah di semua jenjang pendidikan, meningkatkan tingkat penyelesaian pendidikan SD dan SMP, sedangkan untuk tingkat SMA sebaliknya—menurunkan tingkat penyelesaian pendidikan serta tidak signifikan memberikan dampak menurunkan tingkat mengulang SD dan meningkatkan tingkat mengulang SMP, untuk jenjang pendidikan SMA dengan NN Without Replacement hasilnya tidak signifikan menurunkan tingkat mengulang namun dengan matching algorithm Radius Caliper hasilnya signifikan meningkatkan tingkat mengulang kelas.

Melihat hasil dampak PIP yang signifikan terhadap capaian pendidikan maka PIP harus terus dilanjutkan dengan berbagai perbaikan kebijakan, terutama dalam menyeleksi secara lebih ketat target sasaran program yaitu kepada anak usia sekolah dari rumah tangga miskin dengan membarui data penerima PIP berdasarkan DTKS yang terbaru dari Kementerian Sosial.



10

Nama : Abdurrozak Zaki
Jurusan : Magister Ekonomika Pembangunan
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Instansi : Deputi Bidang Akuntan Negara

Evaluasi Dampak Program Sembako terhadap Konsumsi Kalori, Karbohidrat, Protein, dan Lemak serta Proporsi Pengeluaran Nonmakanan pada Rumah Tangga Penerima Manfaat di Pulau Papua Tahun 2020

Program Sembako merupakan program bantuan sosial pangan yang disalurkan kepada keluarga miskin dan rentan dalam bentuk nontunai dengan tujuan mengurangi beban pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan pangan dan gizi yang lebih seimbang. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis dampak Program Sembako terhadap asupan gizi dan proporsi pengeluaran nonmakanan pada rumah tangga penerima manfaat. Estimasi dampak dilakukan dengan metode Propensity Score Matching (PSM) dan Ordinary Least Square (OLS) menggunakan data yang bersumber dari data mikro Susenas Bulan Maret 2020. Hasil estimasi dengan menggunakan metode PSM menunjukkan bahwa program berdampak signifikan terhadap peningkatan konsumsi kalori sebesar 95,03 kkal per orang per hari, karbohidrat sebesar 17,60 gram per orang per hari, dan protein sebesar 2,81 gram per orang per hari serta penurunan proporsi pengeluaran nonmakanan sebesar 1,54 persen pada rumah tangga penerima manfaat. Program tidak berdampak terhadap konsumsi lemak. Penurunan proporsi pengeluaran nonmakanan tersebut disebabkan oleh peningkatan pengeluaran makanan yang berasal dari nilai bantuan dalam program sebesar Rp150.000,00 per bulan. Dampak program terhadap angka kecukupan gizi disimpulkan efisien dengan mempertimbangkan besaran dampak relatif terhadap rata-rata konsumsi kalori dan protein masing-masing sebesar 4,97 persen dan 5,85 persen serta nilai bantuan relatif terhadap rata-rata pengeluaran rumah tangga konsumsi makanan sebesar 4,92 persen. Namun demikian, dampak program belum cukup efektif untuk mencapai standar kecukupan gizi yang direkomendasikan.

A. Rendahnya Asupan Gizi Masyarakat Papua

Adam Smith menyatakan bahwa tidak ada masyarakat yang tatis dan bahagia jika sebagian besar dalam masyarakat tersebut berada dalam kemiskinan dan penderitaan. Oleh karena itu, Todaro (2014, 216-217) berpendapat bahwa inti dari semua masalah pembangunan adalah penanggulangan kemiskinan yang meluas dan tingkat ketimpangan pendapatan yang semakin tinggi. Hal tersebut merupakan tujuan utama dari kebijakan pembangunan bagi kebanyakan orang.

Sustainable Development Goals (SDGs) merupakan kesepakatan pembangunan baru para pemimpin dunia, termasuk Indonesia. Kesepakatan tersebut mendorong perubahan-perubahan yang bergeser tatist pembangunan berkelanjutan berdasarkan hak asasi manusia dan kesetaraan untuk mendorong pembangunan sosial, ekonomi, dan lingkungan hidup. SDGs diberlakukan dengan prinsip-prinsip universal, integrasi, dan inklusif untuk meyakinkan bahwa tidak tatisti seorang pun yang terlewatkan atau “no-one left behind” (Bappenas, 2021).

Salah satu tujuan dalam SDGs adalah mengakhiri kelaparan serta mencapai ketahanan pangan dan gizi yang baik. Hal tersebut menunjukkan pentingnya kecukupan gizi masyarakat dalam menentukan keberhasilan pembangunan. Asupan

gizi yang baik merupakan salah satu prasyarat bagi sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki kesehatan yang prima. Di Indonesia, angka kecukupan gizi menjadi salah satu indikator untuk mengukur kesejahteraan penduduk. Tingkat kecukupan gizi tersebut dihitung berdasarkan besarnya kalori dan protein yang dikonsumsi penduduk. Mengacu pada standar yang direkomendasikan dari hasil Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi ke-11 tahun 2018, angka kecukupan gizi yang dianjurkan bagi penduduk Indonesia adalah sebesar 2.100 kkal dan 57 gram protein per orang per hari. (BPS 2020, 13).

Papua dan Papua Barat merupakan dua provinsi paling timur di Indonesia. Secara geografis, dua provinsi tersebut berada pada satu pulau yang sama, yaitu Pulau Papua. Gambar 1.1 menampilkan data tatistic konsumsi kalori penduduk di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat periode tahun 2015 s.d. 2019. Data tatistic yang dipublikasikan BPS tersebut menunjukkan bahwa rata-rata konsumsi kalori penduduk di kedua provinsi tersebut masih di bawah rata-rata nasional maupun standar kecukupan gizi. Rata-rata konsumsi kalori penduduk di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tahun 2019 masing-masing adalah 1.863,07 dan 1.922,27 kkal per orang per hari. Pada tahun yang sama, rata-rata konsumsi kalori penduduk secara nasional adalah 2.120,52 kkal per orang per hari.

Tidak jauh berbeda dengan konsumsi kalori, rata-rata konsumsi protein di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga dalam kondisi yang serupa. Rata-rata konsumsi kalori penduduk di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat tahun 2019 masing-masing adalah 44,66 dan 56,60 gram per orang per hari, lebih rendah dari standar kecukupan gizi dan rata-rata nasional sebesar 62,13 gram per orang per hari. Kondisi lebih baik ditunjukkan penduduk di Provinsi Papua Barat yang pada tahun 2018 dan 2019 sudah mendekati standar kecukupan gizi.

Sebagai salah satu negara yang turut menyepakati komitmen dalam SDGs, Indonesia telah melaksanakan beberapa program untuk mencapai ketahanan pangan nasional. Salah satunya adalah Program Raskin (Beras Miskin) atau Program Rastra (Beras Sejahtera). Program Rastra merupakan program pemerintah yang memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian komoditas beras. Dalam ilmu ekonomi, modalitas bantuan yang digunakan dalam Program Rastra tersebut dikenal dengan istilah in-kind (Mankiw 2008, 438). Program Rastra telah berlangsung cukup lama dan dilaksanakan hampir di seluruh wilayah Indonesia, termasuk wilayah di Pulau Papua.

Dalam rangka meningkatkan efektivitas penyaluran dan pemanfaatan serta ketepatan sasaran penerima bantuan sosial, Pemerintah Indonesia melaksanakan kebijakan untuk mentransformasi Program Rastra ke Program Bantuan Pangan Non Tunai (Program BPNT). Secara bertahap pada tahun 2017 sampai dengan tahun 2019, keluarga penerima manfaat Program Rastra dialihkan ke Program BPNT.

Dalam pengembangannya, Program BPNT tersebut berganti nama menjadi Program Sembako pada tahun 2020.

Berbeda dengan Program Rastra, bantuan dalam Program Sembako diberikan dalam bentuk uang nontunai yang dikirim ke rekening penerima melalui Himpunan Bank Negara (Himbara). Selanjutnya, penerima dapat memanfaatkan bantuan tersebut untuk membeli beragam komoditas pangan tertentu di lokasi yang telah ditentukan melalui program. Dalam ilmu ekonomi, modalitas bantuan yang digunakan dalam Program Sembako tersebut dikenal dengan istilah voucher (Gentilini 2016, 3). Dengan adanya beragam pilihan komoditas dan keleluasaan dalam pemanfaatan, Pemerintah ingin penerima program dapat memperoleh asupan gizi yang lebih seimbang.

Beberapa kajian dan evaluasi atas implementasi Program Sembako di Indonesia telah dilaksanakan oleh institusi formal yang terkait dengan program. Namun demikian, hasil kajian dan evaluasi tersebut belum memunculkan secara kuantitatif besaran dampak program terhadap asupan gizi penerima manfaat (setidaknya untuk yang telah dipublikasikan). Penelitian yang dilakukan Banerjee dkk. (2021) mengamati dampak penggantian modalitas bantuan dalam transisi Program Rastra ke Program BPNT tahun 2018 di 44 wilayah kabupaten/kota (tidak termasuk wilayah di Pulau Papua). Outcome program yang diobservasi dalam penelitian tersebut meliputi tingkat kemiskinan, harga dan kualitas komoditas beras, konsumsi protein berbasis telur, serta efisiensi biaya dalam penyaluran program.

Berkaitan dengan modalitas bantuan yang digunakan, beberapa penelitian tentang analisis dampak program bantuan pangan dengan berbagai modalitas telah dilakukan dengan temuan yang beragam. Hidrobo dkk. (2014) melakukan penelitian terhadap bantuan pangan kepada pengungsi Kolombia di Ekuador. Hasil penelitian menunjukkan dampak bantuan dengan modalitas in-kind signifikan lebih kecil dari modalitas voucher dalam hal skor keragaman makanan (dietary diversity). Bantuan dengan kedua jenis modalitas tersebut juga signifikan meningkatkan asupan kalori penerimanya, tetapi tidak ada perbedaan yang signifikan di antara keduanya.

Penelitian oleh Skoufias (2013) dan Cunha (2014) terhadap Programa de Apoyo Alimentario di Meksiko menyimpulkan bantuan pangan dengan modalitas in-kind maupun cash, keduanya berdampak signifikan dalam meningkatkan konsumsi makanan. Namun demikian, dampak kedua jenis modalitas tersebut tidak berbeda secara signifikan. Sebaliknya penelitian yang dilakukan oleh Leroy (2010) terhadap program yang sama menunjukkan modalitas in-kind memberikan dampak yang lebih besar dari modalitas cash dalam hal meningkatkan konsumsi kalori, karbohidrat, protein, lemak, dan nutrisi lain penerimanya.

Di Indonesia, Amrullah dkk. (2020) melakukan penelitian terhadap Program Raskin di Pulau Jawa tahun 2015 (sebelum bertransformasi menjadi Program Sembako). Penelitian tersebut menyimpulkan bantuan dengan modalitas in-kind tersebut berdampak signifikan terhadap peningkatan konsumsi kalori sebesar 37,92 kkal dan protein sebesar 0,66 gram per orang per hari pada kelompok rumah tangga penerima manfaat dengan tingkat pengeluaran rendah. Dampak pada kelompok pengeluaran menengah dan tinggi cenderung lebih tinggi dari nilai tersebut.

Implementasi Program Sembako sebagai pengganti Program Rastra di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat diharapkan dapat memperbaiki kecukupan gizi dan kesejahteraan masyarakat di kedua provinsi tersebut, khususnya masyarakat dengan kondisi sosial ekonomi terendah yang merupakan sasaran penerima program. Namun demikian, keterbatasan dari sisi infrastruktur non tunai, sinyal telekomunikasi, dan akses geografis di kedua provinsi tersebut menjadi salah satu tantangan dalam implementasi program. Oleh karena itu, beberapa wilayah di kedua provinsi tersebut melaksanakan Program Sembako dengan menggunakan mekanisme khusus atau mekanisme alternatif sebagaimana diatur dalam petunjuk teknis program. Mekanisme alternatif tersebut antara lain dilakukan dengan penyaluran secara tunai dan bekerja sama dengan pos penyalur.

Berdasarkan dasar permasalahan di atas, perlu kiranya untuk mengaji dampak pemberian Program Sembako terhadap asupan gizi dan proporsi pengeluaran nonmakanan pada rumah tangga penerima manfaat. Penelitian tersebut berfokus pada rumah tangga di dua provinsi yang berada di Pulau Papua, yaitu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Asupan gizi dalam penelitian ini diukur berdasarkan jumlah konsumsi kalori, karbohidrat, protein, dan lemak.

B. Program Sembako Upaya Meningkatkan Asupan Gizi Masyarakat Papua

Ketahanan pangan dan gizi yang baik merupakan salah satu tujuan dalam SDGs. Data statistik menunjukkan bahwa rata-rata kecukupan gizi penduduk di Pulau Papua yang diukur berdasarkan konsumsi kalori dan protein masih di bawah standar kecukupan gizi yang dianjurkan untuk penduduk Indonesia. Implementasi Program Sembako sebagai pengganti Program Rastra diharapkan mampu memperbaiki salah satu indikator kesejahteraan penduduk tersebut. Salah satu perbedaan yang cukup mendasar Program Sembako dengan Program Rastra terletak pada modalitas yang digunakan, yaitu uang non tunai atau voucher. Penggunaan modalitas tersebut memberikan fleksibilitas kepada penerimanya untuk memilih komoditas pangan yang telah ditentukan dalam program, yaitu bahan pangan yang mengandung sumber karbohidrat, protein hewani, protein nabati, maupun vitamin

dan mineral. Dengan demikian, Program Sembako diharapkan dapat efektif dalam meningkatkan kecukupan gizi penerimanya.

Dalam konteks kebijakan publik, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) mendefinisikan evaluasi sebagai penilaian sistematis dan objektif atas proyek, kebijakan, atau program yang sedang berjalan atau telah selesai, termasuk desain, implementasi, dan hasilnya. Evaluasi dimaksudkan untuk menentukan relevansi dan pemenuhan tujuan, efisiensi, efektivitas, dampak, dan keberlanjutan pembangunan (Kusek dan Rist, 2004). Menurut Gertler dkk. (2012), evaluasi dampak adalah bagian dari evaluasi yang merupakan salah satu inti dari evidence-based policy making. Evaluasi dampak bertujuan memberikan bukti empiris tentang perubahan kesejahteraan individu yang dapat dikaitkan dengan proyek, program, atau kebijakan tertentu.

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) metode, yaitu kuantitatif dan kualitatif. Metode kuantitatif digunakan untuk mengestimasi dampak Program Sembako terhadap outcome dalam penelitian ini, sedangkan penggabungan metode kuantitatif dan kualitatif digunakan untuk analisis terhadap penyaluran dan pemanfaatan Program Sembako. Penekanan utama dalam penelitian ini adalah metode kuantitatif untuk mengestimasi dampak program terhadap outcome. Dengan demikian, desain yang digunakan adalah campuran kuantitatif dan kualitatif yang tidak berimbang (concurrent embedded) (Sugiyono 2020, 41).

Penggunaan metode kuantitatif dilakukan dengan pendekatan kuasi eksperimental karena evaluasi dampak dalam penelitian ini dilakukan setelah program berjalan (retrospective impact evaluation). Teknik analisis yang digunakan adalah Propensity Score Matching (PSM) dan Ordinary Least Square (OLS). Penggunaan metode PSM didasarkan pada pertimbangan bahwa desain Program Sembako menargetkan unit keluarga sebagai penerima manfaat dan data yang tersedia untuk analisis berupa data cross section, sedangkan penggunaan metode OLS semata-mata karena metode tersebut dapat memberikan analisis yang lebih beragam. Dengan kedua metode tersebut, diharapkan potensi bias pada estimasi dampak dapat dikurangi secara substansial, meskipun tidak serta-merta menghilangkannya.

Data kuantitatif yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari data mikro Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Maret 2020. Data mikro Susenas adalah data tentang karakteristik unit populasi yang dikumpulkan dengan cara sensus, survei, kompilasi produk administrasi, dan cara lain sesuai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Susenas diselenggarakan oleh BPS dan dirancang untuk mengumpulkan data sosial kependudukan yang relatif sangat luas, antara lain menyangkut bidang-bidang pendidikan, kesehatan/gizi, perumahan, sosial ekonomi lainnya, kegiatan sosial budaya, konsumsi/pengeluaran dan pendapatan

rumah tangga, perjalanan, dan pendapat masyarakat mengenai kesejahteraan rumah tangganya. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara langsung oleh pencacah kepada rumah tangga terpilih. Pengumpulan data melalui Susenas dilakukan setiap tahun secara semesteran (bulan Maret dan September). Data hasil pencacahan di bulan Maret dapat disajikan sampai dengan tingkat kabupaten/kota, sedangkan untuk bulan September hanya dapat disajikan baik untuk tingkat nasional maupun provinsi.

Pengumpulan data untuk analisis deskriptif atas penyaluran dan pemanfaatan program dilakukan dengan teknik triangulasi, yaitu teknik pengumpulan data yang menggabungkan dari berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah ada (Sugiyono 2020, 315). Data kuantitatif terkait penyaluran dan pemanfaatan diperoleh dari data sekunder yang tersedia dalam mikro Susenas Maret 2020, sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara kepada pihak yang terkait dengan pelaksanaan program. Penggunaan kedua jenis data tersebut diharapkan dapat memberikan informasi yang valid mengenai penyaluran dan pemanfaatan Program Sembako di Pulau Papua.

C. Efektivitas Program Sembako dalam Meningkatkan Angka Kecukupan Gizi Penduduk

Kepesertaan, penyaluran, dan pemanfaatan program jumlah sampel rumah tangga yang menerima Program Sembako di Provinsi Papua sebanyak 93 rumah tangga atau 3,69 persen dari 2.428 sampel rumah tangga, sedangkan di Provinsi Papua Barat sebanyak 366 rumah tangga atau 8,25 persen dari 6.500 sampel rumah tangga. Secara keseluruhan, jumlah rumah tangga penerima Program Sembako sebanyak 459 rumah tangga atau 6,60 persen dari 6.959 sampel rumah tangga. Jika dilihat dari sampel rumah tangga di Pulau Papua secara keseluruhan, persentase rumah tangga yang menerima Program Sembako hanya sekitar 2,41 persen (Susenas Maret 2020, diolah). Gambar 1 menyajikan distribusi sampel rumah tangga penerima Program Sembako berdasarkan kuintil rata-rata pengeluaran per kapita sebulan rumah tangga. Rumah tangga penerima program yang berada di kuintil 1 (rumah tangga dengan tingkat pengeluaran terendah) hanya sebanyak 33,99 persen, sedangkan yang berada di kuintil 2 s.d. 5 sebanyak 64,01 persen. Partisipasi rumah tangga menunjukkan bahwa partisipasi rumah tangga pada kuintil 2 dan 3 lebih tinggi dari pada rumah tangga pada kuintil 1.

Dalam periode bulan November 2019 s.d. Februari 2020, penyaluran bantuan paling banyak dilakukan pada bulan Februari 2020. Pada bulan tersebut, dana bantuan Program Sembako disalurkan kepada 331 rumah tangga atau 72,11 persen dari sampel sebanyak 459 rumah tangga. Rumah tangga paling banyak menyatakan dana bantuan diterima 1 kali dalam 4 bulan, yaitu sebanyak 204 rumah 44 26 14

5 4 112 98 71 54 31 156 124 85 59 35 0 25 50 75 100 125 150 175 Kuintil 1 Kuintil 2 Kuintil 3 Kuintil 4 Kuintil 5 Jumlah Penerima Program Sembako Papua Papua Barat Papua + Papua Barat 6% 5% 3% 1% 1% 8% 12% 9% 7% 4% 8% 12% 9% 7% 4% 0% 5% 10% 15% Kuintil 1 Kuintil 2 Kuintil 3 Kuintil 4 Kuintil 5 Papua Papua Barat Papua + Papua Barat tangga atau 44,44 persen dari total sampel rumah tangga. Jumlah rumah tangga penerima bantuan bervariasi setiap bulannya karena adanya perbedaan frekuensi penyaluran bantuan, yaitu 1 s.d. 4 kali dalam 4 bulan. Meskipun frekuensi penyaluran berbeda-beda antar rumah tangga, total bantuan yang diterima relatif sama secara kumulatif dengan nilai rata-rata sebesar Rp517.069,54,00. Nilai tersebut sesuai dengan besaran bantuan yang ditetapkan oleh Pemerintah, yaitu setiap bulan sebesar Rp110.000,00 pada tahun 2019 dan Rp150.000,00 pada tahun 2020. Dari sekian banyak komoditas yang dapat dibeli, beras menjadi komoditas yang paling banyak dibeli oleh rumah tangga penerima manfaat. Rata-rata rumah tangga menghabiskan dana bantuan untuk pembelian komoditas tersebut sebesar Rp332.377,51,00 atau sekitar 65,40 persen dari total dana bantuan selama 4 bulan sebesar Rp520.000,00,00. Mayoritas rumah tangga (77,45 persen) menyatakan komoditas beras tersebut memiliki kualitas yang baik. Komoditas yang paling banyak dibeli selanjutnya adalah telur dengan rata-rata nilai pembelanjaan sekitar 15,40 persen dari total dana bantuan. Jenis komoditas lain yang juga banyak dibeli berturut-turut adalah kacang-kacangan, daging ayam, jagung, tepung, dan lainnya dengan rata-rata nilai pembelanjaan sekitar 18,41 persen dari total dana bantuan. Fleksibilitas dalam penentuan jenis dan kuantitas komoditas oleh penerima manfaat merupakan salah satu aspek yang diutamakan dalam pemanfaatan bantuan Program Sembako. Namun demikian, mayoritas rumah tangga (60 persen) menyatakan tidak dapat menentukan sendiri jenis dan kuantitas komoditas yang dapat dibeli. Demikian juga dengan jarak yang harus ditempuh oleh rumah tangga ke lokasi pembelian komoditas, dari 449 rumah tangga yang menginformasikan jarak yang harus ditempuh tersebut, terdapat 108 rumah tangga atau sekitar 24 persen yang menempuh jarak ke lokasi pembelian komoditas tidak kurang dari 5 km dengan jarak tempuh terjauh adalah 97 km. Estimasi dampak program Sembako tahun 2020 menyebutkan kriteria penerima manfaat program adalah keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terendah di daerah pelaksanaan (TNP2K, 2019). Dengan demikian, penggunaan kriteria rumah tangga miskin, rata-rata pengeluaran konsumsi, dan beberapa variabel independen lainnya untuk mengestimasi propensity score dalam penelitian ini telah memenuhi asumsi conditional independence.

Asumsi common support akan terpenuhi jika terjadi propensity score overlap antara kelompok perlakuan dan kelompok pembandingan dengan densitas yang cukup. Hal ini terlihat dengan overlapnya propensity score antara kelompok perlakuan dan kelompok pembandingan. Hal tersebut menunjukkan kelompok

perlakuan dan kelompok pembandingan yang digunakan dalam penelitian ini memiliki pasangan yang setara (Bryson et al. 2002 dalam Caliendo dan Kopeinig 2008).

Hasil estimasi dampak dengan menggunakan empat jenis algoritma matching. Hasil estimasi menunjukkan Program Sembako berdampak signifikan terhadap outcome konsumsi kalori, karbohidrat, dan protein serta proporsi pengeluaran nonmakanan, kecuali algoritma Radius Caliper yang menunjukkan hasil berbeda pada outcome konsumsi kalori, protein, dan lemak serta algoritma NN With Replacement pada outcome proporsi pengeluaran nonmakanan. NN Without Replacement dipilih sebagai algoritma matching dalam penelitian ini dengan pertimbangan jumlah sampel kelompok pembandingan jauh lebih besar dari kelompok perlakuan serta adanya pasangan (on support) dalam jumlah yang cukup di antara kedua kelompok.

Tahap selanjutnya dalam estimasi dengan metode PSM adalah penilaian kualitas matching. Hasil uji standar bias sebelum dan setelah dilakukan matching dengan NN Without Replacement. Setelah dilakukan matching, penurunan standar bias hampir terjadi pada seluruh variabel independen, kecuali variabel *poorsq*. Secara keseluruhan, mean bias turun sebesar 20,4 persen, dari 24,1 persen menjadi 3,7 persen. Menurut Caliendo dan Kopeinig (2008), standar bias di bawah 3 persen atau 5 persen setelah matching dianggap sudah cukup. T-test sebelum dan setelah dilakukan matching. Seluruh variabel independen memiliki nilai p-value lebih dari 0,05 setelah proses matching. Hal tersebut mengindikasikan tidak adanya perbedaan rata-rata propensity score yang signifikan antara kelompok perlakuan dan kelompok pembandingan. Demikian juga dengan indikator Pseudo-R² setelah matching sebesar 0,04, lebih rendah dari Pseudo-R² sebelum matching sebesar 0,119. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Sianesi (2004) dalam Caliendo dan Kopeinig (2008, 49), Pseudo-R² yang cukup rendah setelah matching menunjukkan tidak adanya perbedaan sistematis distribusi kovariat di antara kedua kelompok.

Hasil F-test dengan menggunakan hotelling test. Hotelling test dengan menggunakan alfa 5% memperoleh hasil dengan nilai F sebesar 0,4172 dan p-value lebih dari 0,05 yang berarti pengujian tidak menolak H₀. Dengan demikian, seluruh variabel independen pada kelompok perlakuan secara simultan tidak berbeda dengan seluruh variabel independen pada kelompok perlakuan. Tahapan terakhir estimasi dampak dengan metode PSM adalah analisis sensitivitas terhadap hidden bias. Hasil analisis sensitivitas dengan menggunakan teknik Wilcoxon's signed rank test untuk estimasi dampak dengan algoritma matching NN Without Replacement. Nilai $\Gamma=1$ hasil hodgeslehman point estimate untuk outcome konsumsi kalori adalah 77,740. Nilai tersebut mendekati hasil estimasi dampak Program Sembako terhadap konsumsi kalori dengan metode NN Without Replacement, yaitu 95,028. Keduanya

signifikan pada level 5%. Kenaikan gamma sebesar 0,1 akan meningkatkan p-value upper bound menjadi 0,119 yang melebihi ambang batas p-value 0,05. Hal tersebut berarti hidden bias sebesar $\Gamma=1,1$ sudah cukup untuk menjelaskan perbedaan konsumsi kalori antara rumah tangga penerima dan rumah tangga bukan penerima Program Sembako. Dengan demikian, hasil estimasi dampak tersebut sensitif terhadap hidden bias.

Dengan menggunakan analisis yang sama, estimasi dampak Program Sembako terhadap konsumsi karbohidrat dan konsumsi protein juga sensitif terhadap hidden bias. Estimasi dampak terhadap konsumsi kalori sensitif terhadap hidden bias sebesar $\Gamma=1,2$, sedangkan estimasi dampak terhadap konsumsi protein sensitif terhadap hidden bias sebesar $\Gamma=1,1$. Sebaliknya, hasil estimasi dampak Program Sembako terhadap outcome proporsi pengeluaran nonmakanan tidak sensitif terhadap hidden bias. Pembahasan Kepesertaan rumah tangga di Pulau Papua dalam Program Sembako menunjukkan tingkat partisipasi yang masih rendah, yaitu sekitar 2,41 persen dari total rumah tangga secara keseluruhan. Selain itu, hasil analisis juga mengindikasikan adanya ketidaktepatan sasaran penerima manfaat dalam penyaluran Program Sembako. Rumah tangga dengan kriteria miskin dan tingkat pengeluaran menengah memiliki kecenderungan menerima program yang lebih besar dari rumah tangga miskin lainnya. Dengan demikian, rumah tangga termiskin belum menjadi rumah tangga yang paling menerima manfaat program. Pemanfaatan dana bantuan oleh rumah tangga penerima manfaat menunjukkan komoditas yang paling banyak dibeli adalah beras yang merupakan makanan pokok mayoritas penduduk Indonesia. Komoditas tersebut memiliki kualitas yang baik berdasarkan persepsi dari rumah tangga penerima program. Besarnya pemanfaatan bantuan untuk pembelian komoditas beras menunjukkan bahwa pemanfaatan komoditas lokal dalam Program Sembako belum maksimal. Komoditas lokal tersebut di antaranya adalah bahan pangan sagu dan ubi jalar ungu yang merupakan makanan pokok penduduk asli di Pulau Papua. Pemanfaatan kedua jenis bahan pangan tersebut berpotensi mengurangi biaya yang dibutuhkan dalam penyediaannya. Dengan demikian, tujuan program untuk meningkatkan asupan gizi dapat dicapai dengan lebih efisien. Hal lain yang perlu menjadi catatan dalam aspek pemanfaatan dana bantuan adalah rumah tangga belum sepenuhnya memiliki kendali dalam menentukan jenis dan kuantitas komoditas yang dibeli melalui program. Selain itu, sebagian rumah tangga harus menempuh jarak yang cukup jauh ke lokasi pembelian komoditas. Hal tersebut berpotensi menimbulkan biaya yang cukup signifikan dan harus ditanggung oleh penerima program sehingga dapat mengurangi nilai manfaat bantuan yang diberikan. Hasil estimasi menunjukkan Program Sembako berdampak signifikan terhadap peningkatan konsumsi kalori sebesar 95,03 kkal per kapita per hari, karbohidrat sebesar 17,60 gram per kapita per hari, dan protein sebesar 2,81 gram per kapita per hari serta

penurunan proporsi pengeluaran nonmakanan terhadap pengeluaran rumah tangga sebesar 1,54 persen. Estimasi dampak terhadap konsumsi kalori dan protein dalam penelitian ini lebih tinggi dari hasil estimasi oleh Amrullah dkk. (2020) yang memperkirakan dampak Program Raskin di Pulau Jawa terhadap konsumsi kalori dan protein masing-masing sebesar 37,92 kkal per kapita per hari dan 0,66 gram per kapita per hari untuk kelompok penerima program dengan pengeluaran rendah. Hasil estimasi dalam penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian oleh Banerjee, dkk. (2021) yang menyimpulkan transformasi program bantuan pangan berpengaruh terhadap peningkatan konsumsi protein yang berasal dari telur sebesar 33 gram per bulan pada kelompok rumah tangga yang dialihkan dari Program Beras Sejahtera ke Program BPNT. Estimasi dampak program terhadap proporsi pengeluaran nonmakanan menunjukkan nilai negatif sebesar 1,54 persen. Tabel 8 menyajikan perhitungan sederhana yang menjelaskan mekanisme Program Sembako memengaruhi proporsi pengeluaran rumah tangga penerima manfaat.

Rata-rata pengeluaran rumah tangga penerima Program Sembako adalah Rp4.646.342,00 setiap bulannya dengan persentase pengeluaran makanan sebesar 55,90 persen dan persentase pengeluaran nonmakanan sebesar 44,10 persen. Dengan asumsi bantuan dalam Program Sembako dibelanjakan seluruhnya oleh rumah tangga untuk pengeluaran makanan, peningkatan pengeluaran makanan diperkirakan sebesar Rp153.188,00. Nilai tersebut hampir sama dengan nilai bantuan setiap bulannya dalam Program Sembako tahun 2020, yaitu sebesar Rp150.000,00. Sebaliknya, penurunan pengeluaran nonmakanan diperkirakan sebesar Rp3.188,00 dan relatif kecil. Hal tersebut menunjukkan bahwa peningkatan pengeluaran makanan sepenuhnya berasal dari nilai bantuan dalam Program Sembako. Implementasi Program Sembako sebagai pengganti Program Raskin diharapkan mampu memperbaiki salah satu indikator kesejahteraan penduduk di Pulau Papua, yaitu angka kecukupan gizi. Rata-rata konsumsi kalori dan protein penduduk di Pulau Papua masing-masing adalah 1.912 kkal dan 48 gram. Dengan demikian, besaran relatif dampak Program Sembako adalah 4,97 persen dari rata-rata konsumsi kalori dan 5,85 persen dari rata-rata konsumsi protein penduduk di Pulau Papua. Besaran dampak tersebut dapat dianggap efisien dengan mempertimbangkan nilai bantuan Program Sembako sebesar Rp150.000,00 atau sekitar 4,92 persen dari rata-rata pengeluaran rumah tangga untuk makanan di Pulau Papua sebesar Rp3.050.531,09,00 (Susenas Maret 2020, diolah). Data statistik yang dipublikasikan oleh BPS (2020) menunjukkan konsumsi kalori dan protein penduduk di Pulau Papua masih di bawah standar kecukupan gizi, khususnya penduduk yang berada di kuintil pengeluaran 1 s.d. 3. Rata-rata konsumsi kalori dan protein penduduk di 3 kuintil terbawah tersebut masing-masing adalah 1.708 kkal dan 41 gram (Susenas Maret 2020, diolah). Jika dibandingkan dengan standar kecukupan gizi, yaitu sebesar 2.100 kkal kalori dan 57 gram protein, maka terdapat selisih sebesar 392 kkal kalori

dan 16 gram protein. Dengan demikian, dampak Program Sembako diperkirakan dapat mengurangi selisih tersebut sebesar 23,48 persen untuk konsumsi kalori dan 17,56 persen untuk konsumsi protein. Hal tersebut menunjukkan Program Sembako belum cukup efektif dalam meningkatkan angka kecukupan gizi penduduk di Pulau Papua sesuai dengan standar kecukupan gizi yang direkomendasikan.

D. Memanfaatkan Bahan Lokal sebagai Bagian dari Program Peningkatan Gizi Masyarakat Papua

Penelitian ini menyimpulkan Program Sembako di Pulau Papua tahun 2020 berdampak signifikan peningkatan konsumsi kalori, karbohidrat, dan protein, serta penurunan proporsi pengeluaran nonmakanan terhadap pengeluaran konsumsi rumah tangga. Program Sembako tidak berdampak signifikan terhadap konsumsi lemak. Penurunan proporsi pengeluaran nonmakanan disebabkan oleh peningkatan pengeluaran makanan yang berasal dari bantuan dalam Program Sembako. Dampak Program Sembako terhadap angka kecukupan gizi penduduk di Pulau Papua disimpulkan efisien dengan mempertimbangkan besaran relatif dampak program terhadap rata-rata konsumsi kalori dan protein rumah tangga masing-masing sebesar 4,97 persen dan 5,85 persen serta besaran relatif nilai bantuan terhadap rata-rata pengeluaran rumah tangga untuk makanan sebesar 4,92 persen.

Namun demikian, dampak program belum cukup efektif dalam meningkatkan angka kecukupan gizi sesuai dengan standar kecukupan gizi yang direkomendasikan untuk penduduk Indonesia. Pemerintah perlu mendorong peningkatan partisipasi rumah tangga yang masih rendah di Pulau Papua. Rendahnya tingkat partisipasi tersebut memberi peluang adanya sinergi lintas sektoral atau antarlembaga pemerintah. Beberapa hal yang perlu diperbaiki di antaranya permasalahan dokumen administrasi kependudukan yang merupakan prasyarat calon penerima manfaat program serta ketersediaan infrastruktur nontunai yang diperlukan untuk implementasi program. Kementerian Sosial perlu memperbaiki data calon penerima manfaat untuk memastikan penerima program telah sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Pemerintah juga perlu mendorong pemanfaatan bahan pangan lokal di wilayah pelaksanaan sehingga dapat mengurangi biaya yang dibutuhkan dalam penyediaan komoditas yang ditentukan dalam program. Selain itu, pemerintah dapat mempertimbangkan untuk meningkatkan nilai bantuan agar dampak program menjadi lebih besar. Dengan demikian, program dapat lebih efisien dan efektif dalam mencapai tujuan program.



11

Nama : Restiana Dewi
Jurusan : Magister Ekonomi Terapan
Universitas : Universitas Padjadjaran Bandung
Instansi : Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Analisis Pengaruh Variabel Makroekonomi terhadap Pasar Properti Residensial di Indonesia (Studi Kasus: Wilayah Perkotaan Jawa dan Bali)

Menghuni tempat tinggal yang layak dan terjangkau merupakan salah satu kebutuhan dasar yang harus dipenuhi, karena bukan hanya sebagai tempat tinggal, lebih dari itu, rumah memiliki fungsi sosial sebagai sarana pembinaan keluarga serta memiliki fungsi ekonomi sebagai aset bernilai besar bagi pemiliknya. Pembangunan bidang perumahan juga merupakan bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan sasaran SDGs. Penelitian ini menganalisis pengaruh variabel makroekonomi terhadap pasar properti residensial di Wilayah Jawa-Bali, hal ini terkait dengan kepadatan penduduk serta pergerakan harga properti residensial yang sangat tinggi di wilayah tersebut. Variabel terikat pada penelitian ini menggunakan indeks harga properti residensial (IHPR) yang mewakili harga keseimbangan pasar perumahan. Variabel bebas yang mewakili permintaan perumahan adalah variabel aktivitas ekonomi yang diproksi oleh konsumsi riil relatif terhadap PDRB riil serta variabel kredit konsumsi, sedangkan variabel bebas yang mewakili penawaran adalah biaya konstruksi yang diproksi indeks balas jasa dan upah pekerja konstruksi. Periode penelitian adalah tahun 2010-2020. Pendekatan data panel yang digunakan untuk melihat hubungan jangka panjang dan jangka pendek adalah Dynamic OLS (DOLS), Pool Mean Group (PMG) serta Error Correction Model (ECM). Hasil uji empiris menunjukkan terdapat hubungan keseimbangan jangka panjang yang searah dan signifikan antara variabel makroekonomi dengan pasar properti residensial, sedangkan apabila terjadi guncangan dalam jangka pendek, kecepatan penyesuaian variabel untuk mencapai keseimbangan jangka panjang sebesar 9,6% per tahun. Indeks keterjangkauan cicilan menunjukkan mayoritas penduduk berpenghasilan rendah tidak dapat menjangkau angsuran rumah tipe kecil, serta terlihat eksistensi urban sprawl yang dibuktikan dengan korelasi yang tinggi antara harga rumah, kepadatan penduduk dan persentase penduduk perkotaan pada masing-masing wilayah yang diteliti.

A. Polemik Pemerolehan Properti Residensial di Masyarakat Indonesia

Rumah tangga yang tidak dapat menjangkau kenaikan harga rumah akan tinggal di rumah sewa untuk sementara waktu. Oleh karena itu, peningkatan permintaan rumah sewa sebagai akibat kenaikan penyerapan tenaga kerja imbas peningkatan aktivitas ekonomi akan memicu kenaikan biaya sewa selama stok rumah baru belum mengalami peningkatan. Itulah mengapa pasar tenaga kerja juga sangat memengaruhi pasar properti residensial.

Sebagai contoh, pada pasar tenaga kerja di Kanada, pekerja berpenghasilan rendah pada umumnya menunda anak yang sudah berumah tangga untuk tinggal terpisah dari rumah orang tua (Lemieux & Card, 1997). Mikro studi memperlihatkan

bahwa keputusan seseorang untuk meninggalkan rumah orang tua dan membentuk rumah tangga baru dipengaruhi oleh kondisi pasar tenaga kerja dan akses terhadap perumahan (McElroy & Horney, 2016).

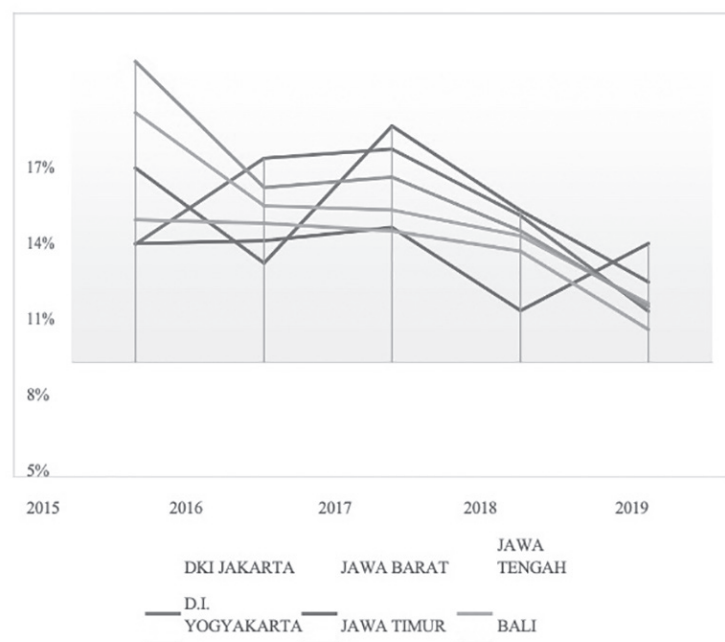
Menurut Case (2000) dan Catte et al. (2004), hubungan antara variabel makroekonomi dengan pasar properti melalui empat jalur, yaitu kontribusi sektor konstruksi terhadap PDB, kecenderungan mengkonsumsi (MPC) yang dapat dilihat dari keuntungan yang dapat dinikmati akibat kenaikan harga rumah, sektor perbankan melalui pinjaman kredit beragunan properti, serta produktivitas tenaga kerja yang bermigrasi dari area yang berproduktivitas rendah ke area perkotaan produktivitas tinggi. Sedangkan menurut Beltratti & Morana (2010), faktor aktivitas ekonomi yang memengaruhi harga rumah dilihat dari beberapa variabel makroekonomi seperti pertumbuhan PDB, konsumsi rumah tangga, dan investasi sektor privat.

Dari sisi penyediaan rumah (supply), kelebihan permintaan daripada ketersediaan stok hunian akan mengakibatkan adanya peningkatan harga properti, terlebih lagi ketersediaan lahan yang semakin terbatas akan membuat penawaran (supply) properti lebih inelastis. Apabila ketersediaan stok rumah tidak dapat mengimbangi permintaan rumah milik, maka permintaan akan bergeser pada rumah sewa.

Penyediaan perumahan sangat bergantung pada biaya konstruksi, di antaranya harga material bahan bangunan, upah pekerja sektor properti, serta biaya-biaya lainnya yang sangat bergantung pada kondisi masing-masing daerah, seperti harga tanah, perpajakan, dan perizinan pemda setempat (Adams & Füss, 2010). Pentingnya biaya konstruksi dalam memengaruhi harga rumah juga menjadi penelitian Case and Shiller (1990) yang meneliti efek perizinan dan biaya konstruksi dalam membangun rumah walaupun hasil penelitian menunjukkan bahwa kedua variabel tersebut tidak signifikan memengaruhi harga rumah.

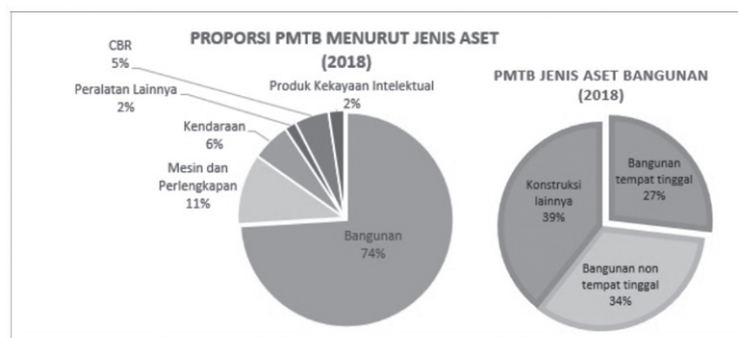
Dalam jangka panjang, biaya konstruksi dan harga rumah baru mempunyai peranan yang sangat penting pada harga rumah. Banyak penelitian di luar negeri yang memasukkan biaya material konstruksi dan biaya upah sebagai komponen biaya konstruksi yang tergabung dalam construction cost index. Biaya konstruksi yang lebih tinggi akan menurunkan aktivitas konstruksi dan ketersediaan stok rumah baru, juga akan memicu kenaikan harga rumah baru maupun rumah sewa. Hal ini senada dengan penelitian Rochmawati & Sugityanto (2017) bahwa dalam jangka pendek kenaikan harga bahan bangunan di Indonesia memiliki pengaruh searah dengan kenaikan harga properti di Indonesia, namun dalam jangka panjang memiliki arah yang berlawanan dengan kenaikan harga properti, sedangkan menurut Cunha & Lobão (2021) tidak terdapat pengaruh yang signifikan pada biaya konstruksi terhadap harga properti residensial dalam jangka panjang.

Grafik 1. Pertumbuhan Indeks Balas Jasa dan Upah Pekerja Konstruks



Selain berperan sebagai hunian, bangunan rumah juga tergolong ke dalam aset. Aset tetap berupa bangunan memiliki porsi sebesar 74% dari total pembentukan modal tetap bruto (PMTB) di Indonesia. PMTB bangunan terdiri dari bangunan tempat tinggal, bangunan non tempat tinggal dan konstruksi.

Grafik 2. Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto di Indonesia



Sumber: BPS (2018), data diolah penulis

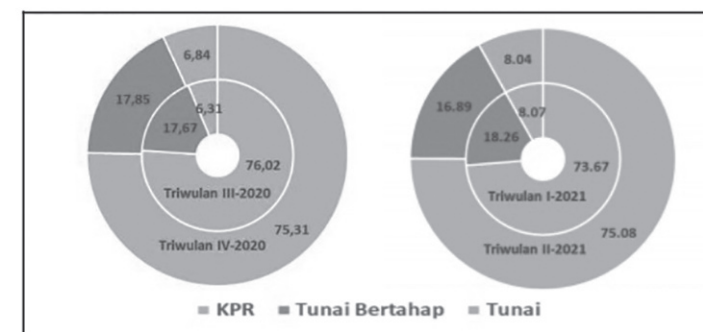
Terdapat tiga bentuk pengeluaran investasi, yaitu investasi tetap bisnis, investasi residensial, dan investasi persediaan. Investasi residensial berupa pembelian rumah baru oleh rumah tangga dan tuan tanah (Mankiw, 2016).

Mayoritas masyarakat Indonesia menjadikan properti sebagai aset favorit karena nilainya terus naik seiring dengan kenaikan harga tanah dari waktu ke waktu, tidak hanya untuk ditempati properti residensial juga berperan sebagai aset yang disewakan, sehingga dapat menjadi penghasilan pasif yang stabil dengan risiko bisnis yang kecil bagi pemiliknya. Namun demikian, karena nilai aset properti tidaklah kecil, rumah tangga yang memiliki keterbatasan daya beli akan sulit menjangkau harga properti residensial.

Keuntungan dari selisih harga penjualan dan harga perolehan aset properti (capital gain), serta efek kesejahteraan kesejahteraan (wealth effect) apabila terjadi kenaikan harga properti membuat pemilik akan merasa lebih kaya karena kenaikan nilai properti tersebut akan meningkatkan kapasitas kredit jika diagunkan.

Wealth effect atas kenaikan harga properti berpotensi meningkatkan konsumsi. Sebaliknya, penurunan harga properti akan mengarah pada kegagalan kredit sehingga berimbas pada penurunan penawaran kredit sebagai akibat dari modal perbankan yang berpotensi hilang apabila terjadi kredit macet pada kredit beragunan properti (Case et al., 2000).

Grafik 3. Pemerolehan Pembiayaan Properti Residensial



Sumber: Bank Indonesia, 2021

Terlihat pada Grafik 4, hasil survei harga properti residensial yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia, menunjukkan mayoritas pembiayaan properti residensial diakses melalui kredit pemilikan rumah (KPR) sebanyak 75,08% pada triwulan II tahun 2021, sedangkan 8,04% secara tunai, dan 16,89% secara tunai bertahap.

Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa mayoritas masyarakat Indonesia memperoleh properti residensial melalui kredit, dan besar kecilnya ketersediaan kredit di masyarakat sangat dipengaruhi oleh suku bunga sebagai instrumen kebijakan moneter. Suku bunga KPR dalam hal ini juga berperan sebagai biaya bagi para debitur yang membeli rumah untuk ditempati, sedangkan bagi pembeli rumah untuk investasi suku bunga KPR bertindak sebagai opportunity cost atas

alokasi sumber daya yang dimiliki. Besar kecilnya suku bunga juga memengaruhi besaran kredit yang dikururkan oleh sektor perbankan, karena sebagai instrumen kebijakan moneter, suku bunga kebijakan atau BI-7 Day Reverse Repo Rate (BI7DRR) digunakan sebagai alat yang memengaruhi pasar uang dan suku bunga perbankan.

Mengingat penelitian mengenai pasar properti residensial terutama untuk studi kasus Indonesia masih sangat terbatas, namun persoalan perumahan di Indonesia masih banyak yang belum terselesaikan, untuk itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai penyebab kenaikan harga properti residensial yang sangat erat kaitannya dengan pergerakan variabel makroekonomi, sehingga dapat diketahui variabel makroekonomi yang berperan signifikan dalam pergerakan pasar properti residensial di Indonesia yang sangat memengaruhi keterjangkauan finansial masyarakat dalam mengakses perumahan.

B. Kenaikan Harga Properti Residensial dan Hubungannya dengan Keterjangkauan Finansial Masyarakat Indonesia

Berdasarkan latar permasalahan yang telah diuraikan di atas, aktivitas ekonomi sangat memengaruhi permintaan properti residensial yang kemudian memengaruhi pergerakan harga properti residensial, meskipun seiring dengan peningkatan aktivitas perekonomian, ternyata masih banyak masyarakat Indonesia yang belum dapat menjangkau harga rumah.

Dari sisi penawaran atau pasokan stok perumahan, biaya produksi menjadi bagian terpenting dalam menentukan harga jual. Biaya produksi dalam sektor perumahan adalah biaya konstruksi yang terdiri dari dua variabel utama, yaitu biaya bahan baku atau material, serta biaya tenaga kerja atau upah pekerja. Kenaikan biaya pembangunan perumahan juga turut menjadi penggerak kenaikan harga rumah dari sisi penawaran. Selain tekanan dari sisi permintaan dan penawaran, kenaikan harga properti residensial juga turut dipicu oleh ketersediaan dana pinjaman oleh sektor perbankan. Semakin besar loanable fund yang disalurkan perbankan untuk membiayai properti maka hal ini akan meningkatkan keterjangkauan masyarakat dan dapat memicu kenaikan harga properti residensial.

Backlog perumahan yang terkait dengan kenaikan harga properti residensial serta keterjangkauan finansial masyarakat dalam mengakses rumah yang layak huni menarik untuk dikaji, sehingga dapat digunakan untuk menjawab beberapa permasalahan, antara lain pertama, laju pertumbuhan harga rumah di Indonesia lebih tinggi daripada laju pertumbuhan pendapatan membuat harga rumah sulit terjangkau terutama oleh masyarakat berpenghasilan rendah. Kedua, proporsi pengeluaran rumah tangga yang

dialokasikan untuk biaya rumah semakin meningkat dari tahun ke tahun dan menggerus alokasi pengeluaran untuk mengkonsumsi barang lain. Hal ini menggambarkan penurunan keterjangkauan finansial dalam memenuhi kebutuhan hunian.

Kenaikan aktivitas perekonomian di perkotaan akan memicu urbanisasi dan meningkatkan permintaan kebutuhan hunian di perkotaan. Namun karena lahan di perkotaan semakin mahal dan sangat terbatas, menyebabkan loncatan permukiman penduduk ke daerah pinggiran secara acak dan tidak terencana yang mengarah pada fenomena urban sprawl

1. Keterjangkauan Properti Residensial

Seperti yang telah disampaikan pada penjelasan sebelumnya, keterjangkauan merupakan kemampuan finansial masyarakat untuk memiliki rumah. Permasalahan keterjangkauan pada umumnya terjadi pada negara berkembang. Suatu rumah tangga memiliki masalah keterjangkauan perumahan ketika mengalokasikan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan rumah layak huni dengan proporsi yang lebih besar dari yang seharusnya (Hulchanski, 1995).

Kenaikan pendapatan, yang mengarah pada peningkatan kesejahteraan, serta kemudahan dalam mengakses kredit kepemilikan rumah seharusnya dapat meningkatkan keterjangkauan untuk memiliki rumah dan menurunkan backlog perumahan. Namun hal itu sulit terwujud karena kenaikan pendapatan tidak sebanding dengan laju kenaikan harga properti residensial, bahkan saat ini proporsi pengeluaran rata-rata rumah tangga untuk perumahan mencapai 25% dan nilai tersebut terus meningkat dari tahun ke tahun. Situasi ini mengindikasikan menurunnya keterjangkauan terhadap perumahan terus menggerus alokasi pendapatan masyarakat untuk mengkonsumsi kebutuhan lain.

Nilai 25% alokasi biaya perumahan terhadap pendapatan rumah tangga tersebut menggambarkan rata-rata pengeluaran perumahan secara umum. Apabila dirinci berdasarkan tingkat pendapatan, perbandingan angsuran terhadap rata-rata penghasilan bulanan pegawai, menggambarkan rasio lebih besar dari 80%. Hal tersebut menandakan sebagian besar pengeluaran dialokasikan untuk membayar angsuran kredit perumahan tipe kecil, sedangkan rumah tipe sedang sudah tidak terjangkau lagi (Buhaerah, 2020).

Terdapat beberapa pendekatan dalam menghitung keterjangkauan finansial, di antaranya melalui perhitungan rasio harga rumah terhadap pendapatan

(*house price to income*) yang menggambarkan sejumlah waktu yang dibutuhkan oleh suatu rumah tangga untuk menabung sejumlah uang yang digunakan dengan asumsi seluruh pendapatan disisihkan untuk membeli rumah (Kosareva & Tumanov, 2008).

C. Karakteristik Sebaran Penduduk Indonesia

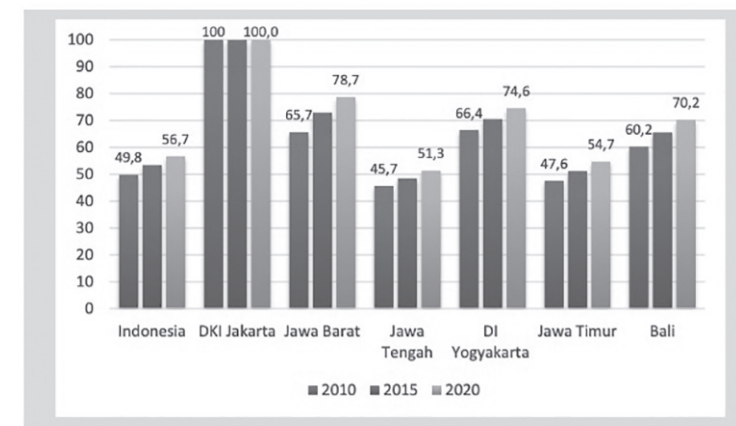
Berdasarkan data hasil sensus penduduk yang dilaksanakan pada bulan September 2020 oleh Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2020 sebanyak 270 juta jiwa. Data kependudukan yang disajikan merupakan hasil pengumpulan hingga wilayah administrasi terkecil. Jumlah penduduk tahun 2020 mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2010, yaitu sebesar 32,56 juta jiwa dengan data-rata laju pertumbuhan sebesar 1,25% per tahun.

Sebaran penduduk yang terkonsentrasi di Pulau Jawa sangat erat kaitannya dengan permasalahan perumahan, karena Pulau Jawa yang hanya seluas 7% dari seluruh wilayah Indonesia dihuni oleh lebih dari separuh penduduk Indonesia, yaitu sebanyak 56,10% atau sekitar 151,59 juta jiwa dari total 270,2 juta jiwa penduduk Indonesia. Hal tersebut berarti ketersediaan rumah yang layak huni bagi masyarakat di wilayah Pulau Jawa menjadi perlu mendapat perhatian serius, mengingat ketersediaan lahan yang tidak sebanding dengan jumlah penduduk akan memicu kenaikan harga rumah.

Sebagai mekanisme alamiah pada pasar perumahan, ketersediaan hunian yang tidak sebanding dengan permintaan, dapat memicu kenaikan harga rumah. Dampak berikutnya yang akan muncul adalah ketika harga rumah yang tidak dapat dijangkau oleh masyarakat berpenghasilan rendah pada akhirnya akan menjadi permasalahan sosial dan lingkungan, karena munculnya wilayah kumuh (*slum area*) di perkotaan ataupun masyarakat perkotaan yang berpindah menghuni wilayah pinggir kota sehingga muncul ketidakteraturan hunian penduduk yang bermukim di pinggir perkotaan menempati lahan yang tidak sesuai peruntukan hunian beralih fungsi menjadi permukiman penduduk (*urban sprawl*).

Grafik 5 menunjukkan data proyeksi penduduk Indonesia tahun 2020–2035. Terjadi kenaikan jumlah penduduk perkotaan di wilayah Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali, sedangkan wilayah perkotaan di DKI Jakarta telah mencapai 100%. Keenam wilayah tersebut merupakan provinsi dengan kepadatan penduduk tertinggi di Indonesia.

Grafik 4 Persentase Penduduk Perkotaan di Wilayah Jawa-Bali



Sumber: BPS, 2020

Kepadatan penduduk ini akan menjadi permasalahan sosial dan lingkungan apabila tidak diimbangi dengan ketersediaan hunian yang layak. Namun dikarenakan mekanisme keseimbangan pasar perumahan tetap berperan, maka kelebihan permintaan dibanding penawaran akan mengarah pada kenaikan harga properti residensial sehingga masyarakat berpenghasilan rendah di kawasan perkotaan akan semakin sulit menjangkau harga rumah.

D. Analisis Keterjangkauan

Masalah keterjangkauan (*affordability*) menjadi salah satu permasalahan sektor perumahan. Hal ini dapat menjadi penyebab meningkatnya hunian kumuh perkotaan (*slum area*) atau tumbuhnya permukiman penduduk di pinggir kota dengan pola yang acak dan tidak teratur (*urban sprawl*). Kendala yang dihadapi oleh masyarakat berpenghasilan rendah dalam memenuhi kebutuhan hunian adalah peningkatan harga rumah yang lebih tinggi dari kenaikan pendapatan.

Harga lahan yang semakin tinggi, sedangkan kebutuhan hunian yang semakin bertambah seiring pertumbuhan populasi penduduk menjadi tantangan yang terjadi secara alamiah di Indonesia. Bukan hanya karena pertumbuhan penduduk alamiah dari tingkat kelahiran, migrasi masyarakat perdesaan ke wilayah perkotaan juga turut menunjang defisit perumahan di perkotaan dan memicu kenaikan harga rumah.

Pemerintah telah memberikan opsi penyediaan perumahan berupa rumah susun, namun pada umumnya masa tinggal di rumah susun adalah selama

5 tahun, dan hal ini belum mencukupi bagi MBR untuk memiliki hunian yang layak setelah masa sewa rumah susun habis. Menurut Owusu-Manu et al., (2018) terdapat 11 variabel yang mempengaruhi keterjangkauan terhadap kredit perumahan di Ghana yang tergabung kedalam lima kategori, yaitu faktor ekonomi, faktor finansial, karakteristik properti, faktor pembangunan, serta faktor geografi.

Menurut Rosa et al., (2011) beberapa metoda digunakan untuk menentukan batasan penghasilan rumah tangga dengan pendekatan pengeluaran, yaitu melalui pendekatan garis kemiskinan (GK), kebutuhan hidup layak (KHL), harga rumah, desil pendapatan, serta penghasilan median. Coskun (2020) menyampaikan dalam penelitiannya bahwa terdapat beberapa perhitungan keterjangkauan perumahan, di antaranya rasio biaya perumahan terhadap pendapatan (HCI), rasio HCI yang disesuaikan, indeks keterjangkauan perumahan (HAI), dan HAI efektif. HAI dihitung dengan melibatkan komponen pendapatan median rumah tangga, suku bunga kredit properti residensial, loan to value, rasio payment to income, dan harga rumah menjadi sebuah indeks.

Pada penelitian ini, perhitungan keterjangkauan perumahan dengan menggunakan housing affordability index (HAI) atau indeks keterjangkauan perumahan, yang membandingkan penghasilan median rumah tangga terhadap angsuran rumah tipe kecil. Perhitungan indeks keterjangkauan cicilan dalam penelitian ini didasarkan ke dalam beberapa kategori pendapatan. Data menggunakan pendapatan median yang bersumber dari data Susenas-BPS tahun 2020 dengan lingkup data provinsi. Asumsi harga rumah yang dipakai untuk menghitung angsuran adalah harga rumah tipe kecil berdasarkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat nomor: 242/KTPS/M/2020 (Kementerian PUPR, 2020).

Indeks keterjangkauan cicilan masyarakat berpenghasilan median di DKI Jakarta dan area Jabodetabek masih tergolong memiliki kemampuan dalam mengangsur rumah tipe kecil. Diasumsikan rumah tipe kecil yaitu rumah sederhana sehat dengan spesifikasi rumah bersubsidi. Dalam kajian ini mengasumsikan suku bunga yang dipakai untuk perhitungan angsuran adalah suku bunga kredit KPR komersial, karena tidak seluruh masyarakat berpenghasilan rendah dapat menikmati subsidi pembiayaan perumahan. Selain alokasi dana subsidi yang terbatas, juga pengembang yang menyediakan rumah bersubsidi juga terbatas. Oleh karena itu, diasumsikan menggunakan tingkat bunga komersial, proporsi uang muka 15% dari total nilai agunan (Bank Indonesia, 2018), sehingga maksimum kredit yang disalurkan perbankan adalah sebesar 85% dari harga rumah (LTV 0,85). Asumsi tenor kredit selama 25 tahun dan repayment capacity atau payment to income (PTI) adalah 30% dari penghasilan.

Masyarakat golongan pendapatan median di wilayah Jabodetabek masih terbelang memiliki kemampuan mencicil angsuran KPR tipe kecil karena angka indeks keterjangkauan masih diatas 1. Sementara itu, masyarakat dengan penghasilan menengah yang berada di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, D.I Yogyakarta, dan Bali sudah tidak dapat mengangsur dengan proporsi yang seharusnya (proporsi angsuran KPR 30% dari pendapatan). Hal itu terlihat dari angka indeks keterjangkauan cicilan yang berada di bawah 1 (satu). Dapat dipastikan untuk masyarakat berpenghasilan rendah yang berpenghasilan di bawah median income di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, D.I Yogyakarta, dan Bali sudah tidak dapat mengangsur KPR dengan proporsi yang wajar.

Apabila analisis keterjangkauan cicilan menggunakan pendekatan distribusi pendapatan, masyarakat yang termasuk golongan 40% pendapatan terbawah yang seharusnya memiliki akses untuk memiliki rumah tipe kecil, memiliki indeks keterjangkauan cicilan sesuai dengan penghasilannya. Masyarakat Jabodetabek yang memiliki penghasilan pada batas atas 40% golongan penghasilan terbawah, yaitu senilai Rp5,036,464.29,00 masih dapat mencicil angsuran rumah tipe kecil dengan porsi yang wajar. Hal tersebut terlihat pada nilai indeks keterjangkauan cicilan yang bernilai di atas 1, yaitu 1,1. Namun, untuk wilayah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta, dan Bali nilai indeks keterjangkauan sudah berada di bawah 1, bahkan untuk wilayah Jawa Timur. Kemampuan mengangsur harga rumah tipe kecil sangat jauh dari kemampuan, indeks keterjangkauan cicilan sebesar 0,64, hal ini berarti juga apabila masyarakat golongan 40% penghasilan terbawah atau dengan penghasilan sekitar Rp. 2,638,250.00, yang membeli rumah dengan fasilitas kredit komersial, pengeluaran konsumsi untuk barang lain akan terdistorsi cukup besar karena pengeluaran untuk perumahan mencapai diatas proporsi yang sewajarnya (didas 30% dari total pendapatan).

E. Fenomena Urban Sprawl

Kriteria wilayah perkotaan menurut Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 120 Tahun 2020 tentang Klasifikasi Desa Perkotaan dan Perdesaan di Indonesia 2020 adalah wilayah yang memiliki kepadatan penduduk, proporsi rumah tangga yang bekerja pada sektor pertanian, dan keberadaan/akses pada fasilitas perkotaan yang sudah mencapai persyaratan untuk menentukan status perkotaan atau desa/kelurahan .

Komposisi wilayah administrasi setingkat desa atau kelurahan di Indonesia yang tergolong dalam klasifikasi desa perkotaan meningkat, semula pada tahun 2010 sebanyak 20%, naik menjadi 35% pada tahun 2020. Persebaran desa perkotaan di regional Jawa menunjukkan kenaikan yang sangat signifikan pada tahun 2020.

Desa perkotaan di regional Jawa pada tahun 2010 sebesar 36,55% meningkat menjadi 65,15% wilayah di regional Jawa adalah perkotaan.

Urban Sprawl bukan hanya dipengaruhi oleh penambahan penduduk secara alamiah atau fertilitas, pengembangan wilayah perkotaan yang tidak sesuai dengan dokumen perencanaan tata ruang juga dipicu karena adanya urbanisasi masyarakat perdesaan yang mencari peruntungan di kota, namun dikarenakan keberadaan para migran tersebut meningkatkan permintaan hunian, sedangkan ketersediaan lahan yang terbatas membuat harga rumah di perkotaan semakin tinggi. Untuk tetap bertahan berkerja di kota, masyarakat yang tidak dapat menjangkau harga rumah tidak memiliki banyak pilihan, antara tinggal di wilayah kumuh perkotaan atau di pinggiran kota dengan membangun permukiman di wilayah pinggiran kota, terlebih lagi daerah pinggiran kota yang seharusnya menjadi pemasok kebutuhan masyarakat kota (sektor pertanian, perkebunan, dan penyediaan bahan baku lainnya).

Kajian ini lebih lanjut juga akan membahas korelasi kenaikan harga properti residensial dengan munculnya permukiman di pinggiran perkotaan atau mengarah pada fenomena urban sprawl. Variabel yang digunakan untuk melihat korelasi antara kenaikan harga rumah (IHPR) di Wilayah Jabodetabek, Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya dan Denpasar dengan tingkat kepadatan penduduk (density) masing-masing provinsi dan persentase penduduk perkotaan (urban) yang diperoleh dari Dokumen Proyeksi Penduduk Indonesia (2010–2035).

Berdasarkan hasil analisis terdapat korelasi atau keterkaitan yang kuat antara indeks harga properti residensial (IHPR), kepadatan penduduk (density), dan persentase penduduk perkotaan (urban), dengan nilai korelasi di atas 80%. Kecuali untuk data presentase penduduk perkotaan wilayah Jabodetabek, nilai korelasi tidak dapat keluar karena selama periode 2010, 2015, dan 2020 berturut-turut mencapai 100%.

Kota Surabaya dan sekitarnya yang mewakili pergerakan harga properti residensial perkotaan di wilayah Jawa Timur memiliki pertumbuhan indeks harga properti residensial tertinggi di antara kelima wilayah lainnya, yaitu tumbuh sebesar 92% pada tahun sejak tahun 2010 hingga 2019. Dikarenakan harga rumah yang tinggi di daerah perkotaan di Surabaya, ada kemungkinan para penduduk lebih memilih tinggal di pinggiran perkotaan di Jawa Timur. Disusul oleh IHPR wilayah Bandung dan sekitarnya, yang mewakili pergerakan harga properti residensial di wilayah Jawa Barat tumbuh sekitar 60%, kemudian wilayah Jabodetabek, yang mewakili Provinsi DKI Jakarta beserta kabupaten/kota yang berbatasan langsung dengan Provinsi DKI Jakarta, tumbuh sekitar 51%. Selanjutnya wilayah dengan pertumbuhan IHPR terendah adalah Kota Yogyakarta yang mewakili Provinsi D.I.

Yogyakarta dengan IHPR yang tumbuh sekitar 18%, kemudian wilayah Semarang dan sekitarnya yang mewakili Provinsi Jawa Tengah, dengan pertumbuhan IHPR sebesar 34% dan Bali sebesar 35%.

Fenomena urban sprawl yang berada di Jabodetabek merupakan akibat dari arah pergerakan aktivitas ekonomi Jakarta. Menurut Harmadi & Yudhistira (2008), aktivitas ekonomi DKI Jakarta baik sektor jasa, manufaktur, dan pendapatan perkapita memiliki pengaruh terhadap pola penggunaan lahan di Bogor, Tangerang, dan Bekasi.

Fenomena urban sprawl dapat diukur melalui berbagai pendekatan. Brueckner dan Fansler (1983) melihat dari jarak batas kota terhadap pusat kota. Semakin menjauhnya batas kota dari pusat kota mengindikasikan urban sprawl semakin kuat. Selain itu, urban sprawl dapat dilihat dari indikator penggunaan lahan pertanian. Konversi lahan pertanian untuk permukiman di Kawasan pinggiran kota mengindikasikan urban sprawl yang kuat pada wilayah tersebut (Bogue, 1956).

Urban Sprawl yang dipicu oleh sektor manufaktur DKI Jakarta mengarah pada perpindahan lokasi sektor manufaktur ke arah Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, dan Kabupaten Tangerang, sedangkan antara wilayah Bogor dan DKI Jakarta terdapat keterkaitan yang tidak dapat diukur dalam nilai ekonomi, melainkan dari sisi ekologis dan konservasi resapan air. Sementara alokasi penggunaan lahan di pinggiran Jakarta untuk daerah perumahan padat mengarah pada wilayah Kota Bekasi, Kota Bogor, Kota Tangerang, Kota Depok dan Serpong.

Untuk wilayah Bali, urban sprawl terjadi di wilayah yang berbatasan dengan Kota Denpasar. Pada penelitian Christiawan (2019), urban sprawl yang terjadi di wilayah Denpasar sangat krusial terhadap penurunan jumlah lahan pertanian di pinggiran Kota Denpasar. Di Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur, Landiyanto, konsentrasi aktivitas ekonomi di Surabaya (2005) terjadi secara spasial karena sektor industri manufaktur dalam mengoptimalkan biaya upah, biaya transportasi, dan akses pasar subsektor unggulan tersebut adalah industri makanan, minuman, tembakau, serta industri logam, mesin, dan peralatan.

F. Implikasi Kebijakan

Berdasarkan hasil penelitian, kenaikan aktivitas ekonomi berpengaruh positif terhadap kenaikan harga properti residensial, namun apabila dibandingkan dengan hasil temuan pada indeks keterjangkauan cicilan, mayoritas masyarakat berpenghasilan rendah tidak dapat menjangkau angsuran rumah tipe kecil dengan porsi yang sewajarnya. Hal tersebut mengindikasikan kenaikan pendapatan yang tidak sebanding dengan kenaikan harga properti residensial yang terjadi

di Indonesia. Hal ini diakibatkan ketersediaan stok properti residensial belum terpenuhi, baik rumah sewa maupun rumah milik sehingga kurangnya penyediaan perumahan dibanding dengan permintaannya dapat memicu kenaikan harga rumah. Pemerintah telah berupaya melalui berbagai kebijakan dalam rangka meningkatkan penyediaan perumahan (sisi supply) serta dalam rangka meningkatkan keterjangkauan (sisi demand).

Apabila dikaitkan dengan hasil penelitian ini, untuk masyarakat berpenghasilan rendah yang berada pada golongan 40%–50 % distribusi pendapatan yang berada di wilayah perkotaan Jakarta, tanpa menggunakan fasilitas KPR bersubsidi pun masih dimungkinkan untuk membeli rumah tipe kecil di Kawasan Jabodetabek jika dengan melihat indeks keterjangkauan cicilan (IKC) masih senilai di atas 1 (sekitar 1,1-1,27). Namun permasalahan yang akan mereka hadapi adalah munculnya tambahan biaya transportasi menuju kota Jakarta terlebih lagi apabila bermata pencaharian di DKI Jakarta. Maka sebaiknya intervensi pemerintah pada masyarakat golongan pendapatan tersebut berupa fasilitas pembangunan rumah vertikal dengan status rumah milik oleh pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan berlokasi di wilayah DKI Jakarta, namun dengan harga jual seharga rumah tipe kecil tapak di wilayah Jabodetabek, yaitu sekitar Rp158.000.000,00 s.d Rp168.000.000,00. Pembangunan rumah vertikal di wilayah DKI Jakarta tersebut dapat mengimbangi opportunity cost apabila memilih tinggal di rumah tapak di wilayah pinggiran Jakarta (Bodetabek) disertai tambahan biaya transportasi yang cukup besar. Tingkat suku bunga yang diberlakukan dapat menggunakan suku bunga komersial, sehingga alokasi anggaran subsidi perumahan dapat dimanfaatkan untuk masyarakat golongan penghasilan dibawah itu, fasilitasi penyediaan rumah vertikal tersebut dapat disebut intervensi pemerintah untuk masyarakat golongan berpenghasilan median dan 40% penghasilan terbawah di wilayah Jakarta berada pada desil 6, 7, 8 yang berarti bentuk intervensi pemerintah yang saat ini diberlakukan berupa pemberian subsidi kredit pembelian rumah (KPR) ataupun kredit pembelian apartemen (KPA),, padahal sekalipun menggunakan tingkat suku bunga komersial, golongan masyarakat pada desil ini masih mampu menjangkau harga rumah tipe kecil, selagi ketersediaan hunian vertikal di Kota Jakarta masih mencukupi. Berbeda dengan intervensi pemerintah di wilayah DKI Jakarta, pada masyarakat perkotaan di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, D.I. Yogyakarta dan Bali, 40%-50% pendapatan terbawah memiliki pendapatan sekitar 2,6-4,4 juta, atau berada pada desil pendapatan 3-4,5 (Tabel 4.13), dengan bentuk intervensi pemerintah yang direkomendasikan berupa penyediaan rumah susun sewa apabila masyarakat belum memiliki rumah/tanah, ataupun pemberian bantuan stimulan rumah swadaya (BSPS) apabila masyarakat tersebut telah memiliki rumah namun belum layak huni atau tanah milik sendiri namun belum memiliki biaya untuk membangun.

Terkait dengan hal tersebut, saran kebijakan bagi MBR di wilayah perkotaan Jakarta yang berada pada golongan pendapatan median maupun golongan 40% penghasilan terbawah (batas atas) adalah dengan mengoptimalkan pembangunan hunian vertikal milik atau rumah susun sederhana milik yang berlokasi di wilayah Jabdetabek. Sementara saran kebijakan bagi MBR tersebut di wilayah perkotaan Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, D.I Yogyakarta, dan Bali adalah pemerintah bekerja sama dengan pemda setempat untuk memperbanyak pembangunan rumah susun sewa untuk mengakomodir kebutuhan hunian yang layak dengan periode sewa yang lebih panjang dari 5 tahun yang disertai pendampingan bagi para penghuni agar menyisihkan sebagian pendapatannya selama masa sewa untuk mempersiapkan uang muka KPR subsidi dengan proporsi yang lebih besar guna meminimalkan pagu kredit agar angsuran per bulan dapat lebih kecil. Hal ini telah dilaksanakan oleh Pemprov. Jawa Barat melalui program Gerakan Menabung Penghuni Apartemen Transit (GEMPITA). Selain penyediaan rumah susun, dukungan pemerintah bisa juga dengan pemberian bantuan stimulan swadaya, berupa pemberian sejumlah uang bagi MBR yang sudah memiliki tanah agar berdaya untuk membangun rumah yang layak huni dengan konsep rumah inti tumbuh dan disertai pendampingan secara teknis dari dinas perumahan terkait di masing-masing daerah tersebut agar pembangunan rumah swadaya memenuhi kriteria rumah yang layak huni. Pendampingan dapat dilakukan dengan mengoptimalkan Program Klinik Perumahan, seperti yang telah dilaksanakan di Pemda Jawa Barat.

Selain aktivitas ekonomi, variabel makroekonomi lain yang secara signifikan dapat memicu kenaikan harga rumah adalah biaya konstruksi. Saran kebijakan terkait biaya konstruksi dapat berupa penerapan teknologi pembangunan yang telah dikembangkan oleh Kementerian PUPR, yaitu teknologi rumah modular RISHA dan RUSPIN yang merupakan rumah dengan konsep knock down, di mana proses pembangunannya tidak membutuhkan semen dan bata, melainkan dengan menggabungkan panel-panel beton dengan baut. Pembangunan rumah modular tersebut dapat diselesaikan dengan waktu jauh lebih cepat. Saat ini penggunaan teknologi rumah modular ini lebih ditekankan pada rehabilitasi hunian pasca terdampak bencana, sehingga produksi modular dan panel-panel masih terbatas dalam jumlah kecil yang mengakibatkan biaya produksi rumah ini tergolong lebih mahal daripada pembangunan rumah konvensional, sehingga saran yang diberikan adalah mengoptimalkan penggunaan teknologi rumah modular ini dalam pembangunan rumah oleh developer agar produksi dapat dilakukan secara masal, sehingga dapat menurunkan biaya marginal dan biaya rata-rata dalam memproduksi unit rumah modular risha atau ruspin tersebut.

Implikasi kebijakan terkait pengendalian harga rumah adalah dengan mengurangi porsi kredit rumah (KPR) karena berdasarkan hasil penelitian,

kenaikan penyaluran kredit dapat memicu kenaikan harga properti residensial dalam jangka panjang. Sebanyak 35 % pendanaan program sektor perumahan dialokasikan untuk program subsidi pembiayaan perumahan baik itu melalui program Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), program Tapera dan program pembiayaan perumahan lainnya, padahal kondisi saat ini, preferensi kebutuhan masyarakat sebagian besar untuk perbaikan rumah/renovasi dan membangun sendiri. Terlebih lagi, kredit perumahan ada umumnya adalah kredit jangka panjang, sehingga beban subsidi perumahan dapat memberatkan APBN apabila terus menambah porsi kredit KPR bersubsidi sebagai bentuk intervensi pemerintah.

Terkait fenomena urban sprawl, perluasan wilayah perkotaan tidak dapat dihindari, seiring perkembangan kota tersebut kebijakan yang perlu diterapkan adalah pengelolaan ruang kota dengan perencanaan yang baik dan mempertimbangkan risiko negatif urban sprawl dalam dokumen perencanaan tata ruang dan wilayah serta penataan kota yang lebih efisien dengan penyediaan hunian perkotaan yang baik dan pemerataan pembangunan wilayah di perdesaan. Selain itu, perlu perencanaan pembangunan infrastruktur di wilayah pinggiran perkotaan dengan mempertimbangkan kondisi urban sprawl yang terjadi agar wilayah perkotaan yang semakin meluas ke wilayah pinggiran akan tetap memenuhi kelayakan dengan infrastruktur dasar yang tersedia.

G. Kondisi Sektor Perumahan pada Masa Pandemi Covid-19

Pada akhir tahun 2019, dunia internasional digemparkan dengan adanya pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), dan terhitung sejak bulan Maret 2020, pemerintah Indonesia memberlakukan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk mencegah penyebaran pandemi virus Corona di sebagian besar wilayah, terutama perkotaan. Kebijakan pembatasan tersebut menyebabkan perlambatan pada berbagai sektor kehidupan, tak terkecuali pada sektor perumahan. Pandemi Covid-19 menurunkan daya beli masyarakat untuk membeli rumah, sebagai akibat banyaknya masyarakat yang mengalami penurunan jam kerja atau bahkan terkena PHK, sehingga diperlukan dukungan pemerintah untuk memberikan relaksasi bagi para debitur eksisting yang terdampak secara perekonomian.

Dari sisi perbankan, pandemi Covid-19 menghambat proses kredit karena penerapan protokol pembatasan sosial membuat serangkaian proses kredit yang sedianya dilaksanakan secara tatap muka menjadi dilaksanakan dengan metode lainnya. Penurunan kemampuan membayar debitur KPR maupun kredit konstruksi yang berdampak pada meningkatnya risiko likuiditas, juga turut menjadi dampak yang secara langsung dirasakan oleh sektor perbankan.

Dampak yang dirasakan pengembang tidak kalah besarnya dengan perbankan, yaitu dari sisi permintaan rumah (demand side) seiring dengan menurunnya daya beli masyarakat, yang secara otomatis menurunkan penjualan rumah, dan menyebabkan cashflow semakin ketat. Sementara dari sisi penyediaan rumah (supply side) proses yang berhubungan dengan penyelesaian dokumen-dokumen pendukung dan perizinan menjadi terhambat sehingga proses pembangunan rumah menjadi melambat.

Program Sejuta Rumah merupakan gerakan percepatan dan kolaborasi antara pemerintah dengan para pelaku pembangunan perumahan dalam menyediakan hunian yang layak bagi masyarakat Indonesia. Sektor perumahan yang multistakeholder, tidak lepas dari dukungan berbagai pemangku kepentingan bidang perumahan diantaranya para pengembang perumahan, kalangan perbankan, sektor swasta, serta masyarakat di seluruh wilayah Indonesia. Pencapaian program sejuta rumah mengalami penurunan pada tahun 2020, namun berangsur mengalami pemulihan pada tahun 2021. Walaupun terlihat mulai pulih, masih terdapat keterbatasan sektor perumahan pada tahun 2021, di antaranya kenaikan bahan bangunan, masalah perizinan atau birokrasi, suku bunga KPR yang masih terbilang tinggi, proporsi uang muka yang tinggi dalam pengajuan KPR serta perpajakan (SHPR Bank Indonesia, 2021). Sejalan dengan hasil Survei Harga Properti Residensial yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia, mengenai faktor penyebab keterbatasan penjualan properti residensial pada tahun 2021, juga dapat dilihat pada pencapaian Program Sejuta Rumah (PSR) yang sudah lebih baik daripada pencapaian tahun 2020, namun belum melampaui kondisi normal pada tahun 2019. Kendati pada tahun 2020 sektor perumahan berkontraksi sebagai dampak pandemi Covid-19, namun pemerintah tetap menyalurkan subsidi pembiayaan perumahan dengan tetap menerapkan prinsip kehati-hatian pada sektor perbankan dalam memilih calon debitur yang akan difasilitasi kredit subsidi. Relisasi FLPP pada masa pandemi Covid pada umumnya tetap meningkat, dari tahun sebelumnya (2019), terkecuali di Provinsi Jawa Barat mengalami penurunan penyaluran FLPP pada tahun 2020, kemudian kembali mengalami peningkatan yang cukup tinggi pada tahun 2021.

Upaya pemerintah untuk tetap menyediakan pasar perumahan pada masa pandemi Covid-19 salah satunya adalah dengan mengoptimalkan peran teknologi informasi yang memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam memperoleh informasi perumahan, di antaranya SiBaRu, E-RTLH, SiReng, SiKasep, SiPetruk, dan Sikumbang.

Merujuk pada hasil pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal berikut ini.

1. Peningkatan aktivitas ekonomi yang diproksikan dengan konsumsi relatif terhadap PDRB dapat memicu kenaikan harga properti residensial yang diproksi dengan indeks harga properti residensial dalam jangka panjang dengan pengaruh yang signifikan.
2. Peningkatan biaya konstruksi yang diproksikan dengan indeks balas jasa dan upah pekerja konstruksi dapat memicu kenaikan harga properti residensial dalam jangka panjang dengan pengaruh yang signifikan.
3. Peningkatan penyaluran kredit konsumsi dapat memicu kenaikan harga properti residensial dalam jangka panjang dengan pengaruh yang signifikan.
4. Dalam jangka pendek kenaikan aktivitas ekonomi, biaya konstruksi dan penyaluran kredit konsumsi tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kenaikan harga properti, namun terjadi penyesuaian secara bersama-sama pada variabel-variabel tersebut untuk mencapai keseimbangan pasar perumahan dalam jangka panjangnya.
5. Perhitungan Indeks Keterjangkauan cicilan baik dengan menggunakan pendekatan pendapatan median (median income) maupun batas atas 40% pendapatan terbawah distribusi pendapatan pada wilayah perkotaan Jawa-Bali, indeks menunjukkan angka di atas 1 pada wilayah Jabodetabek, sedangkan pada wilayah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur dan Yogyakarta menunjukkan nilai lebih kecil dari satu. Hal ini mengindikasikan kemampuan mencicil angsuran rumah tipe kecil dengan asumsi suku bunga komersial pada wilayah Jabodetabek masih dapat dijangkau oleh masyarakat area pendapatan median, dan masyarakat pendapatan pada batas atas 40% pendapatan terbawah, sedangkan untuk Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Jawa Timur menunjukkan angsuran rumah tipe kecil tidak terjangkau oleh masyarakat tersebut.
6. Terdapat eksistensi urban sprawl pada wilayah Jawa-Bali hal tersebut terlihat dari korelasi yang kuat antara indeks harga properti residensial, persentase penduduk perkotaan, dan kepadatan penduduk di wilayah tersebut, serta pertumbuhan yang tinggi pada indeks harga properti residensial yang hampir mencapai 100% untuk di wilayah Jawa Timur.

Dalam rangka menurunkan backlog perumahan, sebaiknya fokus pemerintah tidak pada konsep kepemilikan, namun pada penyediaan hunian yang layak. Hal ini dikarenakan rumah yang berfungsi sebagai hunian juga berfungsi sebagai aset. Sebagaimana pasar aset yang terbentuk dari mekanisme pasar, permintaan kepemilikan rumah daripada stok yang tersedia hanya akan semakin memicu

kenaikan harga rumah milik dalam jangka panjang. Terlebih lagi apabila dalam memperoleh rumah milik tersebut dengan cara kredit. Penyaluran kredit rumah bersubsidi sebaiknya lebih selektif dengan mempertimbangkan batas penghasilan MBR, karena apabila kredit rumah bersubsidi memiliki uang muka yang sangat kecil (misal: 1%), hal tersebut memang dapat meningkatkan keterjangkauan atau daya beli masyarakat, namun dalam jangka panjang akan turut mempercepat laju kenaikan harga rumah daripada kenaikan pendapatan masyarakat. Selain itu, pemerintah perlu mengintervensi pasar perumahan dari sisi biaya produksi dengan menerapkan pemanfaatan teknologi yang dapat menjadi substitusi bahan bangunan yang saat ini dipergunakan untuk pembangunan rumah dengan teknologi konvensional, dengan tujuan pemanfaatan teknologi tersebut dapat lebih mempercepat proses pembangunan dan memangkas biaya upah sebagai salah satu komponen biaya konstruksi.



12

Nama : Tasmilah
Jurusan : Magister Ilmu Ekonomi
Universitas : Universitas Brawijaya Malang
Instansi : BPS Kota Malang

Pengaruh Human Capital dalam Transisi Tenaga Kerja Formal Menjadi Informal pada Masa Pandemi Covid-19

Pandemi Covid-19 yang melanda hampir seluruh negara di dunia mengubah semua aspek kehidupan manusia, termasuk di sektor pekerjaan formal. Terjadinya ekskalasi ekonomi menyebabkan banyak tenaga kerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) yang artinya, banyak tenaga kerja formal yang mendadak harus mencari pekerjaan atau bekerja pada segmen nonformal. Tentunya hal ini merupakan fenomena yang menarik untuk dikaji, bagaimana tenaga kerja dapat tetap bertahan dan berkembang keluar dari segmen formalnya.

Pada paparan kali ini bermaksud mengaji pengaruh modal manusia terhadap peluang transisi tenaga kerja formal menjadi informal pada masa pandemi Covid-19. Modal manusia dalam penelitian ini meliputi pendidikan, pelatihan, pengalaman, keterampilan, dan penggunaan teknologi digital dan internet. Data yang digunakan merupakan data Sakernas Agustus 2019 dan 2020. Kajian ini dianalisis dengan menggunakan regresi logistik untuk mengestimasi pengaruh modal manusia terhadap transisi tenaga kerja formal. Hasil yang diperoleh adalah modal manusia berpengaruh signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal pada masa pandemi. Tingkat pendidikan, pelatihan, dan penggunaan teknologi digital dan internet akan mencegah tenaga kerja formal mengalami transisi menjadi informal. Sementara itu, pengalaman dan pelatihan berpengaruh positif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal.

A. Pandemi Covid-19 dan Dampaknya terhadap Status Pekerja

Pada Agustus 2020, jumlah tenaga kerja formal sebanyak 50,77 juta orang atau setara 39,53 persen. Proporsi tenaga kerja formal dalam duapuluh tahun terakhir mengalami tren peningkatan dari 35,10 persen pada tahun 2000 menjadi 44,12 persen pada tahun 2019. Jumlah tenaga kerja informal di Indonesia sebanyak 77,68 juta orang atau setara dengan 60,47 persen dari seluruh penduduk bekerja di Indonesia. Dalam 20 puluh tahun terakhir, proporsi tenaga kerja informal ini mengalami tren penurunan dari 64,90 persen pada tahun 2000 menjadi 55,88 persen pada tahun 2019. Pada masa pandemi, pekerja informal, baik wiraswasta atau bekerja di sektor formal, lebih mungkin kehilangan pendapatan selama krisis daripada pekerja formal (ILO, 2020b).

Transisi pekerja formal menjadi informal ini harus diantisipasi. Informalitas mempunyai dampak yang berbahaya terhadap hak-hak pekerja dan mempunyai dampak negatif terhadap sustainable enterprises karena faktor rendahnya produktivitas dan terbatasnya akses modal (ILO, 2018). Dari sudut pandang pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan, ekonomi informal yang tidak dikenai pajak dan tidak diatur maka akan mengurangi basis pajak dan karenanya akan mempersulit penyediaan barang, layanan, dan kebijakan publik yang diharapkan warga, dan mempersulit penciptaan budaya kepatuhan dan kohesi

sosial (ILO, 2021). Bahkan menurut penelitian dari Moeis et al. (2020), untuk meningkatkan kesejahteraan diperlukan peralihan pekerjaan kepada sektor formal. Hasil penelitian Dartanto et al. (2020) juga menyebutkan bahwa pendorong mobilitas ekonomi adalah pencapaian pendidikan, pekerjaan formal, pasokan air dan listrik, tanah kepemilikan, dan investasi kesehatan. Artinya, mendorong transisi tenaga kerja informal menjadi formal dan menahan tenaga kerja untuk tetap bekerja pada sektor formal merupakan sebuah keharusan agar kesejahteraan penduduk tetap terjaga.

Pekerja dan perusahaan dalam perekonomian informal tidak memiliki sarana untuk menghadapi konsekuensi dari pandemi. Padahal sektor informal ini diperkirakan memberikan kontribusi setara dengan 40-60% dari PDB di negara berkembang dan sekitar 10-15% di negara maju (Schneider & Williams, 2013). Kegagalan untuk mendukung sektor informal dapat menyebabkan krisis pasar tenaga kerja yang belum pernah terjadi sebelumnya dan memperdalam kemiskinan (ILO, 2020a). Pandemi Covid-19 yang terjadi pada tahun 2020 telah meningkatkan jumlah penduduk miskin di Indonesia sebanyak 2,76 juta orang. Tidak hanya jumlahnya yang bertambah, namun juga tingkat kedalaman (P1) dan tingkat keparahan kemiskinan (P2) semakin meningkat. Pada September 2020, indeks kedalaman kemiskinan meningkat dari 1,50 menjadi 1,75, sedangkan indeks keparahan kemiskinan meningkat dari 0,36 menjadi 0,47. Indeks kedalaman yang meningkat berarti rata-rata pengeluaran penduduk miskin semakin jauh dari garis kemiskinan. Sedangkan indeks keparahan kemiskinan semakin meningkat. Hal ini juga berarti bahwa ketimpangan pengeluaran antarpenduduk miskin semakin lebar. Kondisi tersebut mengindikasikan bahwa kemiskinan akan semakin sulit untuk diatasi. Pada kenyataannya penduduk miskin di Indonesia sebagian besar berstatus sebagai tenaga kerja informal (BPS, 2020).

Untuk mencegah peningkatan jumlah penduduk miskin pemerintah memperluas program perlindungan sosial salah satunya dengan bantuan sosial tunai. Bagi pekerja, pemerintah meluncurkan program kartu prakerja untuk pengembangan kompetensi pekerja/buruh yang terkena pemutusan hubungan kerja, dan/atau pekerja/buruh yang membutuhkan peningkatan kompetensi. Peserta pelatihan kartu prakerja ini akan memperoleh insentif sebagai tambahan manfaat dalam bentuk uang dengan nominal tertentu yang disalurkan melalui rekening bank. Jumlah penerima manfaat dari program kartu prakerja pada tahun 2020 sebanyak 5,9 juta orang. Berdasarkan survei terkait program kartu prakerja yang dilakukan BPS pada Agustus 2020, peserta program ini didominasi oleh penduduk yang sudah bekerja dengan persentase sebesar 66,47 persen, sisanya 22 persen merupakan pengangguran, dan 11 persen bukan angkatan kerja. Peserta program yang sudah bekerja tersebut sebanyak 36 persen mengalami penurunan jam kerja sehingga berdampak pada penurunan pendapatan. Program Kartu

Prakerja ini diakui mampu meningkatkan keterampilan kerja, sebagaimana pengakuan dari 88,9 persen peserta yang menyelesaikan pelatihan. Adanya peningkatan keterampilan tersebut, dalam penelitian ini akan dikaji keterkaitan antara keikutsertaan kartu prakerja dengan transisi tenaga kerja formal menjadi informal.

Penelitian terkait dampak Covid-19 terhadap pasar tenaga kerja dilakukan oleh Bui et al. (2020), Hossain (2021), Adams-prassl et al. (2020), Montenovo et al. (2021), Kikuchi et al. (2021), dan Mongey et al. (2020). Penelitian tersebut berhubungan dengan kehilangan pekerjaan dan penurunan pendapatan pekerja selama pandemi Covid-19. Penelitian dampak Covid-19 pada pasar tenaga kerja formal dilakukan oleh Hoehn-Velasco et al. (2021) di Mexico. Namun, penelitian tersebut belum memasukkan tenaga kerja pada sektor informal dan transisi atau perubahan yang terjadi dari sektor formal ke informal pada masa pandemi.

Dalam proses transisi tenaga kerja formal dan informal tidak terlepas dari human capital yang salah satunya tercermin dari tingkat pendidikan. Saat ini tenaga kerja di Indonesia masih didominasi oleh penduduk dengan pendidikan rendah (lulus SMP/ sederajat ke bawah) dengan proporsi mencapai 57,16 persen. Sementara penduduk bekerja yang berpendidikan menengah (SMA/ SMK sederajat) sebanyak 30,51 persen dan berpendidikan tinggi hanya 12,32 persen.

Penelitian terkait pengaruh human capital terhadap transisi tenaga kerja formal dan informal pernah dilakukan oleh Gong et al. (2004), Bernabe & Stampini (2008), Essers (2013), Taufiq & Dartanto (2020), Anand et al. (2016), Funkhouser (1997), Lehmann & Pignatti (2018), dan Tansel & Acar (2017) dengan menggunakan variabel pendidikan, pengalaman kerja, dan pelatihan. Akan tetapi, penelitian-penelitian tersebut lebih fokus pada transisi dari pekerja informal menjadi pekerja formal. Penelitian tersebut kurang membahas faktor-faktor yang menjadikan tenaga kerja formal mampu bertahan di sektor formal di tengah guncangan ekonomi.

Di Indonesia, penelitian tentang transisi tenaga kerja formal dan informal yang dikaitkan dengan status kemiskinan rumah tangga pernah dilakukan oleh Taufiq & Dartanto (2020) yang menggunakan data Susenas panel tahun 2011–2013. Hasil penelitiannya menunjukkan jika variabel pendidikan dan umur mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap transisi dari tenaga kerja informal menjadi tenaga kerja formal. Tridiana & Widyawati (2019) meneliti tentang probabilitas tenaga kerja keluar dari sektor formal dikaitkan dengan upah minimum provinsi (UMP), hasilnya bahwa status wilayah perdesaan, tingkat pendidikan yang rendah, dan jenis kelamin laki-laki mempunyai dampak positif terhadap probabilitas keluar dari sektor formal. Hasil penelitian tersebut sejalan dengan Hohberg & Lay (2015) yang menggunakan data IFLS Indonesia. Dalam penelitian-penelitian

tersebut variabel pendidikan, pelatihan, keterampilan, dan pengalaman yang mencerminkan human capital berpengaruh signifikan terhadap transisi dari tenaga kerja formal dan informal. Namun demikian, beberapa penelitian tersebut dilakukan pada masa di luar pandemi Covid-19.

Kajian yang akan dibahas pada paparan ini bermaksud melengkapi literatur terkait pengaruh human capital terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal pada masa pandemi Covid-19. Di era revolusi industri 4.0 saat ini, penulis menambahkan variabel penggunaan teknologi digital dan penggunaan internet sebagai indikator human capital yang harus dimiliki oleh tenaga kerja agar mampu bertahan di pasar tenaga kerja. Penelitian ini menggunakan data mikro Sakernas panel tahun 2019–2020. Berdasarkan data panel tersebut dapat dikaji terkait transisi/perubahan status ketenagakerjaan satu individu yang sama pada masa pandemi Covid-19 tahun 2020.

Penelitian terkait pengaruh human capital dalam transisi tenaga kerja ini menjadi penting bagi negara berkembang seperti Indonesia, dengan tingkat pendidikan tenaga kerja yang masih rendah, maka ketika terjadi guncangan ekonomi, pilihan untuk melakukan transisi lebih besar dibandingkan memilih untuk menjadi pengangguran. Kay (2011) mengacu pada sektor informal sebagai “jaring pengaman bagi pengangguran” karena menyediakan sarana untuk mengentaskan kemiskinan dan melindungi individu dari pengangguran yang panjang. Tingginya persentase tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal pada masa pandemi sangat menarik untuk dikaji dengan fokus pada pengaruh human capital dalam menjaga pekerja agar mampu bertahan sebagai tenaga kerja formal dan mencegah informalisasi lebih lanjut. Pada masa pandemi Covid-19 yang mensyaratkan bekerja dari rumah dan pembatasan kegiatan ekonomi, apakah human capital yang terdiri dari tingkat pendidikan, pengalaman, pelatihan, keterampilan, penggunaan teknologi digital dan penggunaan internet akan menjadikan seorang pekerja mampu bertahan sebagai tenaga kerja formal? Untuk lebih jelasnya akan dipaparkan pada pembahasan berikut ini.

B. Dampak Pandemi Covid-19 dan Transisi Pekerja Formal Menjadi Informal

Kajian ini merupakan penelitian kuantitatif yang menekankan analisis pada data-data numerik menggunakan metode statistika. Penelitian mengenai transisi tenaga kerja antarstatus memerlukan data lebih dari satu titik waktu. Oleh karena itu penelitian ini menggunakan data mikro yang bersumber dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) panel yang diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik pada Agustus tahun 2019–2020. Jumlah sampel yang digunakan dalam penelitian

ini sebanyak 97.468 individu yang berstatus pekerja formal pada tahun 2019. Meskipun hanya dalam periode jangka pendek (2 tahun), namun sudah terdapat dinamika atau perubahan pekerjaan individu sampel (Gong et al., 2004; Lehmann & Pignatti, 2018) pada masa pandemi Covid-19 yang terjadi pada tahun 2020.

Data panel mengamati kondisi individu ataupun rumah tangga yang sama dalam periode beberapa titik waktu. Sakernas merupakan survei yang dilakukan secara semesteran, yaitu pada bulan Februari dan Agustus. Sampel Sakernas Februari digunakan untuk estimasi sampai level provinsi, sedangkan sampel Sakernas Agustus digunakan untuk estimasi sampai level kabupaten/kota.

1. Karakteristik Tenaga Kerja Formal

Tenaga kerja formal pada tahun 2019 terdiri atas 92,15 persen tenaga kerja dengan status buruh/karyawan/pegawai dan 7,85 persen dengan status berusaha dibantu buruh tetap. Persentase tenaga kerja formal yang mampu bertahan pada masa pandemi Covid-19 sebesar 67,75 persen. Sementara itu yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal sebanyak 20,67 persen, transisi menjadi pengangguran sebesar 4,03 persen, dan transisi menjadi bukan angkatan kerja sebanyak 7,55 persen. Peningkatan tenaga kerja informal ini tidak terlepas dari kontraksi ekonomi yang terjadi pada tahun 2020. Hal ini mengindikasikan bahwa penyebab ekonomi informal atau tenaga kerja informal mengikuti perspektif modernisasi. Ekonomi atau tenaga kerja informal muncul karena ketidakmampuan ekonomi formal untuk menciptakan lapangan kerja formal yang cukup.

Salah satu karakteristik tenaga kerja formal dapat dilihat berdasarkan jenjang pendidikannya. Berdasarkan tingkat pendidikannya, tenaga kerja formal lebih banyak yang berpendidikan rendah (37,10 persen) dan menengah (36,41 persen). Tenaga kerja formal yang berpendidikan tinggi, persentasenya sebesar 17,26 persen. Hal ini karena secara keseluruhan tenaga kerja di Indonesia juga didominasi oleh penduduk dengan pendidikan SMP/ sederajat ke bawah dengan proporsi mencapai 57,68 persen (BPS, 2020). Semakin tinggi tingkat pendidikan, maka semakin banyak tenaga kerja formal yang bekerja di sektor jasa. Demikian juga, semakin rendah tingkat pendidikan, semakin banyak tenaga kerja formal yang bekerja di sektor pertanian. Jumlah tenaga kerja formal yang bekerja pada sektor manufaktur paling banyak berpendidikan menengah.

Lebih dari 80 persen tenaga kerja formal belum pernah mengikuti pelatihan, bukan merupakan tenaga kerja terampil, dan tidak berpengalaman. Dalam penggunaan teknologi, sebagian besar tenaga kerja formal sudah menggunakan teknologi digital dengan proporsi sebesar 55,95 persen. Penggunaan teknologi

digital ini meliputi komputer (PC, netbook, notebook, laptop, tablet atau PDA) dengan persentase tenaga kerja formal yang menggunakan sebanyak 57,04 persen, dengan smartphone sebanyak 86,83 persen, dan teknologi digital lain sebanyak 46,02 persen. Sedangkan dalam penggunaan internet, lebih banyak tenaga kerja formal yang tidak menggunakan yaitu dengan proporsi sebesar 58,82 persen.

Tenaga kerja formal yang termasuk tenaga kerja terampil sebagian besar berpendidikan tinggi, semakin tinggi tingkat pendidikan, persentasenya semakin besar. Apabila dirinci menurut lapangan usaha, tenaga kerja terampil sebagian besar bekerja/berusaha di sektor jasa dengan persentase sebesar 54,45 persen. Sementara yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 39,22 persen dan di sektor manufaktur hanya 6,33 persen. Untuk tenaga kerja formal yang memiliki pengalaman kerja, sebagian besar berpendidikan rendah (42,70 persen) dan bekerja/berusaha di sektor pertanian (47,08 persen). Tenaga kerja berpengalaman yang berpendidikan menengah sebanyak 36,28 persen dan berpendidikan tinggi sebanyak 21,01 persen. Menurut lapangan usaha, yang bekerja/berusaha di sektor manufaktur sebesar 19,94 persen dan di sektor jasa sebanyak 32,98 persen.

Pemanfaatan internet oleh tenaga kerja formal paling banyak untuk tujuan komunikasi dengan persentase sebanyak 97,64 persen, untuk tujuan promosi 21,20 persen, dan tujuan penjualan sebesar 26,22 persen. Dalam Program Kartu Prakerja, hanya 0,31 persen tenaga kerja formal yang ikut serta, sisanya 99,69 persen tidak mengikuti program tersebut.

Secara demografi, tenaga kerja formal pada tahun 2019 lebih banyak berjenis kelamin laki-laki, berumur 25-50 tahun, berstatus bukan kepala rumah tangga, berstatus kawin, dan hidup bersama anggota rumah tangga yang sedikit (kurang dari empat orang). Menurut lokasi tempat tinggal, tenaga kerja formal lebih banyak tinggal di perkotaan (56,03 persen) dan bekerja/berusaha di sektor jasa dengan persentase sebesar 41,18 persen. Tenaga kerja formal yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 38,55 persen dan di sektor manufaktur sebanyak 20,27 persen.

2. Karakteristik Tenaga Kerja Formal yang Tidak Mengalami Transisi

Pada masa pandemi Covid-19, tenaga kerja yang tetap berstatus formal pada tahun 2020 paling banyak berjenis kelamin laki-laki, berusia 25-50 tahun, bukan kepala rumah tangga, berstatus kawin, dengan jumlah anggota rumah tangga sedikit, dan tinggal di perkotaan. Berdasarkan data tersebut, semakin tinggi tingkat pendidikannya semakin tinggi proporsi tenaga kerja formal yang mampu bertahan sebagai tenaga kerja formal dan semakin kecil yang

mengalami transisi menjadi pengangguran maupun bukan angkatan kerja. Sebaliknya semakin rendah tingkat pendidikan semakin besar proporsi tenaga kerja yang mengalami transisi menjadi pengangguran dan bukan angkatan kerja. Proporsi tenaga kerja yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling tinggi pada pekerja dengan pendidikan menengah.

Selain itu, sebagian besar tenaga kerja formal yang bertahan adalah tenaga kerja yang belum pernah mengikuti pelatihan, bukan tenaga kerja terampil, dan tidak berpengalaman. Hal ini karena secara keseluruhan tenaga kerja formal masih didominasi oleh tenaga kerja yang belum pernah ikut pelatihan, bukan tenaga kerja terampil, dan tidak berpengalaman. Tenaga kerja yang menggunakan teknologi digital lebih mampu bertahan dibandingkan dengan tenaga kerja yang tidak menggunakan. Akan tetapi, dalam hal penggunaan internet, tenaga kerja formal yang lebih banyak bertahan adalah yang tidak menggunakan internet. Hal ini karena secara keseluruhan baru 41,18 persen tenaga kerja formal yang menggunakan internet dalam menjalankan usahanya. Proporsi tenaga kerja formal yang paling banyak bertahan di tengah pandemi adalah yang bekerja di sektor jasa, sedangkan yang proporsinya paling kecil di sektor pertanian.

3. Karakteristik Tenaga Kerja Formal yang Mengalami Transisi

Tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak berpendidikan rendah (61,80 persen). Semakin tinggi tingkat pendidikan, persentase tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal semakin kecil. Tenaga kerja yang mengalami transisi menjadi pengangguran paling banyak berpendidikan menengah, sedangkan yang mengalami transisi menjadi bukan angkatan kerja paling banyak berpendidikan rendah.

Tenaga kerja formal yang pernah memperoleh pelatihan, termasuk tenaga kerja terampil, dan memiliki pengalaman persentasenya lebih kecil yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal. Terkait hal penggunaan teknologi, sebagian besar tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal adalah tenaga kerja yang tidak menggunakan teknologi digital dan internet. Menurut karakteristik demografinya, tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak berjenis kelamin laki-laki, berumur 25–50 tahun, bukan merupakan kepala rumah tangga, berstatus kawin, dengan jumlah anggota rumah tangga lebih sedikit, bertempat tinggal di perdesaan, dan berusaha di sektor pertanian.

Karakteristik tenaga kerja yang mengalami transisi menjadi pengangguran sebagian besar berjenis laki-laki, berumur 25–50 tahun ke atas, berstatus kawin dan sebagai kepala rumah tangga. Hal ini berbeda dengan tenaga kerja yang mengalami transisi menjadi bukan angkatan kerja yang didominasi oleh perempuan. Tenaga kerja yang bertahan sebagai tenaga kerja formal lebih banyak tinggal di perdesaan. Demikian juga dengan tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi pengangguran atau bukan angkatan kerja paling banyak tinggal di perkotaan. Hal ini berbeda tenaga kerja formal yang bertransisi menjadi tenaga kerja informal yang lebih banyak terjadi di perdesaan.

Tenaga kerja yang paling banyak mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal adalah yang bekerja di sektor pertanian dan yang paling kecil di sektor jasa. Meski sektor pertanian mampu tumbuh positif sebesar 1,75 persen selama pandemi Covid-19 tahun 2020, namun untuk subsektor peternakan mengalami kontraksi 1,86 persen. Selain itu, pekerja di sektor pertanian yang sebelumnya dibantu oleh buruh tetap, pada masa pandemi mengalami perubahan menjadi dibantu buruh tidak tetap/tidak dibayar. Hal ini tidak lepas dari peningkatan jumlah pekerja keluarga sebanyak 3,56 juta orang sebagai akibat terjadinya pemberhentian kerja (PHK). Anggota keluarga yang sebelumnya bekerja sebagai karyawan/buruh tetap, ketika pandemi mengalami kehilangan pekerjaan kemudian beralih menjadi pekerja keluarga/tidak dibayar di sektor pertanian. Hal ini juga didukung oleh persentase tenaga kerja yang mengalami transisi menjadi pengangguran dan bukan angkatan kerja paling banyak berasal dari sektor manufaktur. Pada tahun 2020, jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor pertanian mengalami peningkatan sebanyak 2,78 juta orang di saat hampir semua sektor ekonomi yang lain mengalami penurunan jumlah penduduk bekerja.

Pada masa pandemi Covid-19 sektor pertanian mampu tumbuh positif karena tidak terdampak langsung oleh pandemi. Ketika sektor manufaktur dan jasa mengalami penurunan permintaan barang/jasa, untuk komoditas pertanian secara umum tidak mengalami penurunan. Hal ini tidak terlepas bahwa sektor pertanian sebagai penyedia bahan pangan yang tetap dibutuhkan oleh penduduk pada masa pandemi sekalipun. Penurunan pendapatan yang dialami oleh sebagian besar penduduk selama pandemic turut berdampak pada perubahan perilaku konsumsi penduduk. Dengan tingkat pendapatan yang menurun, maka pemenuhan kebutuhan primer seperti makanan menjadi prioritas utama, sedangkan pengeluaran kebutuhan sekunder dan tersier akan berkurang. Hal inilah yang mengakibatkan permintaan terhadap komoditas pertanian tetap terjaga selama pandemi Covid-19.

Di samping itu, sektor pertanian sebagai penyedia lapangan pekerjaan bagi tenaga kerja yang terdampak pandemi pada sektor ekonomi lainnya. Kontribusi sektor pertanian sebesar 13,7 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia, pertanian mampu menyerap tenaga kerja paling besar di Indonesia. Ada sebanyak 38,23 juta orang yang menggantungkan hidup di sektor pertanian. Oleh karena itu, menjadi penting untuk memberikan perhatian terhadap sektor pertanian. Digitalisasi pada sektor pertanian dibutuhkan dalam proses produksi, pengolahan hasil pascapanen dan digitalisasi pemasaran hasil pertanian. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan produktivitas sektor pertanian agar mampu meningkatkan nilai tambah pertanian dan meningkatkan pendapatan petani. Pada kenyataannya sebagian besar penduduk miskin di Indonesia bekerja pada sektor pertanian.

Tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi informal pada sektor pertanian sebagian besar tetap bekerja di sektor pertanian (84,47 persen). Tenaga kerja formal pertanian yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal di sektor manufaktur sebesar 12,62 persen, dan yang mengalami transisi menjadi informal di sektor jasa sebesar 2,90 persen.

Tenaga kerja formal di sektor manufaktur yang mengalami transisi menjadi informal, sebagian besar tetap bekerja pada sektor manufaktur (65,09 persen). Pertanian Manufaktur Jasa Lapangan Usaha 2020, Lapangan Usaha 2019, Jasa Manufaktur Pertanian yang kerja informal di sektor pertanian sebanyak 28,81 persen dan yang beralih ke sektor jasa sebesar 6,09 persen. Adapun tenaga kerja formal di sektor jasa yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak beralih ke sektor pertanian (44,10 persen), beralih ke sektor manufaktur 28,83 persen dan tetap di sektor jasa lebih sedikit yaitu sebesar 27,07 persen.

C. Pengaruh Human Capital terhadap Transisi Tenaga Kerja Formal

Hasil regresi logistik multinomial. Koefisien hasil estimasi logistik menunjukkan signifikansi variabel independen terhadap probabilitas mengalami transisi status sebagai tenaga kerja formal. Pada tahun 2020, hampir semua variabel human capital berpengaruh signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi tenaga kerja informal, kecuali variabel keikutsertaan dalam program kartu prakerja. Variabel human capital yang berpengaruh negatif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah pendidikan, pelatihan, penggunaan teknologi digital, dan internet. Sementara variabel yang berpengaruh positif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah keterampilan dan pengalaman.

Berdasarkan hasil robustness check diperoleh hasil yang sama bahwa variabel human capital yang berpengaruh positif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah pendidikan, pelatihan, penggunaan teknologi digital, dan internet. Adapun variabel human capital yang berpengaruh positif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah keterampilan dan pengalaman.

Variabel keikutsertaan Program Kartu Prakerja tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal. Variabel keikutsertaan dalam Program Kartu Prakerja tidak memberikan pengaruh signifikan bisa jadi karena jarak antara waktu pelatihan kartu prakerja dengan waktu pencacahan Sakernas sangat dekat sehingga dampaknya belum terlihat. Pelatihan gelombang pertama kartu prakerja dimulai bulan Mei 2020, sedangkan pendataan Sakernas dilakukan pada bulan Agustus 2020.

Selain itu, tenaga kerja formal yang mengikuti pelatihan sebesar 0,31 persen. Meski pada kenyataannya ada sebanyak 88,9 persen alumni Program Kartu Prakerja yang mengakui bahwa pelatihan tersebut meningkatkan keterampilan. Namun keterampilan yang dimiliki tersebut tidak berpengaruh 67 signifikan dalam transisi tenaga kerja selama pandemi Covid-19. Hal ini kemungkinan besar karena program pelatihan yang dirancang dalam kartu prakerja belum sesuai dengan keterampilan yang dibutuhkan pekerja selama masa pandemi. Selain itu, pemerintah juga memberikan insentif bagi peserta yang sudah menyelesaikan pelatihan yang telah dipilih. Insentif kartu prakerja ini merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial bagi pekerja yang mengalami penurunan pendapatan atau kehilangan pekerjaan selama pandemi Covid-19. Insentif kartu prakerja diberikan untuk menjaga daya beli penduduk agar tidak mengalami penurunan kesejahteraan. Hasil dari survei BPS (2020) menunjukkan bahwa 81,24 persen penerima manfaat kartu prakerja menggunakan insentif untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Setelah pandemi dapat dikendalikan dan perekonomian kembali pulih, pelatihan kartu prakerja harus disesuaikan dengan keterampilan yang dibutuhkan saat ini misalnya pemasaran dan penjualan secara digital, pemanfaatan software untuk pembuatan konten digital, dan lain-lain. Bukan lagi pelatihan konvensional yang tutorialnya banyak tersedia secara daring dan dapat diakses secara gratis. Satu hal yang tidak kalah penting adalah adanya penugasan yang harus diselesaikan dalam setiap pelatihan sebelum memperoleh insentif pelatihan. Jadi peserta tidak hanya berharap pada insentif saja, namun juga harus dipastikan bahwa pelatihan yang diberikan dapat terserap oleh peserta.

Harapannya keterampilan yang diperoleh akan meningkatkan peluang dalam memperoleh pekerjaan yang lebih baik atau menjadi bekal dalam merintis wirausaha. Membentuk wadah untuk alumni kartu prakerja juga diperlukan sebagai

sarana bertukar informasi dan penempatan kerja sesuai dengan ketersediaan lapangan pekerjaan. Wadah ini juga sebagai sarana untuk evaluasi dan mengukur dampak pelatihan bagi penerima manfaat kartu prakerja dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

Jika dilihat dari karakteristiknya, tenaga kerja formal yang ikut serta dalam Program Kartu Prakerja sebagian besar tinggal di perkotaan, berpendidikan menengah dan tinggi, serta bekerja di sektor jasa. Peserta Program Kartu Prakerja yang bekerja di sektor jasa sebanyak 49,84 persen, yang bekerja di sektor manufaktur 28,99 persen, dan bekerja di sektor pertanian sebanyak 21,17 persen.

Variabel kontrol yang berpengaruh signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah jenis kelamin, umur, jumlah anggota rumah tangga, wilayah tempat tinggal, dan lapangan usaha. Semua variabel human capital berpengaruh signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi pengangguran kecuali variabel penggunaan internet dan keikutsertaan kartu prakerja. Dalam transisi tenaga kerja formal menjadi bukan angkatan kerja, variabel human capital yang berpengaruh signifikan adalah pendidikan, pelatihan, dan penggunaan teknologi digital. Variabel kontrol yang berpengaruh signifikan terhadap transisi menjadi pengangguran adalah jenis kelamin, umur, status kepala rumah tangga, status perkawinan, kategori tempat tinggal, dan lapangan usaha jasa. Sementara variabel kontrol yang berpengaruh dalam transisi tenaga kerja formal menjadi bukan angkatan kerja adalah jenis kelamin, umur, status dalam rumah tangga, status perkawinan, jumlah anggota rumah tangga, dan kategori tempat tinggal.

Efek marjinal dari variabel penjelas terhadap probabilitas tenaga kerja formal mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, pengangguran, dan bukan angkatan kerja. Dalam hal pendidikan, semakin tinggi tingkat pendidikan semakin tinggi pula peluang untuk tetap bertahan sebagai tenaga kerja formal pada masa pandemi Covid-19. Semakin tinggi pendidikan akan mencegah tenaga kerja formal mengalami transisi baik menjadi tenaga kerja informal, pengangguran, maupun bukan angkatan kerja. Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian Hohberg & Lay (2015b), Tansel & Acar (2017), dan Tridiana & Widyawati (2019).

Tenaga kerja berpendidikan menengah akan berpeluang 8,07 persen tidak mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, sedangkan penduduk yang berpendidikan tinggi memiliki peluang lebih besar yaitu 15,45 persen tidak mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal. Pada kenyataannya tenaga kerja formal lebih banyak yang berpendidikan rendah dan menengah, sedangkan tenaga kerja formal yang berpendidikan tinggi proporsinya hanya 26,49 persen. Hal ini juga tidak terlepas bahwa secara keseluruhan tenaga kerja di Indonesia didominasi dengan pendidikan rendah dengan persentase mencapai 57,16 persen.

Meningkatkan rata-rata lama sekolah (RLS) sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas tenaga kerja Indonesia. RLS penduduk usia 25 tahun ke atas di Indonesia pada tahun 2020 sebesar 8,48 tahun. Artinya, bahwa penduduk yang berusia 25 tahun ke atas, rata-rata bersekolah selama 8,48 tahun yaitu pada jenjang kelas 3 SMP atau belum lulus SMP. Sedangkan RLS penduduk umur 15–59 tahun pada tahun 2020 sebesar 8,9 tahun atau pada jenjang kelas 3 SMP/ sederajat. Pada kenyataannya masih ada ketimpangan rata-rata lama sekolah baik menurut kelompok pengeluaran, gender, maupun wilayah tempat tinggal. Semakin tinggi pengeluaran/kondisi perekonomian rumah tangga maka semakin tinggi pula rata-rata lama sekolahnya. Pada kelompok pengeluaran 20 persen teratas, RLS penduduk usia 15–59 tahun sebesar 11,37 tahun atau setara dengan semester 5 perguruan tinggi. Sedangkan untuk kelompok pengeluaran 20 persen terbawah RLS untuk umur 15–59 tahun sebesar 7,02 tahun atau setara dengan kelas 2 SMP/ sederajat.

Demikian juga menurut jenis kelamin, RLS laki-laki lebih tinggi jika dibandingkan dengan RLS perempuan. RLS laki-laki umur 15–59 tahun sebesar 9,19 tahun atau setara semester 1 perguruan tinggi, sedangkan RLS perempuan sebesar 8,6 tahun atau setara kelas 3 SMA/ sederajat. Menurut tempat tinggalnya, RLS penduduk usia 15–59 tahun di perkotaan sebesar 9,85 tahun atau setara dengan semester 2 perguruan tinggi, sedangkan RLS penduduk perdesaan sebesar 7,66 tahun atau setara kelas 2 SMA/ sederajat. Meningkatkan angka partisipasi sekolah juga diperlukan untuk meningkatkan rata-rata lama sekolah. Memperluas penerima manfaat Kartu Indonesia Pintar maupun Program Keluarga Harapan hingga kelompok pengeluaran 60 persen terbawah akan meningkatkan angka partisipasi sekolah pada rumah tangga hampir miskin dan miskin.

Tenaga kerja yang memperoleh pelatihan akan memiliki peluang yang lebih besar untuk tetap bertahan menjadi tenaga kerja formal pada masa pandemi. Pelatihan akan mencegah tenaga kerja formal mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, pengangguran, dan bukan angkatan kerja. Kegiatan pelatihan ini harus ditingkatkan, karena baru 23,57 persen tenaga kerja formal yang telah mengikuti pelatihan. Termasuk juga pelatihan penggunaan teknologi internet untuk kegiatan promosi dan penjualan, mengingat penggunaan internet saat ini lebih banyak digunakan hanya untuk komunikasi saja.

Tenaga kerja formal yang tergolong tenaga kerja terampil berpeluang lebih besar untuk mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal. Namun, keterampilan ini mencegah tenaga kerja untuk mengalami transisi menjadi pengangguran dan bukan angkatan kerja. Artinya, seorang tenaga kerja yang berbekal keterampilan akan lebih mampu bertahan meski harus memilih sektor informal, dan mencegahnya menjadi pengangguran. Tenaga kerja terampil yang

mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak dengan jenis pekerjaan sebagai tenaga kerja pengolahan (39,82 persen) dan tenaga kerja usaha pertanian dan peternakan (28,6 persen). Menurut pendidikan dan lapangan usahanya, tenaga kerja terampil yang bertransisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak berpendidikan rendah (55 persen) dan bekerja di sektor pertanian (71 persen).

Tenaga kerja formal yang berpengalaman akan berpeluang lebih besar untuk mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal dan pengangguran. Akan tetapi, pengalaman yang dimiliki oleh tenaga kerja formal akan mencegah mengalami transisi menjadi bukan angkatan kerja. Tenaga kerja berpengalaman yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak berpendidikan rendah (62,05 persen), sedangkan yang mengalami transisi menjadi pengangguran sebagian besar berpendidikan menengah (42,37 persen). Hal ini semakin menegaskan bahwa faktor pendidikan sangat berpengaruh terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal, sehingga tidak hanya dibutuhkan keterampilan maupun pengalaman saja, namun juga diperlukan pendidikan yang mumpuni.

Variabel penggunaan teknologi digital akan memperbesar peluang tetap sebagai tenaga kerja formal pada masa pandemi. Penggunaan teknologi digital akan mencegah tenaga kerja formal mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, pengangguran, dan bukan angkatan kerja. Hal yang sama terjadi pada penggunaan internet akan meningkatkan peluang bertahan menjadi tenaga kerja formal dan mencegah transisi menjadi tenaga kerja informal.

Penggunaan internet pada tenaga kerja formal masih lebih sedikit jika dibandingkan dengan yang tidak menggunakan. Jika dirinci menurut tempat tinggalnya, tenaga kerja formal yang tidak menggunakan internet ini lebih banyak tinggal di perdesaan dan bekerja pada sektor pertanian. Di perdesaan, 68,22 persen tenaga kerja formal belum memanfaatkan internet dalam melakukan pekerjaan. Berdasarkan data BPS (2020), proporsi penduduk usia 15–59 tahun yang terampil menggunakan teknologi Informasi dan komunikasi di perdesaan hanya 49,77 persen, berbeda dengan perkotaan yang persentasenya mencapai 75,17 persen. Pada kenyataannya, masih ada 6.961 desa/kelurahan di Indonesia yang belum ada sinyal internet sama sekali dan 9.711 desa/kelurahan di Indonesia dengan jaringan sinyal internet 2G (podes BPS, 2018). Meningkatkan pembangunan infrastruktur telekomunikasi seperti base transceiver station (BTS) sangat diperlukan karena masih ada 51.908 desa/kelurahan yang tidak terdapat BTS.

Variabel kontrol yang berpengaruh negatif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah kategori tempat tinggal dan lapangan usaha. Tenaga kerja yang tinggal di perkotaan akan lebih mampu bertahan menjadi tenaga kerja formal dan berpeluang lebih besar tidak mengalami transisi menjadi

tenaga kerja informal. Namun, tenaga kerja yang tinggal di kota berpeluang lebih besar untuk bertransisi menjadi pengangguran atau menjadi bukan angkatan kerja. Artinya bahwa penduduk perkotaan lebih cenderung menjadi pengangguran atau keluar dari pasar kerja, dibandingkan menjadi tenaga kerja informal. Hal inilah salah satu yang mengakibatkan tingkat pengangguran di perkotaan (8,98 persen) lebih besar dibandingkan perdesaan (4,71 persen). Demikian juga dengan persentase tenaga kerja informal di perkotaan (44,27 persen) lebih sedikit jika dibandingkan dengan di perdesaan (55,73 persen).

Variabel yang berpengaruh positif terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal adalah jenis kelamin, umur, jumlah anggota rumah tangga, dan lapangan usaha manufaktur. Tenaga kerja formal berjenis kelamin laki-laki memiliki peluang yang lebih besar mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal atau pengangguran dibandingkan dengan perempuan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Tansel & Acar (2017) dan Tridiana & Widyawati (2019). Namun, berbeda dengan hasil penelitian dari Adams-prassl et al. (2020) dan Hoehn-Velasco et al. (2021) yang dilakukan pada masa pandemi, dimana 74 perempuan berpeluang lebih besar kehilangan pekerjaan formal. Dalam penelitian ini, laki-laki lebih berpeluang untuk tidak mengalami transisi menjadi bukan angkatan kerja. Tidak mengherankan jika kemudian lebih banyak perempuan (56,01 persen) yang mengalami transisi menjadi bukan angkatan kerja.

Semakin tua usia, semakin besar pula peluang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, dan tidak memilih menjadi pengangguran. Akan tetapi pada tenaga kerja formal dengan usia di atas 50 tahun, berpeluang untuk keluar dari pasar tenaga kerja dibandingkan yang berusia kurang dari 50 tahun. Hal ini sama dengan hasil penelitian Alon et al. (2020) dan Bui et al. (2020) di mana tenaga kerja usia tua paling terkena dampak pada masa pandemi. Tenaga kerja formal yang berstatus kawin lebih memilih bertransisi menjadi tenaga kerja informal dibandingkan menjadi pengangguran. Sementara tenaga kerja formal dengan anggota rumah tangga banyak, berpeluang untuk mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal atau keluar dari pasar tenaga kerja.

Menurut lapangan usahanya, pekerja formal yang bekerja pada sektor manufaktur memiliki peluang yang lebih besar untuk mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, sedangkan tenaga kerja yang bekerja di sektor jasa lebih berpeluang untuk bertahan sebagai tenaga kerja formal dibandingkan mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, pengangguran atau bukan angkatan kerja. Hal ini juga terlihat dari tenaga kerja yang tetap bertahan sebagai tenaga kerja formal sebagian besar bekerja pada sektor jasa (48,98 persen). Hasil penelitian ini berbeda dengan Tansel & Acar (2017) di mana sektor tenaga kerja pada sektor manufaktur lebih persisten untuk bertahan sebagai tenaga kerja formal.

D. Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Kerja Upaya Menjaga Terjadinya Transisi

Pandemi Covid-19 mengakibatkan 20,67 persen tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal. Berdasarkan karakteristiknya, tenaga kerja formal di Indonesia paling banyak berpendidikan rendah dan menengah dengan lapangan usaha yang paling banyak digeluti adalah sektor jasa. Semakin tinggi tingkat pendidikan maka semakin banyak pula tenaga kerja formal yang bekerja/berusaha di sektor jasa. Sebaliknya semakin rendah tingkat pendidikan, semakin banyak yang bekerja di sektor pertanian. Untuk sektor manufaktur sebagian besar tenaga kerja formal berpendidikan menengah. Demikian juga semakin tinggi pendidikan semakin besar presentase tenaga kerja formal yang mampu bertahan di tengah pandemi. Persentase tenaga kerja di sektor jasa yang mampu bertahan sebagai tenaga kerja formal lebih tinggi dibandingkan yang bekerja di sektor manufaktur maupun pertanian. Tenaga kerja formal yang mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal paling banyak berpendidikan rendah, bekerja/berusaha di sektor pertanian, dan tinggal di perdesaan.

Variabel human capital yang digunakan dalam kajian ini terdiri dari pendidikan, pelatihan, keterampilan, pengalaman, dan penggunaan teknologi digital dan internet berpengaruh signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal menjadi informal pada masa pandemi Covid-19. Untuk variabel keikutsertaan program kartu prakerja tidak berpengaruh signifikan terhadap transisi tenaga kerja formal di Indonesia, karena bisa jadi jeda waktu yang pendek antara pelatihan dan pendataan Sakernas Agustus 2020. Variabel human capital yang berpengaruh negatif terhadap transisi menjadi tenaga kerja informal adalah pendidikan, pelatihan, dan penggunaan teknologi digital dan internet. Semakin tinggi tingkat 76 pendidikan tenaga kerja, maka peluang untuk tetap bertahan menjadi tenaga kerja formal semakin besar. Tenaga kerja yang memperoleh pelatihan dan menggunakan teknologi digital dan internet akan memiliki peluang yang lebih besar untuk bertahan sebagai tenaga kerja formal pada masa pandemi dan mencegahnya mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal. Sementara tenaga kerja terampil dan berpengalaman akan berpeluang lebih besar mengalami transisi menjadi tenaga kerja informal, namun mencegahnya mengalami transisi menjadi pengangguran maupun keluar dari pasar tenaga kerja.

Pendidikan merupakan salah satu variabel yang berpengaruh besar dalam menjaga tenaga kerja mengalami transisi di tengah guncangan ekonomi. Meningkatkan rata-rata lama sekolah (RLS) diperlukan untuk mendorong kualitas sumber daya manusia. Untuk meningkatkan RLS dapat dilakukan dengan meningkatkan angka partisipasi sekolah terutama pada jenjang SMA dan Perguruan

Tinggi. Program pendidikan gratis untuk SMA/ sederajat akan meningkatkan partisipasi sekolah. Demikian juga bantuan pendidikan melalui Kartu Indonesia

Pintar maupun Program Keluarga Harapan, perlu diperluas hingga kelompok pengeluaran 60 persen terbawah. Untuk penduduk di luar usia sekolah, dapat diberikan program kejar paket (A/B/C) untuk meningkatkan kualitas sekaligus nilai tawar tenaga kerja.

Meningkatkan program pelatihan terhadap angkatan kerja karena dapat meningkatkan peluang untuk bertahan di sektor formal di tengah 77 guncangan ekonomi masa pandemi. Termasuk dalam hal ini adalah pelatihan penggunaan teknologi digital dan internet bagi angkatan kerja di perdesaan, dimana persentase tenaga kerja yang menggunakan teknologi digital dan internet masih rendah. Mendorong penggunaan internet untuk tujuan wirausaha/bisnis seperti promosi dan penjualan, mengingat penggunaan internet oleh tenaga kerja formal paling banyak untuk tujuan komunikasi. Pelatihan melalui Balai Latihan Kerja, pemberdayaan komunitas pemuda/karang taruna, dan menggandeng perguruan tinggi dalam kegiatan kuliah kerja nyata dengan mengarusutamakan pelatihan digital dan internet terutama di wilayah perdesaan.

Mendorong digitalisasi sektor pertanian dalam proses produksi, pengolahan produk pasca panen, dan pemasaran hasil pertanian melalui pelatihan dan penyaluran bantuan sarana digital. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan produktivitas pertanian sekaligus meningkatkan pendapatan petani. Dalam setiap pelatihan disertai dengan penugasan yang harus diselesaikan sebelum diberikan insentif pelatihan. Meningkatkan cakupan jaringan internet khususnya di perdesaan. Hal ini untuk mendorong pemanfaatan teknologi internet bagi tenaga kerja di perdesaan. Pembangunan infrastruktur teknologi seperti base transceiver station (BTS) untuk menjangkau 6.961 desa/kelurahan di Indonesia yang belum ada sinyal internet sama sekali dan 9.711 desa/kelurahan di Indonesia dengan jaringan sinyal internet 2G.

Menyusun program pelatihan kartu prakerja yang sesuai dengan keterampilan yang dibutuhkan oleh pasar tenaga kerja saat ini, seperti pemasaran digital, penggunaan software untuk pembuatan konten kreatif, keterampilan berbahasa asing, dan lain sebagainya.

Menghimpun alumni pelatihan Program Kartu Prakerja dalam satu wadah dan melakukan penempatan sesuai dengan pelatihan maupun keterampilan yang dimiliki. Wadah ini bisa menjadi tempat untuk bertukar informasi, pengalaman, dan memudahkan evaluasi jangka panjang dampak dari program kartu prakerja.



13

Nama : Hilda Aprina
Jurusan : Magister Ilmu Ekonomi
Universitas : Universitas Syiah Kuala Darussalam - Banda Aceh
Instansi : BPS Kabupaten Aceh Besar

Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Kemiskinan Melalui Mediasi Pertumbuhan Ekonomi Sektoral di Indonesia

Paparan kali ini akan membahas tentang peran mediasi pertumbuhan ekonomi sektoral dalam pengaruh pandemi Covid-19, tenaga kerja sektoral, Penanaman Modal Asing (PMA), dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sektoral terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Penelitian ini dilakukan menggunakan regresi data panel pada 34 provinsi di Indonesia pada periode waktu 2018Q2 hingga 2021Q2. Melalui analisis jalur diperoleh hasil bahwa selama masa pandemi, pertumbuhan ekonomi sektor primer dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia. Pada sektor sekunder, peningkatan tenaga kerja dan PMDN dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia melalui mediasi pertumbuhan ekonomi sektor ini. Sementara itu, peningkatan tenaga kerja pada sektor tersier dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia melalui mediasi pertumbuhan ekonominya. Selama masa pandemi, perlambatan pertumbuhan sektor sekunder dan tersier dapat meningkatkan kemiskinan di Indonesia. Bagi pemerintah diharapkan dapat memaksimalkan realisasi PMA dan PMDN pada semua sektor perekonomian agar dapat menunjang pertumbuhan ekonomi. Bagi berbagai pihak, penggunaan teknologi pada masa pandemi merupakan hal yang sangat penting untuk tetap bisa melakukan aktivitas ekonomi dengan efektif di saat pembatasan setiap aktivitas tatap muka.

A. Latar Belakang Permasalahan

Pada tahun 2019, pertumbuhan ekonomi Indonesia stabil pada angka sekitar 5 persen. Ketika virus Covid-19 sudah memasuki Indonesia dan segala kebijakan pemerintah terkait pemutusan rantai penyebaran virus ini, perekonomian Indonesia mulai terdampak. Pertumbuhan ekonomi Indonesia mulai mengalami perlambatan dari yang semula 4.96 persen pada kuartal akhir 2019 melambat hingga 2.97 persen pada kuartal pertama tahun 2020. Saat itu jumlah kasus kumulatif kuartal pertama mencapai 1.528 kasus. Pada kuartal kedua, jumlah kasus Covid-19 di Indonesia melonjak drastis hingga 54.857 kasus. Pada kuartal kedua ini, berbagai kebijakan mulai diperketat oleh pemerintah, sehingga berbagai aktivitas perekonomian semakin terbatas. Akhir Juni 2020 lalu, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI et al., 2020) melakukan survei bersama yang hasilnya terdapat sekitar 13,9 persen perusahaan melakukan tindak Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) kepada karyawannya, 57,1 persen perusahaan mengalami penurunan produksi, dan 39,4 persen perusahaan lumpuh total akibat pandemi ini. Menurut Pratama et al. (2020) pada saat mendesak perusahaan akan melakukan efisiensi dengan mengurangi jumlah tenaga kerja, jika tidak, perusahaan akan mengalami kerugian karena tidak dapat menutupi biaya produksi.

Jumlah tenaga kerja sektor sekunder mengalami penurunan dari 28,82 juta jiwa pada kuartal 4 tahun 2019 menjadi 27,93 juta jiwa pada kuartal 1 tahun 2020.

Namun berbeda halnya dengan sektor primer dan tersier, jumlah tenaga kerja pada kedua sektor ini mengalami peningkatan pada kuartal pertama tahun 2020. Jumlah tenaga kerja pada sektor primer kuartal 1 tahun 2020 meningkat hingga 8 persen jika dibandingkan tahun 2019, sementara sektor primer meningkat hingga 3 persen. Hal ini tidak bertahan lama, karena sejak kuartal 1 hingga kuartal 4 tahun 2020, jumlah tenaga kerja pada sektor sekunder maupun tersier terus mengalami penurunan. Hanya jumlah tenaga kerja pada sektor primer yang mengalami peningkatan hingga kuartal 2 tahun 2020, walaupun setelahnya juga mengalami penurunan seperti halnya sektor sekunder dan tersier.

Berbagai kebijakan pemerintah terkait pandemi Covid-19 ini pada akhirnya juga memengaruhi jumlah investasi di Indonesia, baik dalam bentuk PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri) maupun PMA (Penanaman Modal Asing). Hal ini disebabkan oleh adanya kekhawatiran para investor terhadap kondisi perekonomian Indonesia pada masa pandemi. Sektor primer dan tersier mengalami penurunan PMDN maupun PMA pada kuartal 2, sementara PMA dan PMDN pada sektor primer mengalami peningkatan. Hal ini akhirnya berdampak hebat pada perekonomian Indonesia. Pada kuartal kedua tahun 2020, pertumbuhan Indonesia mengalami kontraksi hingga - 5,32 persen. Memasuki kuartal ketiga perekonomian Indonesia mulai bangkit. Hal ini didukung oleh berbagai kebijakan-kebijakan moneter dan fiskal yang dilakukan oleh pemerintah, termasuk kebijakan pengampunan pajak dan subsidi-subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat luas untuk mendorong konsumsi rumah tangga.

Jika kita lihat lebih terperinci, sektor yang paling berdampak dari pandemi ini adalah sektor sekunder yang terdiri dari sektor- sektor industri dan tersier yang terdiri dari sektor jasa-jasa, sementara sektor primer yaitu pertanian dan pertambangan hanya mengalami kontraksi ringan sekitar -0,5 persen. Sektor primer ini terdiri dari 2 sektor utama, yaitu pertanian dan pertambangan. Oleh karena keduanya merupakan sektor dasar yang tidak membutuhkan input, sehingga adanya pandemi tidak memberikan shock yang berlebihan pada produksinya. Sektor ini mengalami perlambatan sebesar 2 persen pada awal triwulan 1 tahun 2020, kemudian pertumbuhannya stabil hingga triwulan 3 tahun 2020 dan mengalami percepatan sebesar 1 persen hingga triwulan 1 tahun 2021.

Sektor sekunder merupakan sektor yang melakukan pengolahan untuk menghasilkan barang yang siap dikonsumsi. Termasuk di dalamnya sektor industri pengolahan, pengadaan listrik dan gas, pengadaan air, dan konstruksi. Sektor-sektor ini mengalami shock yang cukup hebat ada masa pandemi ini. Pada triwulan 2 tahun 2020, sektor ini mengalami kontraksi dalam hingga -5,89 persen. Hal ini dikarenakan oleh keterbatasan pasokan input dan juga shock pada permintaan barang-barang yang dihasilkan menurun drastis pada masa pandemi. Namun,

hingga triwulan 1 tahun 2021 sektor ini terus mengalami percepatan pertumbuhan meskipun masih kontraksi hingga -1,08 persen.

Sementara sektor tersier adalah sektor-sektor yang menghasilkan jasa-jasa seperti pariwisata, real estate, jasa pendidikan, komunikasi dan jasa-jasa perusahaan lainnya. Sektor ini ternyata mengalami kontraksi yang lebih parah daripada sektor sekunder dan primer, yaitu sebesar -6,56 persen pada triwulan kedua tahun 2020. Seperti yang kita ketahui kebijakan pembatasan perjalanan pada akhirnya memberikan dampak negatif yang cukup besar bagi sektor pariwisata. Namun, seiring dengan adanya kelonggaran-keelonggaran kebijakan pada akhirnya sektor tersier mampu bangkit kembali dan pada triwulan 1 tahun 2021 mampu tumbuh meskipun masih dalam kontraksi sebesar -1,8 persen.

Lebih lanjut, Sasmal & Sasmal (2016) menyatakan bahwa perubahan pertumbuhan ekonomi dapat menyebabkan perubahan tingkat kemiskinan. Begitu pula dengan hasil penelitian yang ditemukan oleh Dewi et al. (2018) menyatakan bahwa perlambatan pertumbuhan ekonomi terbukti dapat meningkatkan kemiskinan. Pada kondisi pandemi seperti ini, menurut Sumner et al. (2020) resesi ekonomi pada berbagai sektor perekonomian ini pada akhirnya mendorong jutaan orang dalam jurang kemiskinan. Berdasarkan simulasi cepat yang dilakukan terhadap 138 negara berkembang dan 26 negara berpenghasilan tinggi terlihat bahwa dalam skenario paling ringan, pandemi ini dapat meningkatkan penduduk miskin hingga 85 juta jiwa. Bahkan, Indonesia sendiri menurut laporan World Bank pada tanggal 1 Juli 2021, telah turun kelas dari kelompok negara Middle Income Class menjadi Lower Middle Income Class. (Hamadeh et al., 2021).

Pada awal kuartal 1 tepatnya bulan maret 2020 disaat pandemi Covid-19 merebak di Indonesia, persentase penduduk miskin di Indonesia meningkat sebesar 0,37 persen dari semester 2 tahun 2019. Segala kebijakan pemerintah untuk pengendalian kasus Covid-19 pada akhirnya mengakibatkan lesunya aktivitas ekonomi di Indonesia sehingga berdampak cukup hebat pada angka kemiskinan di semester 2 tahun 2020 hingga meningkat 0,41 persen menjadi 10,19 persen. Setelah adanya evaluasi kebijakan-kebijakan ini, pemerintah Indonesia, kemudian mulai menjalankan program pengendalian kemiskinan yang hasilnya bisa terlihat pada semester 1 tahun 2021, persentase penduduk miskin di Indonesia kembali mengalami penurunan menjadi 10,14 persen.

Pandemi Covid-19 ini diperkirakan akan berlangsung dalam jangka waktu yang cukup lama. Seiring berjalannya waktu, berbagai varian baru dari virus ini pun terus bermunculan dengan ancaman kematian yang semakin meningkat. Oleh karena itu, sebaiknya pemerintah dapat mengantisipasi gelombang-gelombang kasus berikutnya yang tidak dapat diprediksi.

Berbagai penelitian mengenai dampak pandemi Covid-19 terhadap perekonomian Indonesia telah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu sebagai referensi bagi pemerintah dalam mengevaluasi kebijakan. Namun, sebagian besar penelitian yang telah dilakukan masih terbatas mengenai dampak pandemi Covid-19 terhadap PDB secara keseluruhan dan hanya menggunakan analisis deskriptif seperti penelitian yang dilakukan oleh Sawada & Sumulong (2021), Fahrika & Roy (2020), Kumar (2020), (Putri et al., 2020), dan Ozili & Arun (2020). Selain itu, penelitian terdahulu mengenai dampak pandemi ini terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia juga masih sangat terbatas seperti penelitian yang dilakukan oleh Suryahadi et al. (2020) dimana dalam penelitian ini hanya melakukan perbandingan angka proyeksi kemiskinan dengan tingkat kemiskinan sebenarnya pada saat pandemi terjadi.

Berbeda dari penelitian-penelitian tersebut yang hanya melihat dampak Covid-19 terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia, penelitian ini ingin melihat dampak Covid-19 terhadap pertumbuhan ekonomi sektoral di Indonesia sehingga akan diketahui sektor mana yang paling berdampak signifikan. Selain itu, penelitian terdahulu hanya melihat dampak Covid-19 terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan secara terpisah belum ada penelitian yang menganalisis bagaimana peran pertumbuhan ekonomi dalam memediasi pengaruh pandemi Covid-19 terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Penggunaan data panel dari setiap provinsi di Indonesia juga dapat meningkatkan level keakuratan dari penelitian ini, dibandingkan penelitian sebelumnya yang hanya menggunakan data umum Indonesia.

B. Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Pertumbuhan Ekonomi Sektoral di Indonesia

Pada awal tahun 2020 kasus Covid-19 muncul di Indonesia yang mengakibatkan terjadinya shock ekonomi yang disebabkan oleh shock pada permintaan, pasokan, maupun keuangan sehingga berbagai sektor ekonomi mengalami kelumpuhan yang mengakibatkan terjadinya kontraksi ekonomi pada kuartal 2 tahun 2020 hingga kuartal 1 tahun 2021. Resesi ekonomi pada berbagai sektor perekonomian ini pada akhirnya mendorong jutaan orang ke dalam jurang kemiskinan, sehingga terjadi peningkatan tingkat kemiskinan di Indonesia.

Paparan ini bertujuan untuk menyampaikan peran pertumbuhan ekonomi sektoral dalam memediasi hubungan pengaruh pandemi Covid-19, tenaga kerja sektoral, PMDN sektoral, PMA sektoral terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah pertumbuhan ekonomi sektoral, jumlah tenaga kerja sektoral, realisasi PMDN sektoral, realisasi PMA sektoral, persentase penduduk miskin, dan variabel dummy Covid-19.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data panel yaitu gabungan data cross section dan time series (Silvia, 2020). Data cross section melibatkan 34 provinsi dan data time series meliputi periode kuartal 2 tahun 2018 hingga kuartal 2 tahun 2021 sehingga dalam penelitian ini terdapat total 442 observasi. Data pertumbuhan ekonomi sektoral, tenaga kerja sektoral, dan persentase penduduk miskin diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Adapun data realisasi PMDN sektoral dan realisasi PMA sektoral bersumber dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

C. Sektor Primer Pendorong Perekonomian Indonesia di Masa Pandemi Covid-19

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat dilihat bahwa sektor yang tetap dapat menopang perekonomian Indonesia selama pandemi Covid-19 berlangsung adalah sektor primer. Hal ini dapat dilihat dari nilai koefisien pada persamaan regresinya yang bernilai signifikan dan positif. Artinya, selama pandemi berlangsung, sektor primer tetap dapat tumbuh. Sebagaimana kita ketahui segala kebijakan terkait pencegahan penularan virus ini memang tidak merugikan sektor primer, karena aktivitasnya tidak dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan tersebut. Berbeda halnya dengan sektor sekunder dan tersier yang aktivitasnya terpukul hebat oleh adanya kebijakan-kebijakan ini. Sektor tersier maupun sekunder mengalami perlambatan pertumbuhan sejak pandemi berlangsung, sehingga banyak tenaga kerja dan para investor pada sektor ini mengalami kerugian bahkan kebangkrutan. Sementara itu, sektor primer tetap dapat bertahan dan terus tumbuh.

Hal ini mengindikasikan bahwa perekonomian Indonesia memang masih bertumpu pada sektor primer. Meskipun saat ini semua negara sedang berlomba-lomba melakukan transisi perekonomian menuju perekonomian industrialisasi, namun akan lebih baik jika Indonesia mampu memperbaiki sektor primer dari berbagai sisi. Baik dari sisi investasi, teknologi dan juga pembangunan infrastruktur yang jauh lebih baik. Jika negara ini mampu memperbaiki sektor penopangnya, maka akan dapat dipastikan Indonesia dapat menjadi contoh bagi negara-negara lain untuk mengembangkan sektor primernya.

Sebagaimana kita ketahui kondisi sektor primer di Indonesia sangatlah buruk. Infrastruktur dan teknologi yang digunakan masih sangat jauh jika dibandingkan dengan negara-negara maju seperti Jepang. Padahal, sektor ini paling banyak menopang hidup orang miskin di Indonesia. Salah satu masalah terbesar di negara ini adalah korupsi yang merajalela dan tidak ada hukuman yang membuat jera sehingga pengeluaran pemerintah yang seharusnya menjadi investasi di sektor ini dihabiskan oleh oknum-oknum tertentu demi kepentingan mereka sendiri.

Hasil penelitian ini bahkan membuktikan bahwa pertumbuhan ekonomi sektor primer selama pandemi berlangsung dapat menurunkan tingkat kemiskinan. Artinya, pertumbuhan sektor ini sangatlah krusial untuk penurunan angka kemiskinan. Ketika sektor aktivitas sektor ini mengalami peningkatan maka sektor-sektor lain yang terkait juga akan mengalami peningkatan aktivitas ekonominya. Seperti sektor perdagangan, transportasi bahkan sektor industri pengolahan. Maka peranan sektor ini memang tidak bisa diragukan, apalagi jika pemerintah dapat mengembangkan berbagai industri pengolahan dari sektor primer ini, maka Indonesia akan menjadi negara agraris yang sangat kuat.

Selanjutnya, seluruh variabel PMA tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi sektor primer, sekunder dan tersier di Indonesia. Realisasi PMA seharusnya menjadi penyokong pembangunan infrastruktur dan teknologi terkini di berbagai sektor ekonomi. Namun, realisasi investasi tersebut justru tidak memiliki pengaruh signifikan bagi aktivitas ekonomi ketiga sektor tersebut. Hal ini mengindikasikan bahwa kondisi Indonesia masih belum dapat menarik perhatian negara asing untuk dapat berinvestasi. Sehingga perlu adanya kebijakan-kebijakan dari pemerintah untuk mempermudah proses investasi dan juga untuk dapat memperbaiki kualitas perekonomian agar para investor tidak ragu untuk menanamkan modalnya di Indonesia. PMA merupakan salah satu faktor penting bagi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Melalui PMA, negara maju dapat melakukan transfer ilmu, teknologi bahkan manajemen perusahaan yang baik bagi negara Indonesia.

Selama beberapa dekade, Indonesia berhasil menurunkan tingkat kemiskinan dari 40 persen tahun 1960 menjadi 9 persen pada tahun 2019. Namun, berdasarkan hasil kajian ini, tingkat kemiskinan di Indonesia mengalami peningkatan selama pandemi berlangsung. Kebijakan terkait, seperti Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Perlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) telah menempatkan beban yang cukup besar pada orang miskin dan orang-orang yang berada pada batas kemiskinan terutama mereka yang bekerja di sektor informal yang bergantung pada penghasilan dari pekerjaan sehari-hari. Sejak pandemi Covid-19 merebak di Indonesia, semakin banyak penduduk yang jatuh ke jurang kemiskinan karena kehilangan mata pencahariannya. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah memberikan bantuan sosial kepada penduduk miskin. Namun, sayangnya program ini ternyata tidak dapat menjangkau seluruh penduduk miskin, karena kendala administratif maupun tindakan korupsi. Perkembangan dalam penggunaan teknologi untuk mengidentifikasi penduduk miskin dan melakukan transfer uang langsung kepada mereka yang teridentifikasi miskin merupakan jalan yang seharusnya dilalui oleh pemerintah.

D. Sektor Primer, Sekunder, dan Tersier Pendukung Pertumbuhan Ekonomi

Pada sektor primer variabel PMDN dan pandemi Covid-19 memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan sektor ini. Hal ini terjadi karena aktivitas ekonomi sektor ini berada di pedesaan, sementara daerah perkotaan adalah yang paling buruk terdampak pandemi sehingga sektor ini tetap dapat tumbuh pada masa pandemi. Selain itu, variabel tenaga kerja pada sektor ini memiliki pengaruh negatif dan signifikan. Hal ini terjadi karena peningkatan teknologi pada sektor ini sehingga peningkatan tenaga kerja akan menurunkan pertumbuhannya. Selanjutnya, variabel tenaga kerja sektor primer dan pandemi Covid-19 memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Sementara itu, percepatan pertumbuhan sektor primer selama masa pandemi secara signifikan dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia.

Pada sektor sekunder variabel PMDN dan tenaga kerja memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan sektor ini. Selama pandemi berlangsung, pertumbuhan sektor sekunder mengalami perlambatan pertumbuhan akibat adanya gangguan pada rantai permintaan dan penawarannya. Selain itu, tingkat kemiskinan di Indonesia juga mengalami peningkatan yang signifikan selama pandemi Covid-19 terjadi. Sementara itu, variabel tenaga kerja dan PMDN sektor sekunder dapat menurunkan tingkat kemiskinan melalui mediasi pertumbuhan ekonomi. Namun, perlambatan pertumbuhan sektor sekunder selama pandemi dapat meningkatkan kemiskinan di Indonesia.

Pada sektor tersier variabel tenaga kerja memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan sektor ini. Selama pandemi berlangsung, pertumbuhan sektor tersier mengalami perlambatan pertumbuhan akibat adanya berbagai kebijakan pemerintah untuk memutus rantai penularan Covid-19 yang berdampak pada penurunan permintaan sektor ini. Selain itu, tingkat kemiskinan di Indonesia juga mengalami peningkatan yang signifikan selama pandemi Covid-19 terjadi. Sementara itu, variabel tenaga kerja sektor tersier dapat menurunkan tingkat kemiskinan di Indonesia secara signifikan melalui mediasi pertumbuhan sektor ini. Selama pandemi berlangsung terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi sektor tersier yang dapat menyebabkan peningkatan kemiskinan di Indonesia.

Berdasarkan situasi tersebut, maka pemerintah harus berupaya melakukan percepatan pertumbuhan ekonomi sudah seharusnya lebih memperhatikan sektor primer yang sudah sejak lama menjadi basis bagi perekonomian Indonesia. Realisasi PMA dan PMDN dapat lebih dimaksimalkan pada semua sektor ekonomi agar dapat menunjang perekonomian Indonesia secara signifikan. Sektor primer

seharusnya menjadi perhatian khusus, bagaimana produktivitas produk primer Indonesia dapat meningkat dan menjadi contoh bagi negara berkembang lain dengan basis pertanian. Menurunkan tingkat ekspor produksi sektor primer dengan menjalankan industri dari hulu ke hilir sehingga barang-barang yang diekspor memiliki nilai jual lebih tinggi. Realisasi PMA dan PMDN seharusnya dapat difokuskan pada peningkatan sektor sekunder ini.

Menurunkan tingkat ekspor produksi sektor primer dengan menjalankan industri dari hulu ke hilir sehingga barang-barang yang diekspor memiliki nilai jual lebih tinggi. Realisasi PMA dan PMDN seharusnya dapat difokuskan pada peningkatan sektor sekunder ini. Dalam berbagai aktivitas penggunaan teknologi diharapkan dapat dimaksimalkan untuk peningkatan aktivitas ekonomi. Melakukan pelanggaran kebijakan secara bertahap yang dapat disesuaikan dengan tingkat penyebaran lokal dan global agar aktivitas ekonomi dapat berjalan normal tanpa diiringi oleh peningkatan jumlah kasus yang hanya akan merugikan ekonomi kembali.



14

Nama : Annisa Hamdillah
Jurusan : Magister Perencanaan Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan
Universitas : Universitas Indonesia
Instansi : Ditjen Pembangunan Daerah Tertinggal Kementerian
Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi

Korelasi Pembangunan Infrastruktur Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) terhadap Konflik:

Studi Kasus Pembangunan BTS Bakti di Wilayah 3T

Pada pembahasan ini akan mencoba untuk mengidentifikasi sejauh mana hubungan antara perkembangan TIK terhadap terjadinya konflik pada program pembangunan BTS BAKTI-Kominfo di wilayah 3T (terdepan, terluar, dan tertinggal) yang tersebar di seluruh Indonesia. Analisis pada penelitian ini dilakukan menggunakan data panel yang diperoleh dari PODES dan realisasi pembangunan BTS BAKTI dengan unit analisis berupa level desa. Kajian ini menggunakan metode regresi logistik sebagai pendekatan kuantitatif, karena pada penelitian ini menggunakan data biner sebagai variabel dependen untuk mengidentifikasi peluang perkembangan TIK terhadap terjadinya konflik pada masyarakat wilayah 3T. Hasil dari penelitian ini menemukan bahwa terdapat korelasi positif antara program pembangunan BTS BAKTI dengan terjadinya konflik di wilayah 3T. Probabilitas terjadinya konflik signifikan, yakni meningkat sebesar 10% ketika ada pembangunan BTS BAKTI sebanyak satu unit dengan tingkat keyakinan 99%. Hal ini mengindikasikan bahwa program pembangunan BTS BAKTI dalam rangka meningkatkan percepatan perkembangan TIK memiliki unintended consequences berupa munculnya konflik di wilayah 3T.

A. Dampak Kebijakan Percepatan Pembangunan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK)

Suatu kebijakan publik, terutama kebijakan pembangunan infrastruktur, selalu akan menghasilkan dua sisi konsekuensi. Konsep yang diperkenalkan Morten melalui tulisan yang berjudul "The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action", menilai bahwa kebijakan publik pada dasarnya tidak hanya sebatas pada sasaran kebijakan atau tujuan positif semata, tetapi juga harus dilihat pada konteks yang lebih luas (Merton, 1936). Di dalamnya, termasuk juga antisipasi terhadap konsekuensi negatif. Timbulnya konsekuensi negatif tersebut terhadap salah satu bidang pembangunan infrastruktur akan dikaji pada penelitian ini. Hipotesis mengenai sejauh mana suatu kebijakan pembangunan infrastruktur menghasilkan konsekuensi negatif akan menjadi pertanyaan yang perlu dijawab dalam penelitian empiris.

Di era revolusi 4.0 saat ini, adanya perkembangan akses digital melalui pembangunan infrastruktur Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) membuat komunikasi menjadi lebih mudah dilakukan dan informasi lebih mudah didapatkan. Pemerintah memiliki andil besar terhadap percepatan perkembangan TIK dalam dekade terakhir guna pembangunan nasional. Di saat pemerintah gencar melakukan kebijakan percepatan dan penggunaan teknologi dengan biaya anggaran yang tidak sedikit, kebijakan ini juga dapat menimbulkan masalah baru. Konsekuensi positif dari kebijakan ini adalah percepatan digitalisasi dimana masyarakat dapat melakukan komunikasi tanpa harus bertemu secara langsung. Namun, konsekuensi lain yang timbul akibat komunikasi tidak langsung itu dapat memicu adanya kesalahpahaman yang berkaitan dengan kesulitan pemahaman

makna teks, gerak tubuh, ekspresi muka, hingga intonasi suara sehingga dapat berkembang menjadi konflik (Stanley et al., 2002). Selain komunikasi, informasi publik yang disampaikan oleh pihak tertentu termasuk pemerintah atau lembaga kerap menimbulkan kesalahan persepsi, provokasi dan juga memicu terjadinya konflik (Barron et al., 2009).

Pada dasarnya, manusia memiliki potensi konflik dan konsensus berkaitan dengan interaksi antar manusia terutama persoalan komunikasi (Oluremi B. et al., 2002). Akan tetapi, perkelahian atau konflik sosial seringkali timbul akibat interaksi tersebut (Stanley et al., 2002). Konflik sosial ini dapat berujung pada konflik bernuansa kekerasan, seperti pada konflik internal dalam masyarakat di daerah, konflik antar kelompok kelompok warga, konflik antarpelajar, konflik masyarakat dengan pemerintah daerah, dan sebagainya (BPS, 2020). Di negara berkembang, konflik sosial berskala lokal dengan intensitas rendah sering terjadi dan dapat menimbulkan gangguan keamanan dalam kehidupan masyarakat serta dalam jangka panjang menjadi penghambat utama pembangunan (Barron et al., 2009). Beberapa hipotesis mengenai hubungan dari TIK terhadap konflik turut mempengaruhi variasi dari konflik itu sendiri seperti pada penelitian Yudhistira et al. (2021), Yanagizawa-Drott (2014), dan sebagainya. Studi empiris yang mengambil isu konflik, mekanisme hingga determinannya sudah banyak, tetapi belum banyak yang spesifik mengidentifikasi keterkaitan dengan teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Dapat terlihat bahwa adanya perkembangan TIK sebagai bagian dari proses pembangunan dapat berkembang menjadi sebuah konflik. Namun, timbul pertanyaan apakah perkembangan TIK terhadap konflik juga muncul pada daerah dengan level yang lebih kecil seperti desa dan berlaku sama dengan penelitian sebelumnya.

Dalam mempermudah akses informasi dan komunikasi, ketersediaan infrastruktur TIK di suatu wilayah menjadi faktor pendukung pada kegiatan masyarakat. Sebagai negara berkembang, guna mencapai tren perkembangan digital, pemerintah Indonesia pada tahun 2015 melalui BAKTI-Kominfo menetapkan program pembangunan BTS di wilayah 3T sebagai Universal Service Obligation (USO), dengan objek dari program ini, yaitu agar desa dan kecamatan yang berada di wilayah 3T (terpencil, terluar, dan tertinggal) dan belum tersentuh akses TIK dapat mendapatkan dan menikmati akses digital (BAKTI Kominfo, 2018). Selain manfaat berupa kemudahan akses digital, masalah baru seperti pergeseran perilaku serta kondisi masyarakat terhadap dampak negatif dari TIK juga muncul yang bisa berkembang menjadi konflik lokal (Khairina, 2020) terutama di wilayah 3T.

Kajian ini berusaha mengidentifikasi kecenderungan dari perkembangan TIK dalam memicu terjadinya konflik lokal berupa perkelahian masyarakat pada satu

wilayah desa dengan menggunakan data survei dari Potensi Desa (Podes) dan realisasi pembangunan BTS BAKTI-Kominfo. Akses digital berupa stasiun transmisi (BTS) yang dibangun pada wilayah 3T untuk menghubungkan masyarakat ke dunia digital digunakan sebagai proksi perkembangan TIK dalam penelitian ini. Meskipun begitu, adopsi TIK pada masyarakat desa di wilayah 3T cenderung masih rendah yang dipengaruhi oleh karakteristik tipologi desa, geografis desa, kapabilitas pemimpin desa, dan tingkat edukasi masyarakat desa bagi kehidupan mereka (Harmadi et al., 2020). Hal ini menandakan bagaimana karakteristik dari desa dan aparatur desa turut berkontribusi sehingga perlu dikontrol dalam penelitian ini. Adapun hipotesis yang akan ditunjukkan dari penelitian ini adalah sejauh mana perkembangan TIK turut mempengaruhi terjadinya konflik sosial di wilayah 3T.

Studi empiris yang dilakukan di Indonesia mengidentifikasi bahwa variabel seperti kemiskinan, ketimpangan, keragaman, dan bencana alam dapat memicu terjadinya konflik di daerah pada level pedesaan dan perkotaan (Barron et al., 2004). Penelitian lain juga mendukung kesimpulan bahwa faktor ekonomi berupa kemiskinan, disparitas pendapatan merupakan penyebab utama konflik pada suatu daerah (Braithwaite et al., 2016). Selain itu, pemicu terjadi konflik dapat terjadi akibat adanya teknologi komunikasi (Yanagizawa-Drott, 2014) dengan menggunakan stasiun radio sebagai proksi penelitian. Selanjutnya penelitian terkini, Yudhistira et al., 2021, dilakukan dengan menggunakan data podes dari tahun 2011 hingga 2014 menunjukkan bahwa munculnya konflik merupakan efek buruk dari adanya teknologi komunikasi dilihat dari ketersediaan sinyal stasiun transmisi. Konflik sosial pada masyarakat dapat terjadi kapan pun, di mana pun hingga alasan apapun, termasuk kesalahpahaman terhadap komunikasi dan informasi. Hal ini berpeluang terhadap munculnya perbedaan cara pandang dan gesekan yang tidak bisa dihindari dalam kehidupan masyarakat. Bukti empiris mengenai kecenderungan determinan terjadinya konflik pada masyarakat dibutuhkan agar para pemangku kebijakan seperti pemerintah setidaknya dapat mengurangi intensitas konflik dan peluang tindak kekerasan. Hasil empiris dari penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi terhadap kebijakan pembangunan infrastruktur TIK tersebut.

Kajian yang akan dibahas ini merupakan hasil penelitian yang dianalisis dengan menggunakan metode regresi logistik sebagai pendekatan kuantitatif, karena pada penelitian ini menggunakan data biner sebagai variabel dependen untuk mengidentifikasi peluang perkembangan TIK terhadap terjadinya konflik sosial pada masyarakat wilayah 3T. Analisis regresi logit ini juga digunakan untuk menjelaskan hubungan antara variabel respon yang berupa data dikotomik/biner dengan variabel bebas yang berupa data berskala interval dan atau kategorik (Harlan, 2018; Hosmer et al., 1989). Dengan demikian, penelitian ini hanya mampu menunjukkan hubungan korelasi antarvariabel, sehingga ada keterbatasan dalam

penelitian ini. Selain itu, adanya ketidakcocokan data antara realisasi BTS BAKTI dan podes mengindikasikan terjadinya bias pada penelitian ini.

B. Probabilitas Terjadinya Konflik Akibat Pembangunan BTS BAKTI

Pembahasan paparan ini merupakan studi kasus yang dilakukan di wilayah 3T melalui program pembangunan BTS BAKTI dengan menggunakan data realisasi dari tahun dimulainya pembangunan BTS yakni 2006 hingga saat ini. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder berupa data longitudinal atau juga dikenal sebagai data panel. Data panel tersebut dihimpun dari data realisasi program BTS BAKTI dan podes. Data podes dipilih karena menggambarkan data kewilayahan (spasial) dengan muatan beragam dan menggambarkan situasi pembangunan suatu wilayah (regional). Unit analisis pada penelitian ini adalah level desa terutama di wilayah 3T

Pada model regresi logit, asumsi satu-satunya asumsi yang harus dipenuhi yaitu distribusi normal pada koefisien error dari hasil estimasi. Asumsi tersebut tidak membutuhkan pengujian khusus karena dalam segala jenis data hampir selalu terpenuhi. Akan tetapi, pengujian multikolinearitas tetap perlu dilakukan untuk melihat korelasi kuat antara variabel independen dalam penelitian ini. Indikator dari adanya korelasi yang kuat pada pengujian multikolinearitas ditunjukkan dengan angka korelasi lebih besar dari $\pm 0,8$. Hasil estimasi pengujian multikolinearitas pada variabel independen penelitian ini, tidak ada nilai korelasi antar variabel yang melebihi $\pm 0,8$ sehingga dapat disimpulkan bahwa tidak ada multikolinearitas.

Berdasarkan hasil regresi logit, terlihat bahwa hipotesis dalam penelitian ini terbukti. Hal ini terlihat dari kecenderungan pembangunan BTS Bakti memiliki konsekuensi negatif terhadap terjadinya konflik pada wilayah 3T. Selain itu, hubungan antara program BTS BAKTI dan beberapa variabel kontrol terhadap terjadinya konflik menggunakan model logit dengan diuji secara serentak. Dari hasil regresi penaksir model logit uji serentak pada tabel 3 model 4, diperoleh output dengan koefisien, error, z (z- score untuk test of $\beta=0$), dan $P>|Z|$ (p-value for z-test). Likelihood Ratio (LR) merupakan pengganti F-stat yang berfungsi untuk menguji semua slope koefisien regresi variabel independen secara bersama-sama dapat mempengaruhi variabel dependen. Pada output regresi logit tersebut dapat dilihat bahwa dengan tingkat keyakinan sebesar 99%, probabilitas LR statistik adalah 0,0000 sehingga H_0 ditolak yang berarti secara serentak paling tidak terdapat satu variabel independen yang dapat mempengaruhi terjadinya konflik. Analisis model secara keseluruhan dapat dilihat pada nilai Wald Chi2 test yang mengikuti distribusi χ^2 . Nilai Wald Chi2 test sebesar 603,77 dengan Prob >

chi2 sebesar 0,0000 menunjukkan bahwa variabel-variabel independen dalam model dapat menjelaskan variabel dependen yakni terjadinya konflik pada desa di wilayah 3T secara serentak.

Berdasarkan hasil uji parsial, diperoleh bahwa adanya program BTS berpengaruh signifikan terhadap terjadinya konflik di desa wilayah 3T dengan tingkat keyakinan 99%. Selain itu, diperoleh variabel yang signifikan dengan tingkat keyakinan 99%, antara lain UMKM, sinyal telepon, dan pengguna ponsel, sedangkan gotong royong dan ruang terbuka publik signifikan dengan tingkat keyakinan 95%. Untuk variabel interaksi antara BTS dan UMKM hasilnya signifikan dengan tingkat keyakinan 99% mengartikan bahwa adanya UMKM menjadi sebuah mediator dari pembangunan program BTS BAKTI terhadap terjadinya konflik di wilayah 3T. Variabel kontrol yang tidak signifikan pada hasil regresi ini antara lain topografi, SKTM, etnis, ada tidaknya kepala desa dan jumlah aparatur desa (signifikan pada tingkat keyakinan 90%).

Pemilihan model terbaik dari beberapa pengujian model yang ditampilkan adalah model 4 dengan ketika semua variabel kontrol dimasukkan termasuk variabel interaksi. Dari prediksi rasio adanya BTS terhadap konflik yakni sebesar 6 kali untuk model 4. Variabel pengguna ponsel pada masyarakat desa menunjukkan hasil yang signifikan dengan tingkat keyakinan 99% bahwa pengguna ponsel mampu meningkatkan terjadinya konflik di wilayah 3T. Variabel interaksi antara BTS dan UMKM memiliki pengaruh yang signifikan dengan tingkat keyakinan 99% menandakan bahwa adanya kegiatan UMKM merupakan mediator dari program BTS BAKTI terhadap terjadinya konflik di wilayah 3T. Adapun, karakteristik desa yang diprosikan dengan variabel sinyal telepon, dan pengguna ponsel, sedangkan gotong royong dan ruang terbuka publik mampu meningkatkan peluang terjadinya konflik dengan tingkat keyakinan sebesar 95%. Untuk variabel topografi, SKTM, keragaman etnis, ketiganya tidak berpengaruh signifikan terhadap terjadinya konflik. Pada karakteristik aparatur desa, ada tidaknya kepala desa tidak berpengaruh terhadap terjadinya konflik. Akan tetapi, jumlah dari aparatur pemerintahan desa tidak memiliki pengaruh signifikan yakni mampu berpeluang menurunkan terjadinya konflik dengan tingkat keyakinan sebesar 90%.

Pada model logit, koefisien yang diestimasi hanya mampu menerjemahkan hubungan antar variabel independen dengan variabel dependennya, tetapi besarnya tidak dapat langsung diinterpretasikan dari koefisien tersebut. Koefisien yang terdapat pada hasil output hanya menunjukkan arah pengaruh variabel independen terhadap variabel dependen sehingga dibutuhkan estimasi marginal effect yang akan digunakan untuk mengetahui seberapa besar pengaruh variabel independen terhadap terjadinya konflik pada model logit tersebut. Koefisien masing-masing variabel independen akan menggambarkan besaran pengaruhnya terhadap variabel dependen.

Berdasarkan nilai marginal effect pada tabel sebelumnya, hubungan masing-masing variabel dapat dianalisis. Variabel independen utama sebagai fokus dari penelitian ini adalah ketersediaan program pembangunan BTS BAKTI. Efeknya bernilai positif signifikan yang dapat diinterpretasikan bahwa adanya program pembangunan BTS sebesar 1 unit cenderung meningkatkan terjadinya konflik pada wilayah 3T dengan probabilitas sebesar 10%. Hal ini sesuai dengan hipotesis dan hasil empiris studi sebelumnya bahwa adanya perkembangan TIK dengan proksi BTS turut menjadi efek buruk bagi munculnya konflik di suatu daerah (Yudhistira et al., 2021).

Jika melihat pada hubungan antara program pembangunan BTS Bakti terhadap terjadinya konflik di wilayah 3T tidak signifikan. Beberapa determinan yang sebelumnya pengaruh positif seperti UMKM, sinyal telepon, pengguna ponsel, gotong royong dan ruang terbuka publik menjadi tidak signifikan. Pada konflik antar warga, kondisi topografi itu memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peluang terjadinya konflik di wilayah 3T. Adapun keberadaan kepala desa itu juga berpengaruh ketika model terdapat variabel interaksi dan berpeluang meningkatkan konflik lain-lain pada wilayah 3T dengan tingkat keyakinan sebesar 90%. Hasil yang tidak signifikan juga terlihat ketika variabel dependennya diubah menjadi jumlah konflik yang terjadi pada wilayah 3T.

Berdasarkan hasil Uji Robustness Check, ternyata program pembangunan BTS Bakti terhadap terjadinya konflik di wilayah 3T tidak berkorelasi secara signifikan. Variabel UMKM berpeluang signifikan ketika tidak ada variabel tersebut tidak diinteraksikan dengan BTS Bakti. Akan tetapi, variabel UMKM menjadi tidak signifikan ketika interaksi dilakukan disertai beberapa determinan lain yang tidak signifikan, seperti sinyal telepon, pengguna ponsel, gotong royong dan ruang terbuka publik menjadi tidak signifikan. Sama seperti konflik antarwarga, kondisi topografi itu berpeluang terhadap jumlah konflik yang terjadi di wilayah 3T. Adapun keberadaan kepala desa dan jumlah aparatur desa tidak memiliki peluang dalam memicu jumlah konflik di wilayah 3T.

Berdasarkan hasil analisis, ditemukan bahwa ada korelasi antara desa BTS BAKTI dengan terjadinya konflik di wilayah 3T secara signifikan ketika konflik tersebut diidentifikasi pernah atau tidaknya terjadi di wilayah 3T. Peluang terjadinya konflik meningkat sebesar 10% pada setiap pembangunan BTS BAKTI sebesar satu unit ketika dilihat dari pernah atau tidaknya konflik terjadi dengan tingkat keyakinan sebesar 99%. Akan tetapi, berdasarkan Robustness Check. Namun, diperoleh hasil yang berbeda bahwa adanya program BTS Bakti di wilayah 3T tidak signifikan terhadap munculnya konflik dan tipe konflik, sehingga hubungan antara BTS Bakti, dilihat dari jumlah konflik dan tipe konflik, tidak memiliki hubungan yang signifikan. Dengan demikian, adanya program BTS BAKTI memiliki korelasi yang tidak signifikan terhadap terjadinya konflik di wilayah 3T.

Jika melihat hasil penelitian ini, pada pembangunan BTS Bakti juga menghasilkan konsekuensi negatif berupa terjadinya konflik di wilayah 3T. Untuk mengatasi masalah munculnya konflik terutama pada wilayah 3T yang menjadi mandatori BAKTI-Kominfo, pemerintah harus mengaji ulang prioritas pembangunan BTS sebagai akses digital terutama di wilayah 3T. Beberapa determinan, seperti aktivitas pengguna ponsel oleh masyarakat desa, kegiatan UMKM, aktivitas masyarakat dalam berpartisipasi terhadap kegiatan gotong royong, adanya ruang terbuka publik dan karakteristik aparatur desa, turut berkontribusi terhadap terjadinya konflik, sehingga perlu ada upaya tertentu untuk meredam konflik yang terjadi di wilayah 3T.

Adanya konflik pada masyarakat dapat terjadi kapan pun, di mana pun, hingga alasan apapun. Oleh karena itu, berdasarkan hasil penelitian, direkomendasikan bagi pemerintah untuk mengevaluasi program pembangunan BTS Bakti di wilayah 3T dengan catatan menambahkan upaya dalam mengendalikan dan menurunkan segala bentuk konflik serta intensitasnya.



15

Nama : Renny Juniati Saktina
Jurusan : Magister Perencanaan Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan
Universitas : Universitas Indonesia
Instansi : Sekretariat Bappeda Pemerintah Kabupaten Jayawijaya

Hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap Infrastruktur Jalan di Tanah Papua: Peran Indeks Kemahalan Konstruksi

Penelitian ini mengidentifikasi hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap infrastruktur jalan dengan melihat variasi Indeks Kemahalan Konstruksi sebagai proksi yang menggambarkan kondisi geografis. Penelitian ini menggunakan data dari 29 kabupaten/kota di Provinsi Papua dan 11 kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat antara tahun 2010 hingga 2020. Untuk mengetahui korelasi Dana Otonomi Khusus terhadap infrastruktur jalan digunakan metode panel data fixed effect dan model regresi moderasi untuk melihat apakah variabel moderasi Indeks Kemahalan Konstruksi dapat memperkuat atau memperlemah hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap Infrastruktur Jalan. Penelitian ini menemukan adanya hubungan positif antara Dana Otonomi Khusus terhadap infrastruktur jalan, namun juga diidentifikasi adanya moderasi negatif dari variabel Indeks Kemahalan Konstruksi pada hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap infrastruktur jalan. Hal ini menunjukkan bahwa semakin tinggi Indeks Kemahalan Konstruksi, harga material konstruksi semakin mahal sehingga mengakibatkan total biaya pembangunan infrastruktur jalan semakin meningkat. Akibatnya Dana Otonomi Khusus yg dialokasikan hanya mampu membeli material konstruksi jalan lebih sedikit, yang berdampak kepada berkurangnya kuantitas infrastruktur jalan yang dibangun di Provinsi Papua dan Papua Barat.

A. Kesenjangan di Tanah Papua

Otonomi Khusus di Tanah Papua telah berlangsung selama 20 tahun sejak diimplementasikannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Namun dalam perjalanannya kewenangan khusus yang diberikan belum optimal. Kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi di Tanah Papua selama periode pemberian Dana Otonomi Khusus terus mengalami peningkatan, namun jika dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia masih sangat jauh tertinggal. Status tertinggal pada beberapa kabupaten di Tanah Papua, termuat dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2020. Bahwa untuk tahun 2020 sampai 2024, sebanyak 22 kabupaten di Provinsi Papua dan 8 kabupaten di Provinsi Papua Barat dinyatakan sebagai daerah tertinggal. Aspek karakteristik daerah, aksesibilitas, ekonomi, sarana dan prasarana, sumber daya manusia, dan kemampuan keuangan daerah menjadi kategori penetapan daerah tertinggal di beberapa kabupaten di Tanah Papua.

Evaluasi otonomi khusus di Tanah Papua terus dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengukur capaian kemajuan pelaksanaan kebijakan otonomi khusus, agar hasilnya benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat Papua khususnya orang asli Papua. Hasil dari evaluasi tersebut salah satunya adalah pentingnya memperhatikan kondisi geografis di Tanah Papua dengan mengalokasikan dana otonomi khusus dari kabupaten/kota berdasarkan skala ketertinggalan,

ketimpangan, dan kemiskinan. Dimana pembangunan infrastruktur di Tanah Papua menjadi sektor yang diharapkan dapat mempercepat penyediaan infrastruktur dasar guna mengurangi kesenjangan pembangunan di Tanah Papua.

Pembangunan infrastuktur menjadi salah satu aspek yang diamanatkan dalam Undang-Undang Otsus, hal ini juga termuat dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025 bahwa pembangunan infrastruktur di Tanah Papua dilakukan untuk percepatan pembangunan dalam rangka mengejar ketertinggalan dan kemiskinan, yang memiliki dua fungsi vital yaitu bahwa infrastruktur dapat membuka akses wilayah dikawasan terisolir dan meregenerasi perkembangan wilayah.

Keberhasilan pembangunan infrastruktur di Tanah Papua tidak terlepas dari faktor geografis. Mayoritas wilayah di Provinsi Papua memiliki kondisi topografi yang sangat ekstrim. Hal ini menyebabkan 4.114 kampung yang terletak di daerah pegunungan sulit untuk diakses, dan 70 persennya adalah daerah yang terisolasi dari akses transportasi (Pusat Data Analisa dan Pembangunan Provinsi Papua, 2020). Salah satu contoh Kabupaten Merauke dan kabupaten lainnya di wilayah selatan Provinsi Papua hanya mengharapakan moda transportasi udara jika ingin ke ibu kota provinsi, karena belum bisa ditempuh melalui transportasi darat (akses jalur darat belum terbuka), sedangkan untuk moda transportasi laut, rutenya hanya ke wilayah barat melalui Kaimana sampai dengan Tual (Maluku), sedangkan kabupaten di wilayah pegunungan Papua seperti contoh Kabupaten Puncak hanya bisa ditempuh melalui moda transportasi udara dari ibu kota provinsi yang semakin menambah biaya dalam pembangunan. Lamanya waktu tempuh dan keterbatasan penerbangan dan kapasitas maskapai bagi kabupaten di wilayah selatan dan pegunungan Provinsi Papua memberikan implikasi seperti biaya yang tinggi, serta tidak efektif dan efisiennya aktivitas pemerintahan.

Dalam rangka optimalisasi pelaksanaan otonomi khusus guna percepatan pembangunan dan peningkatan kualitas pelayanan publik dan keberlanjutan pembangunan di wilayah Papua sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Pemerintah mencantumkan beberapa kriteria yang perlu diperhatikan dalam pengalokasian dana otonomi khusus, di antaranya adalah jumlah orang asli Papua, luas wilayah, tingkat kesulitan geografis dan indeks kemahalan konstruksi. Di mana pada undang-undang Otsus yang lama belum termuat beberapa kriteria tersebut. Akibatnya pemerintah kabupaten/kota tidak mendapatkan DOK yang cukup dan sesuai dengan kondisi masing-masing kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan pembangunan (Kemendagri & Kemenhumkam, 2020).

Menurut penelitian (Iek & Blesia, 2019), faktor yang menjelaskan besarnya kesenjangan antardaerah di Tanah Papua adalah lokasi geografis yang sulit. Badan Pusat Statistik (BPS) menggambarkan kondisi geografis yang sulit di kabupaten/kota di seluruh Indonesia dengan menggunakan variabel Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), yang digunakan dalam perbandingan Tingkat Kemahalan Konstruksi (TKK) suatu daerah dengan membandingkan dengan TKK rata-rata nasional. IKK telah digunakan oleh pemerintah pusat (Kementerian Keuangan) sebagai proksi untuk mencerminkan tingkat kesulitan geografis suatu daerah pada formulasi penghitungan DAU, dengan definisi bahwa semakin tinggi IKK maka semakin sulit letak geografis daerah tersebut. Dengan adanya pengalokasian DAU yang berbeda antardaerah, maka daerah dengan tingkat kemahalan konstruksi yang tinggi mampu untuk mengejar ketertinggalan pembangunan infrastruktur dari daerah lain yang memiliki fasilitas infrastruktur lebih baik. Namun hal ini juga perlu didukung dengan kerja sama pemerintah daerah melalui perumusan kebijakan dan strategi pembangunan dalam menyinergikan alokasi dana, guna mencapai hasil pembangunan yang lebih baik khususnya pembangunan infrastruktur di daerah tersebut.

Sejak Era kepemimpinan Presiden Joko Widodo, pembangunan infrastruktur transportasi di Tanah Papua gencar dilakukan, secara khusus infrastruktur jalan dengan jumlah anggaran yang tidak sedikit guna mengurangi kesenjangan dengan provinsi lainnya. Hasil analisis retrospektif oleh Hong et al., (2011) di Tiongkok bahwa distribusi infrastruktur transportasi yang tidak merata dapat mengakibatkan kesenjangan antardaerah yang berakibat pada rendahnya tingkat kesejahteraan. Beberapa studi penelitian, antara lain Boopen (2006) di Afrika, Melo et al., (2013) di Eropa dan Amerika Serikat, Cantos et al (2009) di Spanyol dan Banerjee et al (2012) di China mengidentifikasi bahwa investasi terhadap infrastruktur transportasi memiliki dampak luas terhadap pembangunan ekonomi yang dapat meningkatkan lapangan pekerjaan, pendapatan perkapita juga pertumbuhan ekonomi. Pentingnya pembangunan, pengembangan jalur dan rehabilitasi jalan sebagai penggerak perekonomian, dapat dilihat dari komitmen beberapa negara berkembang dalam menginvestasikan anggaran sebesar 6,9% dari Produk Domestik Bruto (Lanchovichina et al., 2013).

Sumber pendanaan pembangunan infrastruktur di Tanah Papua yang tidak diterima oleh provinsi lain adalah Dana Otonomi Khusus (DOK). Persentase penggunaan DOK di Provinsi Papua sebagian besar ada pada sektor transportasi, sedangkan untuk sektor lainnya seperti pendidikan, kesehatan dan yang lainnya memiliki persentase yang lebih kecil (Winardito, 2005). Hal ini juga didukung dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terkait tata kelola keuangan DOK oleh pemerintah daerah di Tanah Papua, bahwa

alokasi anggaran untuk bidang infrastruktur lebih besar dari bidang pendidikan dan kesehatan. Di mana pemerintah kabupaten/kota rata-rata mengalokasikan anggaran dana otonomi khusus untuk bidang infrastruktur di atas 50 persen dari total DOK yang disalurkan.

Selama kurang lebih sembilan belas tahun dana dalam rangka otonomi khusus yang disalurkan ke pemerintah Provinsi Papua Dan Papua Barat terus mengalami peningkatan seiring dengan peningkatan dana alokasi umum nasional, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus bahwa alokasi dana dalam rangka otonomi khusus sebesar 2 persen dari total plafon Dana Alokasi Umum Nasional. DOK yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat ke Provinsi Papua sebesar Rp92,6 triliun. Sementara DOK yang dialokasikan untuk Provinsi Papua Barat sebesar sebesar Rp34,27 triliun dalam kurun waktu 2008-2020.

Fenomena otonomi khusus di Tanah Papua sebagai bentuk implementasi kebijakan desentralisasi asimetris telah banyak diteliti karena permasalahan dalam implementasi kebijakan Otsus di Tanah Papua belum memberikan hasil yang optimal. Penelitian sebelumnya, Tamberan et al. (2020) menguji pengaruh DOK bidang pemberdayaan ekonomi masyarakat dan bidang infrastruktur terhadap ketimpangan ekonomi daerah. (Cahyaningsih & Fitradhy, 2019) mengaji efek kausal DOK terhadap outcome dari pendidikan dan kesehatan. DOK di Tanah Papua telah dikaji dan diteliti dampaknya terhadap indikator kinerja pembangunan, namun belum ada studi yang meneliti hubungan DOK terhadap infrastruktur jalan dengan melihat variasi IKK.

Studi empiris oleh (Prabowo et al., 2021) merekomendasikan sistem pengelolaan keuangan dana otonomi khusus perlu diperbaiki dengan mempertimbangkan distribusi keuangan antara daerah maju pesisir atau dataran rendah dengan daerah pegunungan. Pengaturan keuangan otonomi khusus juga perlu melihat tinggi rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) kabupaten/kota di Tanah Papua. Penelitian terkait Iek dan Blesia (2018) dalam studi kualitatif meneliti pra dan pasca otonomi khusus terkait ketimpangan pembangunan di Tanah Papua, membuktikan bahwa kesenjangan pembangunan lebih tinggi setelah pelaksanaan Otsus di Tanah Papua. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sumber daya manusia, administrasi pemerintahan yang buruk, dan akses geografi yang sulit. Didukung pula penelitian Juliarini & Hatmoko (2020) bahwa penyebab belum adanya dampak yang terlalu besar dari DOK terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Tanah Papua disebabkan oleh faktor geografi, demografi, sosiologi ataupun kebijakan pemerintah daerah setempat.

B. Hubungan Dana Otonomi Khusus Terhadap Infrastruktur Jalan

Berdasarkan fenomena, kebijakan, dan permasalahan di atas, maka pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap infrastruktur jalan dengan memperhatikan variasi dari nilai IKK sebagai proksi untuk melihat tingkat kesulitan geografis di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Penelitian menggunakan data dari 28 kabupaten 1 kota di Provinsi Papua dan 10 kabupaten 1 kota di Provinsi Papua Barat yang memberikan informasi mengenai laporan realisasi APBD Kabupaten/Kota kepada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah (<http://www.djpk.depkeu.go.id/>). Dari laporan realisasi APBD tersebut diperoleh data mengenai jumlah realisasi Dana Otonomi Khusus dan Dana Alokasi Khusus periode 2010 hingga 2020. Penelitian ini juga menggunakan data sekunder (panjang jalan, IKK, kepadatan penduduk, luas wilayah, dan kontribusi PDRB sektor pertanian) yang diambil dari dokumen Kabupaten Dalam Angka dan Indeks Kemahalan Konstruksi kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat pada website Badan Pusat Statistik.

Penelitian ini juga menggunakan data sekunder berupa dokumen laporan realisasi keuangan APBD Kabupaten/Kota Provinsi Papua yang diterbitkan oleh situs Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah. Periode Laporan Realisasi Keuangan APBD yang digunakan adalah periode 2010 sampai dengan 2020. Laporan realisasi keuangan APBD tersebut dapat diperoleh melalui website Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Pemerintah (<http://www.djpk.depkeu.go.id/>). Data sekunder panjang jalan, IKK, kepadatan penduduk, luas wilayah, dan kontribusi PDRB sektor pertanian menurut kabupaten/kota di Provinsi Papua bersumber dari data Badan Pusat Statistik 2010-2020

1. Peran Indeks Kemahalan Konstruksi terhadap Hubungan Dana Otonomi Khusus dengan Infrastruktur Jalan

Hasil uji empiris dalam penelitian ini adalah regresi model 2 menggunakan regresi data panel model moderasi yang digunakan untuk menjawab penelitian ini. Variabel IKK yang digunakan sebagai variabel moderasi dan variabel interaksi DOK dengan IKK untuk mengetahui apakah IKK sebagai variabel moderasi dapat memperkuat atau memperlemah hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap panjang jalan. Hasil regresi menunjukkan untuk nilai variabel moderasi IKK terhadap kuantitas jalan adalah positif dan signifikan dengan koefisien beta sebesar 0,0145. IKK yang positif diartikan bahwa dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi dapat disebabkan oleh luasan wilayah sehingga IKK yang tinggi membutuhkan pembangunan infrastruktur jalan yang tinggi juga.

Namun ketika IKK diinteraksikan dengan DOK yang menunjukkan kapasitas keuangan, kemampuan pembangunan infrastruktur menjadi terbatas sehingga pada daerah yang IKK-nya tinggi dengan uang yang tersedia hanya mampu membangun infrastruktur jalan yang lebih sedikit. Dengan hasil koefisien beta sebesar -2,751 dengan P-value sebesar 0,000 (lebih kecil daripada nilai $\alpha = 0,05$). Artinya, terdapat moderasi negatif dan signifikan oleh IKK pada hubungan DOK terhadap panjang jalan. Hasil koefisien beta yang negatif menunjukkan bahwa tingginya nilai IKK akan memperlemah hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap panjang jalan di kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Berdasarkan hasil regresi, indeks kemahalan konstruksi sebagai proksi yang digunakan untuk menggambarkan kondisi geografis suatu daerah, dapat didefinisikan bahwa IKK tinggi menggambarkan kondisi geografis yang sangat sulit dengan harga material konstruksi lebih mahal sehingga mengakibatkan cost yang tinggi dalam pembangunan infrastruktur jalan, hal ini selaras dengan penelitian Rachman Waliulu (2020). Dengan demikian dana otonomi khusus yg dialokasikan hanya mampu membeli material konstruksi jalan lebih sedikit, yang kemudian berdampak pada kilometer jalan yg dapat dibangun relatif lebih sedikit dari pada daerah lain yang IKK nya lebih rendah.

Dalam hal percepatan pembangunan, mengejar ketertinggalan dan kemiskinan di Tanah Papua, DOK mempunyai peranan penting dalam pembangunan infrastruktur transportasi jalan. Namun Dana Otonomi Khusus yang diterima oleh kabupaten/kota belum mampu mengimbangi kebutuhan infrastruktur jalan di daerah tersebut. Apabila Penghitungan pengalokasian Dana Otonomi Khusus masih belum mempertimbangkan variabel Indeks Kemahalan Konstruksi sebagai proksi yang menggambarkan kondisi geografis suatu daerah dapat berakibat kepada perlambatan pembangunan di Provinsi Papua. Hal ini selaras dengan penelitian (Al-Hazim & Abusalem, 2015) bahwa harga konstruksi yang tinggi dapat menyebabkan keterlambatan dalam pembangunan infrastruktur dan membuat kesenjangan antar daerah di Tanah Papua akan terus terjadi terutama di daerah pegunungan yang IKK-nya sangat tinggi sehingga menyebabkan high cost economi.

Biaya pembangunan yang cukup tinggi akan berakibat pada Jaringan Infrastruktur yang buruk dimana aksesibilitas daerah tersebut menjadi sangat sulit dan kemudian berdampak kepada kegiatan ekonomi (Démurger, 2001) serta kualitas kesehatan dan pendidikan. Jika kegiatan ekonomi suatu wilayah terganggu maka akan menjadi faktor penghambat proses pembangunan manusia (Suri et al., 2011) di daerah tersebut.

Komitmen pemerintah pusat dan daerah sangat penting dalam melaksanakan kewenangan Otsus yang sesuai rambu-rambu sebagaimana diamanatkan

dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 2 Tahun 2021 dalam mengentaskan masalah yang menjadi tekanan hidup masyarakat di daerah-daerah terisolir dan tertinggal (khususnya wilayah pegunungan papua) dengan karakteristik wilayah yang bervariasi dan kondisi wilayah yang ekstrem serta persebaran penduduk yang tidak merata. Bilamana tidak, maka kesenjangan regional akan terus terjadi karena indeks kemahalan konstruksi yang tinggi sebagai proksi yang menggambarkan kondisi geografis yang sulit tentu berdampak terhadap unit biaya pembangunan yang tinggi.

2. Korelasi Positif Dana Otonomi Khusus terhadap Infrastruktur Jalan

Penelitian ini membuktikan secara ilmiah bahwa hubungan Dana Otonomi Khusus terhadap infrastruktur jalan positif dan signifikan, yang mengindikasikan bahwa semakin meningkat pengalokasian Dana Otonomi Khusus akan diikuti juga dengan peningkatan infrastruktur jalan. Namun, menggunakan variabel moderasi IKK, dengan menginteraksikan Indeks Kemahalan Konstruksi dan Dana Otonomi Khusus hasilnya adalah negatif dan signifikan, yang menunjukkan bahwa tingginya nilai IKK akan memperlemah hubungan DOK terhadap panjang jalan di kabupaten/kota di Provinsi Papua dan Papua Barat. Dengan demikian Indeks Kemahalan Konstruksi yang tinggi yang merepresentasikan kondisi geografis sangat sulit, berimplikasi kepada penurunan efektifitas Dana Otonomi Khusus terhadap penyediaan infrastruktur jalan di Tanah Papua. Harga material konstruksi lebih mahal mengakibatkan biaya pembangunan dan pemeliharaan yang tinggi pada infrastruktur jalan. Dengan tidak mempertimbangkan IKK dalam pengalokasian Dana Otonomi Khusus saat ini, maka pemerintah daerah hanya mampu membeli material konstruksi jalan yang lebih sedikit.

Dana Otonomi Khusus sangat berperan dalam meningkatkan infrastruktur jalan Namun masih jauh dari titik optimal kebutuhan infrastruktur yang dibutuhkan oleh masing-masing daerah. Diharapkan dengan menggunakan variabel Indeks Kemahalan Konstruksi pada formula penghitungan dan pengalokasian Dana Otonomi Khusus sebagaimana telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021, daerah-daerah yang masih terisolir dan masuk dalam kategori tertinggal mampu mengimbangi daerah lain yang lebih maju.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka hendaknya pemerintah pusat dan daerah meningkatkan koordinasi dan sinergi antara pemerintah pusat dan daerah dalam pengalokasian dana otonomi khusus, lebih mempertimbangkan aspek geografi yang dicerminkan dengan variabel IKK sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 2 Tahun 2021. Selain itu, juga meningkatkan transparansi dalam proses penghitungan pengalokasian Dana Otonomi Khusus ke kabupaten/kota di Tanah Papua.



16

Nama : Prana Citra
Jurusan : Magister Ilmu Lingkungan
Universitas : Universitas Padjadjaran Bandung
Instansi : Kantor Pertanahan Kabupaten Bungo

Pengelolaan Kawasan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat di Dusun Senamat Ulu dalam Upaya Berkelanjutan

Terbentuknya hutan adat Bukit Bujang desa Senamat Ulu diawali pada tahun 1997 yang didasari oleh kepedulian masyarakat hukum adat yang berada di Dusun Senamat Ulu yang merasa prihatin terhadap keberlangsungan dan ketersediaan hutan yang dijalankan sesuai dengan kearifan lokal masyarakat setempat. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengaji sejarah pembentukan kawasan hutan adat dan peruntukannya serta sistem pengelolaannya; mengaji kesesuaian pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan dengan peruntukannya dan faktor yang memengaruhinya di Dusun Senamat Ulu; dan menyusun strategi yang bisa diterapkan dalam pengelolaan kawasan hutan adat Dusun Senamat Ulu untuk menjamin pemanfaatan hutan adat tersebut secara berkelanjutan. Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif yang dilakukan dengan cara observasi lapangan dan citra satelit serta wawancara mendalam yang berkembang dan dilanjutkan dengan analisis SWOT untuk membuat model dan strategi pengelolaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi ketidaksesuaian pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan dengan peruntukannya, seperti perubahan penggunaan dan tutupan kawasan hutan adat. Kerusakan hutan adat yang menyebabkan ketidaksesuaian penggunaan dan pemanfaatan dengan peruntukan disebabkan oleh faktor internal, seperti luntur dan mudarnya kepercayaan dan kearifan lokal, pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat serta dipengaruhi oleh konflik kepentingan. Faktor eksternal seperti terjadi akibat pengaruh masyarakat di luar Dusun Senamat Ulu yang melakukan perambahan (illegal Logging), perluasan perkebunan, dan kebijakan pemerintah. Upaya pengelolaan dalam menjaga keberlanjutan hutan adat yang telah dilakukan, yaitu penanaman kembali pohon yang telah ditebang dan melakukan pola tanam asuh yaitu dengan menjaga dan mengembangkan tumbuhan endemik hutan adat Bukit Bujang dan membangun strategi serta model pengelolaan hutan adat berkelanjutan berlandaskan nilai-nilai kearifan lokal dan kelembagaan hutan adat Bukit Bujang serta kerja sama antarsektor terkait dalam pengawasan hutan adat di Dusun Senamat Ulu.

A. Kerusakan Hutan Adat Kabupaten Bungo yang Semakin Mengkhawatirkan

Pada masa lalu sejatinya masyarakat tradisional, masyarakat pribumi atau masyarakat hukum adat Senamat Ulu dalam memanfaatkan kawasan hutan dilandasi kuat oleh pengetahuan lokal (*Local knowledge-LK*) atau disebut pula pengetahuan ekologi tradisional (*Traditional Ecological Knowledge-TEK*) dan lekat dengan budaya, seperti sistem kepercayaan, namun juga dipengaruhi oleh sistem pengetahuan lokal mereka (Iskandar, 2018). Pengetahuan ekologi tradisional dapat diartikan sebagai suatu pengetahuan kepercayaan yang terus berlanjut tentang suatu hubungan antara makhluk hidup dengan suatu ekosistem tertentu yang

dapat diperoleh secara turun-temurun dalam kurun waktu yang lama, berabad-abad oleh masyarakat hukum adat yang diwariskan dari generasi ke generasi dalam upaya mempertahankan kehidupan (Iskandar, 2018).

Imbasnya kawasan hutan yang dikelola oleh komunitas penduduk tradisional Senamat Ulu terhindar dari kerusakan. Tetapi, mengingat kawasan hutan Dusun Senamat Ulu belum tegas pengawasan dan kontrol oleh pemerintah maupun masyarakat hukum adat itu sendiri walaupun secara tertulis telah ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan adat. Kawasan hutan tersebut masih digunakan untuk berbagai kepentingan oleh pihak luar, seperti areal pengembangan perkebunan dan potensi pertambangan yang mengakibatkan kawasan hutan tersebut mengalami berbagai kerusakan dan manfaatnya terganggu bagi masyarakat hukum adat di Dusun Senamat Ulu.

Di dalam perkembangannya, kawasan hutan Senamat Ulu yang ditetapkan oleh pemerintah menjadi kawasan adat pada tahun 2009 oleh pemerintah Kabupaten Bungo dan Dinas Perkebunan Kabupaten Bungo dengan Surat Keputusan Nomor 48/Hutbun Tahun 2009 dengan kisaran luas 223.69 Ha. Namun, dengan penetapan kawasan Senamat Ulu sebagai kawasan adat tidak serta merta menyebabkan kawasan hutan terhindar dari kerusakan. Pasalnya, perubahan dan peralihan peruntukan kawasan hutan adat yang selalu meningkat dari tahun ke tahun. Di samping itu, perkembangan populasi penduduk yang terus meningkat di Dusun Senamat Ulu juga memberikan dampak meningkatnya kebutuhan areal dan lahan yang bisa dimanfaatkan untuk pertanian, perkebunan, maupun permukiman. Di sisi lain faktor yang memengaruhi, yaitu tradisi yang diterapkan oleh masyarakat telah mengalami perubahan karena derasnya sistem ekonomi masuk kawasan pedesaan, dan pengaruh dari orang luar dan tuntutan sehari-hari dalam upaya memenuhi kebutuhan hidup. Kerusakan kawasan hutan adat di Kabupaten Bungo semakin bertambah seperti di Dusun Batu Kerbau, dengan kawasan hutan adat yang telah banyak dikuasai oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit yang memutus akses masyarakat ke hutan adat tersebut, kerusakan akibat peralihan tersebut berdampak ke perubahan penggunaan lahan ke perkebunan kelapa sawit yang mengakibatkan kerusakan lingkungan, seperti terjadinya banjir bandang pada tahun 2016. Demikian juga dengan hutan adat di Dusun Senamat Ulu yang berbatasan dengan kawasan sungai, permukiman penduduk sehingga perlu dilakukan pengkajian pengelolaan kawasan hutan di dusun tersebut dalam upaya meminimalisir kerusakan lingkungan. Kondisi kawasan hutan adat Dusun Senamat Ulu yang merupakan target perluasan perkebunan kelapa sawit baik skala perusahaan swasta maupun masyarakat pribumi itu sendiri perlu dilakukan pencegahan dan pengurangan sedini mungkin agar tidak terjadi kerusakan yang semakin parah dan perubahan penggunaan peruntukan kawasan hutan adat yang semakin tinggi dari tahun ke tahun. Hutan adat Senamat Ulu yang pada dasarnya

harus dikelola dan dijaga dengan kepercayaan dan peraturan adat maupun melalui kearifan lokal masyarakat hukum adat. Kearifan lokal yang merupakan dasar kepandaian dan tata cara pengelolaan alam dalam menjaga keseimbangan serta keberlanjutan ekologis yang sudah teruji oleh berbagai bencana alam dan kendala serta pengaruh manusia. Kearifan lokal tidak hanya merupakan dasar pembentukan etika, namun juga merupakan pedoman dalam norma serta tindakan maupun tingkah laku. Mengikisnya peran adat dan perubahan perilaku yang menyebabkan ketidakjelasan tata kelola suatu kawasan hutan adat akan sangat memengaruhi keberlangsungan dan keberlanjutan kawasan hutan adat ini, seperti di Senamat Ulu areal kawasan hutan adat merupakan incaran pihak-pihak pengembang perkebunan kelapa sawit dalam upaya melakukan perluasan areal kawasan perkebunan, tidak hanya pihak swasta ancaman pun tidak lepas dari diri masyarakat hukum adat sendiri yang pemahaman akan tata kelola, pemanfaatan dan serta peruntukan Kawasan hutan adat yang semakin rendah.

Mekanisme pengelolaan hutan adat yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat secara masif memberikan dampak tingginya peralihan dan perubahan penggunaan kawasan hutan adat menjadi kawasan perkebunan yang dianggap masyarakat lebih menguntungkan serta memberikan mamfaat secara langsung dari segi ekonomi.

Ekspansi kawasan hutan adat menjadi perkebunan terus berjalan dari waktu ke waktu tanpa ada kesadaran akan tujuan ditetapkannya kawasan hutan tersebut. Tata kelola dan regulasi yang teratur dianggap salah satu penyebab dari penguasaan dan pengelolaan hutan adat menjadi tidak sesuai dengan peruntukannya.

Masyarakat Dusun Senamat Ulu sebagian besar merupakan petani yang menggantungkan hidup kepada hutan dan perkebunan membuat masyarakat untuk melakukan perubahan penggunaan kawasan menjadi lahan perkebunan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Semakin berkurangnya lahan yang bisa diolah oleh masyarakat, memberikan berbagai ancaman akan keberlangsungan kawasan hutan adat yang telah ditetapkan, ancaman yang terus menerus terjadi yaitu tingginya perubahan peruntukan lahan hutan adat sebagai hutan konservasi menjadi kawasan perkebunan. Areal kawasan hutan adat yang ditetapkan di Dusun Senamat Ulu berbatasan langsung dengan lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang memberikan kemudahan akses bagi masyarakat dalam melakukan pengolahan lahan untuk dijadikan areal perkebunan.

Beberapa penelitian sebelumnya mengenai pengelolaan kawasan hutan adat sudah banyak dilakukan di berbagai tempat di Indonesia. Seperti studi pengeolaan adat yang berhubungan dengan Persepsi Dan Sikap Masyarakat Terhadap Pengelolaan Hutan Adat di Kasepuhan Pasir Eurih, Desa Sindanglaya, Kecamatan Sobang, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten (Pratiwi et al. 2019) dan

pengelolaan hutan adat serta tantangannya berdasarkan implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi 2012 oleh masyarkat adat Baranusa di Kabupaten Alor Pulau Pantar, masyarakat hukum adat Mollo di Kabupaten Timor Tengah Selatan, Pulau Timor, dan masyarakat hukum adat Nua Wologai di Kabupaten Ende Pulau Flores (Budiman et al, 2021).

Penelitian tentang kearifan lokal masyarakat hukum adat dalam pengelolaan hutan di Pulau Wangi-Wangi Kepulauan Wakatobi (Salam, 2017), nilai- nilai kearifan lokal suku anak dalam Provinsi Jambi terhadap perladangan di Hutan Taman Nasional Bukit Dua Belas sebagai sumber belajar biologi di kelompok Suku Anak Dalam, Desa Bukit Suban, Kecamatan Air Hitam, Kabupaten Sarolangun Provinsi Jambi (Sinaga et al. 2015), pengelolaan hutan berbasis kearifan lokal di Desa Tigawasa, Kecamatan Banjar, Kabupaten Buleleng (Wijana, 2013), dan juga penelitian yang berhubungan hukum adat dan representasi hukum adat dalam pengelolaan hutan adat, seperti peran hukum adat dalam pengelolaan dan perlindungan hutan di Desa Sesaot, Nusa Tenggara Barat dan Desa Setulang, Kalimantan Timur (Magdalena, 2013), peranan hukum adat dalam menjaga dan melestarikan hutan di Desa Metulang Kecamatan Kayan Selatan Kabupaten Malinau Propinsi Kalimantan Utara (Subiakto et al. 2015), representasi aturan adat dalam pengelolaan hutan masyarakat hukum adat ammatoa di Desa Tana Towa Kecamatan Kajang, Kabupaten Bulukumba, Provinsi Sulawesi Selatan (Syarif, 2018). Namun, penelitian yang berhubungan dengan pengelolaan hutan adat oleh masyarakat hukum adat Dusun Senamat Ulu, Kecamatan Bathin III Ulu, Kabupaten Bungo, Provinsi Jambi belum dilakukan oleh berbagai peneliti. Penelitian pengelolaan kawasan hutan di Dusun Senamat Ulu dilakukan agar mendapatkan strategi yang bisa diterapkan berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu dan studi literatur sesuai dengan kearifan lokal serta kondisi masyarakat hukum adat Dusun Senamat Ulu dalam upaya keberlanjutan dan kelestarian hutan adat selaras dengan kearifan masyarakat hukum adat Dusun Senamat Ulu.

B. Pengelolaan, Pemanfaatan, dan Peruntukan Areal Kawasan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat di Dusun Senamat Ulu

Penetapan kawasan hutan adat merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Bungo dan pemerintah pusat dalam memberikan kepastian dan keberlanjutan hutan adat yang telah disepakati dan ditetapkan oleh masyarakat setempat. Penetapan kawasan hutan adat bertujuan agar terciptanya fungsi ekologis hutan, manfaat ekonomi dan sosial dalam upaya menopang kehidupan masyarakat setempat. Namun, seiring berjalannya waktu fungsi dan tujuan dari penetapan kawasan hutan adat sudah tidak seimbang dan sudah mengalami perubahan penggunaan ke sektor perkebunan dan pertanian yang diakibatkan oleh masyarakat hukum adat dalam upaya memenuhi kebutuhannya

serta penguasaan pada areal kawasan hutan adat yang telah ditetapkan. Regulasi dan tata cara pengelolaan serta batas-batas penguasaan yang boleh dilakukan oleh masyarakat yang tidak jelas dan tegas juga serta peruntukan penetapan kawasan hutan adat yang tidak jelas membuat tingginya perubahan alih fungsi kawasan hutan adat di Dusun Senamat Ulu.

Oleh karena itu, perlu diketahui sejarah dan tujuan pembentukan kawasan hutan adat serta sistem pengelolaannya, kesesuaian pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat dengan peruntukannya serta faktor-faktor yang memengaruhinya di Dusun Senamat Ulu, dan strategi yang bisa diterapkan oleh masyarakat hukum adat dan pemerintahan dusun, serta pemerintah Kabupaten Bungo, dan KPHP (Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi) Kabupaten Bungo untuk pengelolaan Kawasan hutan adat Dusun Senamat Ulu guna menjamin pemanfaatan hutan adat tersebut secara berkelanjutan.

Objek penelitian ini adalah pengelolaan, pemanfaatan dan peruntukan areal kawasan hutan adat oleh masyarakat hukum adat di Dusun Senamat Ulu, Kecamatan Bathin III Ulu, dengan sasaran utama, yaitu aparatur dusun, pemerintah daerah, pemuka adat dan masyarakat yang memanfaatkan dan mengelolah kawasan hutan adat di dusun tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kegiatan pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang dilakukan pada areal kawasan hutan adat yang telah ditetapkan ditinjau dari aspek- aspek sosial, ekonomi, ekologi dan kelembagaan, serta membangun sebuah strategi dalam pola pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan adat berkelanjutan. Rancangan penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang digunakan untuk mendeskripsikan proses pengelolaan kawasan hutan adat (perencanaan, pengorganisasian, dan pelaksanaan) dalam upaya keberlanjutan kawasan hutan adat dari aspek ekologi, sosial, dan kelembagaan serta ekonomi yang berada di Dusun Senamat Ulu, Kecamatan Bathin III Ulu, Kabupaten Bungo dari informan yang sesuai dan merupakan kunci.

1. Sistem dalam Pengelolaan dan Pemanfaatan Hutan Adat

Upaya pemanfaatan dan pengelolaan kawasan hutan adat yang berkelanjutan harus didorong dengan kerja sama dan tujuan yang sama dari berbagai faktor yang saling terkait dalam pemanfaatan dan pengelolaan hutan adat itu sendiri. Faktor yang memengaruhi dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat itu sendiri dipengaruhi oleh masyarakat hukum adat itu sendiri, kearifan lokal dan kepercayaan masyarakat hukum adat, serta juga dipengaruhi oleh pola pemanfaatan hutan adat itu sendiri. Masyarakat hukum adat selaku pelaku dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat, merupakan tombak dari

berbagai perubahan dan kondisi yang akan terjadi terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat. Tingkat kebutuhan, pemahaman dan kepedulian dari masyarakat hukum adat akan memengaruhi keberlanjutan dari hutan adat itu sendiri. Praktik pengelolaan dan pemanfaatan seperti yang dilakukan di hutan adat Bukit Bujang Dusun Senamat Ulu, dimana dalam pengelolaan dan pemanfaatan dan pengelolaannya masih diperbolehkan pemanfaatan hasil hutan berupa kayu yang menyebabkan turunnya tingkat keberagaman ukuran kayu di kawasan hutan adat dan perilaku praktik lainnya yang tidak memerhatikan dan memedulikan aspek berkelanjutan dalam menjaga dan melestarikan hutan adat sehingga memperburuk kondisi kawasan hutan adat di Dusun Senamat ulu.

Pengetahuan lokal dan kearifan ekologi merupakan bentuk kearifan masyarakat dalam menjaga dan memperlakukan alam secara bijak agar terhindar dari pengrusakan lingkungan. Kearifan ekologi sebagai sebuah kecerdasan ekologis masyarakat tradisi berupa pemahaman masyarakat tentang daya dukung alam yang diwujudkan dalam tindakan nyata untuk menjaga lingkungan tempat tinggal yang berkelanjutan (sustainability). Pola pemanfaatan dan pengelolaan hutan adat serta pengetahuan lokal dan kearifan ekologi yang diterapkan oleh masyarakat akan sangat memengaruhi ketersediaan dan keberlanjutan dari hasil yang akan diberikan oleh hutan adat, jika masyarakat hukum adat menjalankan dan mempraktikkan pola pemanfaatan dan pengelolaan hutan adat secara berkelanjutan seperti tidak mengambil hasil hutan secara berlebihan dan menjaga kualitas lingkungan dan ekosistem di kawasan hutan adat, maka keberlanjutan ketersediaan hasil hutan adat akan tetap terjaga dan berkelanjutan juga. Dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor seperti masyarakat hukum adat, pola pemanfaatan dan pengelolaan yang diterapkan apakah berkelanjutan atau tidak akan sangat memengaruhi keberlanjutan dari kawasan hutan adat yang telah ditetapkan dan dibentuk.

Perubahan yang terjadi terhadap pengetahuan lokal dan kearifan ekologi yang terjadi terhadap masyarakat hukum adat yang sejalan dengan memengaruhi pola pemanfaatan dan pengelolaan hutan adat akan sangat memengaruhi keberlanjutan dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat.

2. Berbagai Permasalahan dalam Pengelolaan Hutan Adat

Pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat Bukit Bujang dari awal pembentukan dan penetapan sebagai kawasan hutan adat mengalami berbagai permasalahan dan gangguan yang terjadi terhadap pengelolaan dan kawasan hutan adat itu sendiri. Berbagai permasalahan dan gangguan yang terjadi dipengaruhi perilaku masyarakat hukum adat itu sendiri dalam pengelolaan

dan pemanfaatan hutan adat maupun dipengaruhi oleh faktor eksternal berupa pengaruh gangguan dan permasalahan yang disebabkan oleh masyarakat selain masyarakat hukum adat Dusun Senamat Ulu itu sendiri. Dari hasil studi lapangan dengan memperoleh informasi dan pendapat dari informan, observasi langsung dan laporan instansi terkait, terdapat beberapa gangguan dan permasalahan yang terjadi di kawasan hutan adat Dusun Senamat Ulu yang akan memengaruhi dan mengganggu keberlanjutan dan kelestarian hutan adat Bukit Bujang. Permasalahan tersebut seperti illegal logging yang dilakukan oleh masyarakat diluar Dusun Senamat Ulu yang berlangsung dengan waktu yang cukup lama yaitu rentang waktu tahun 2003-2009, dan juga adanya perburuan liar atau illegal yang dilakukan baik oleh masyarakat hukum adat maupun masyarakat di luar hukum adat terhadap hewan-hewan yang ada di kawasan hutan adat dalam upaya memenuhi kebutuhan sehari-hari, serta adanya gangguan dan permasalahan perubahan alih fungsi lahan yang disebabkan oleh perluasan areal pertanian dan perkebunan masyarakat hukum adat yang terjadi di kawasan yang berbatasan langsung dengan Kampung Tagan.

Dari berbagai permasalahan dan gangguan yang terjadi di kawasan hutan adat Bukit Bujang, maka diperlukan berbagai upaya sebagai bentuk mempertahankan kawasan hutan adat agar berkelanjutan dan lestari. Upaya yang bisa dilakukan dalam mempertahankan kawasan hutan adat agar tetap berkelanjutan dan lestari dapat dilakukan dengan cara memperbaiki dan meningkatkan pemahaman dan fungsi dari faktor-faktor yang terlibat baik secara internal maupun eksternal. Secara internal dapat melakukan perbaikan dan peningkatan kelembagaan yang disertai peningkatan kepedulian masyarakat hukum adat dalam menjaga dan melestarikan hutan adat, secara eksternal dapat dilakukan dengan melakukan berbagai kerja sama dengan pemerintah daerah dalam mengawasi dan memantau segala aktivitas di kawasan hutan adat agar tidak terjadi lagi illegal logging maupun perubahan penggunaan fungsi kawasan tersebut.

3. Model Strategi Pengelolaan Hutan Adat

Pengelolaan dan pemanfaatan yang dijalankan dengan sepenuhnya oleh masyarakat hukum adat melalui KPHA, masih mengalami kendala dan berbagai permasalahan. Kendala dan permasalahan tersebut seperti tidak efektif dan efisiennya model pemanfaatan hasil hutan berupa kayu dengan mengganti setiap pohon yang ditebang dengan penanaman kembali 5 (lima) pohon per pohon yang ditebang yang disebabkan oleh kurangnya pengawasan dan pemantauan terhadap pohon yang ditanam kembali. Hal ini mengakibatkan kondisi hutan adat yang semakin berkurangnya tingkat keberagaman

pohon-pohon yang berukuran besar dan tinggi. Agar tata lingkungan hidup terjamin kelestariannya, maka pengelolaan hutan yang berkelanjutan harus menampung dinamika aspirasi dan peran serta masyarakat, adat dan budaya, serta tata nilai masyarakat berdasarkan pada norma hukum lokal dan nasional agar pendayagunaannya dilakukan seoptimal mungkin bagi kesejahteraan umat manusia. Paradigma baru pembangunan kehutanan saat ini menekankan bahwa hutan harus dipandang sebagai sumber daya secara komprehensif dengan menitik beratkan pada pembangunan kehutanan bersama masyarakat (community development). Salah satu pendekatan pembangunan kehutanan adalah melibatkan partisipasi masyarakat (Azwar et al. 2021).

Dengan memahami sistem pengelolaan dan pemanfaatan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat, dan pengaruh dari penduduk luar Dusun Senamat Ulu yang melakukan berbagai aktivitas di kawasan hutan adat, dapat dijelaskan bahwa pengawasan dan pengontrolan serta monitoring di kawasan hutan adat Bukit Bujang harus ditingkatkan agar lebih efektif dalam menjaga dan menjamin keberlanjutan hutan adat. Dalam kajian lain, faktor internal masyarakat hukum adat sendiri harus lebih ditingkatkan. Faktor internal tersebut yaitu pemahaman masyarakat hukum adat yang merupakan generasi penerus harus lebih ditingkatkan baik secara pemahaman akan kearifan lokal dan kepedulian masyarakat hukum adat dan sumber daya manusia sendiri.

Dalam menentukan dan membuat model pengelolaan berkelanjutan suatu hutan adat, dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Dalam membentuk suatu strategi dalam pengelolaan hutan adat, terdapat beberapa langkah penting yang dapat dirumuskan menuju hutan yang efektif manajemen, yaitu (1) perlunya pengaturan yang harmonis; (2) perlunya penguatan penegakan hukum; (3) perlunya kepastian hukum status kehutanan; (4) perlunya resolusi konflik dalam konsep penguasaan hutan; (5) kebutuhan peta kawasan hutan adat; (6) perlunya penyelesaian konflik kehutanan dan agraria; (7) perlunya pengawasan terhadap tumpang tindih izin pemanfaatan hutan (Ifrani et al., 2019). Kajian perlindungan hukum sebagai sebuah strategi yang harus dikuatkan dalam menjaga dan melestarikan hutan adat agar berkelanjutan. Mengingat hak ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat disamakan dengan hak atas tanah lainnya. Khususnya terkait dengan hak ulayat dalam menjamin kepastian perlindungan hukum terhadap objek hukum adat (Ardiansyah et al., 2020).

Berdasarkan segala keterbatasan dan kondisi hutan adat Bukit Bujang itu sendiri, maka strategi pengelolaan hutan adat ke depan agar berkelanjutan

dan lestari yaitu harus dapat menjelaskan dan melaksanakan kegiatan yang berupa 1) peningkatan human capital masyarakat adat; 2) penetapan tata batas hutan adat; dan 3) penguatan kelembagaan masyarakat adat. Penetapan ketiga aspek tersebut sudah sejalan dengan pendapat Sumardjono (1999) yang telah menetapkan kriteria penentu keberadaan hak ulayat. Dari ketiga aspek tersebut, kelembagaan adat dengan proses pengambilan keputusan yang partisipatif perlu dijadikan pertimbangan utama sehingga nasib dan kesejahteraan masyarakat hukum adat tidak hanya ditentukan oleh segelintir elite-elite masyarakat hukum adat yang punya kepentingan pribadi dengan mengatasnamakan kepentingan masyarakat hukum adat. Hal tersebut sejalan dengan hasil penelitian yang dijelaskan oleh Azwar (2021) yang menjelaskan bahwa Beberapa alternatif strategis prioritas yang ditawarkan untuk mencapai sasaran tujuan strategi pengelolaan hutan adat ini adalah penguatan kelembagaan adat, optimalisasi manfaat ekonomi, pemberdayaan masyarakat di kawasan hutan, dan perluasan jejaring kerja sama. Setiap alternatif strategi terdapat indikator-indikator penting dalam dimensi ekologi, ekonomi, sosial budaya, dan hukum kelembagaan yakni indikator biodiversitas, ketersediaan bibit, potensi wisata, penduduk miskin, anggaran pemerintah, manajemen konflik, praktik budaya lokal, kapasitas kelembagaan, dan keterlibatan lembaga masyarakat.

Norsidi (2019) dari hasil penelitiannya juga dijelaskan bahwa untuk membuat model pengelolaan berkelanjutan suatu hutan adat, dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal. Dengan dilakukannya analisis faktor internal dan eksternal yang telah strategi kebijakan dan pengembangan pengembangan model pengelolaan hutan, antara lain (1) pemerintah daerah dan instansi terkait berupa kegiatan secara rutin dalam bentuk program pemberdayaan, pembinaan, dan penyuluhan mengenai tata kelola dan pemanfaatan sumber daya hutan nonkayu agar dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat; (2) meningkatkan physical capital (modal fisik) untuk menunjang tata kelola pembangunan kehutanan, sehingga masyarakat memiliki motivasi untuk berpartisipasi dan menumbuhkan sikap kepedulian lingkungan agar masyarakat tidak termarginalkan serta menjaga pelestarian lingkungan sumber daya hutan secara berkelanjutan; dan (3) Pengembangan potensi sumber daya hutan harus didukung isentif pemerintah yang baik untuk menjadi wisata alam melalui jasa lingkungan agar membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat sehingga membuka peluang ekonomi masyarakat untuk melakukan kegiatan usaha yang dapat dijual dan dapat menarik wisatawan-wisatawan baik dari dalam maupun luar negeri (Norsidi, 2019).

Dari berbagai permasalahan dan tantangan dalam pengelolaan hutan adat Bukit Bujang Dusun Senamat Ulu maka dapat dibentuk sebuah model dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat dengan menganalisis kelemahan, kekuatan, peluang dan ancaman dengan menggunakan analisis SWOT. Berdasarkan penjabaran dan hasil yang dijelaskan tentang SWOT hutan adat Bukit Bujang, maka dari berbagai kekuatan, kelemahan dan peluang serta ancaman, maka dapat dibentuk pola pengelolaan dan pemanfaatan hutan adat yang berkelanjutan dapat digambarkan melalui sebuah alur bagan yang bisa diterapkan dan digunakan dalam upaya menjaga dan memelihara hutan adat Bukit Bujang agar berkesinambungan, berkelanjutan dan lestari baik secara aspek ekologi, sosial kelembagaan dan ekonomi.

Model pengelolaan hutan adat yang dibentuk dan diterapkan di Dusun Senamat Ulu dengan segala kondisi yang terjadi dan dengan kelemahan serta ancaman dari berbagai sektor baik sektor internal seperti masyarakat hukum adat, pertumbuhan penduduk, konflik internal dan kearifan lokal yang disertai oleh berbagai faktor eksternal seperti kebijakan yang diambil dan datang dari pemerintah Dusun dan pemerintah daerah, illegal logging, ekspansi perkebunan kelapa sawit dan lainnya.

Penguatan hukum yang dilakukan dalam upaya menjaga dan melindungi kawasan hutan adat Bukit Bujang agar pemanfaatan dan pengelolaannya berkelanjutan merupakan sebuah langkah yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah dan pemerintah Dusun dalam upaya melindungi hutan adat dari berbagai kerusakan dan ancaman. Kekuatan hukum yang selama ini dalam pengawasan dan perlindungan hutan adat dilakukan sepenuhnya oleh masyarakat hukum adat dalam pengawasan, pemberian sanksi dan penegakan peraturannya tanpa ikut serta dan dukungan dari pemerintah daerah.

Hasil wawancara dengan narasumber dijelaskan bahwa, dalam pengawasan dan perlindungan hutan adat diserahkan kepada KPHP dibawah naungan pemerintah provinsi. Perpindahan kewenangan dari Dinas Perkebunan Kabupaten menjadi Dinas Perkebunan Provinsi membuat pemerintah kabupaten tidak bisa melakukan perlindungan dan melakukan kegiatan perlindungan dan monitoring terhadap keberlangsungan hutan adat. Dari aspek anggaran pemerintah kabupaten tidak memiliki tujuan dan sasaran anggaran yang bisa diperuntukan dalam upaya monitoring dan perlindungan hutan adat yang ada di kabupaten dan pemerintah kabupaten berharap untuk kedepannya pengelolaan dan pemanfaatan hutan baik itu hutan lindung dan hutan adat dapat melibatkan pemerintah kabupaten dan bahkan mengembalikan kewenangan kepada pemerintah kabupaten selaku pihak

yang memiliki wilayah agar lebih mudah dalam penganggaran pengawasan dan juga mempermudah upaya monitoring keberlangsungan hutan adat yang ada di wilayah pemerintahan kabupaten.

Pada aspek strategi pemerintah daerah dengan kegiatan pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu strategi dalam menjaga keberlanjutan kawasan hutan adat, di mana kawasan hutan yang berhamparan langsung dengan usaha-usaha ekonomi masyarakat terutama perkebunan dan juga tidak jauh dari daerah pemukiman masyarakat mempunyai kompleksitas permasalahan hutan dengan masyarakat sendiri. Dengan diadakannya pemberdayaan masyarakat maka diharapkan dalam pelaksanaannya mendapat dukungan bukan saja dari kelembagaan adat yang meletakkan aturan-aturan main tetapi juga dari lembaga masyarakat adat yang terkait dengan kegiatan pemberdayaan.

C. Pengelolaan Kawasan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat di Dusun Senamat Ulu

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa

1. Pembentukan dan penetapan hutan adat Bukit Bujang Dusun Senamat Ulu berdasarkan musyawarah mufakat masyarakat hukum adat pada tahun 1997 sebagai hutan adat yang berfungsi lindung dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati Nomor 48/Hutbun Tahun 2009 dengan kisaran luas 223.69 Ha serta melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan Nomor SK.5255/MENLHK-PSKL/PKTHA/PSL.1/10/2017 tentang Hutan Adat pada tanggal 11 Oktober 2017.
2. Penetapan Kawasan Hutan adat Bukit Bujang yang berfungsi sebagai kawasan lindung masih dipertahankan oleh masyarakat hukum adat Dusun Senamat Ulu, namun dalam pelaksanaannya terdapat faktor-faktor yang memengaruhi yaitu kerusakan hutan adat oleh masyarakat luar Dusun Senamat Ulu yang melakukan perambahan dan juga upaya pengawasan dan monitoring yang masih belum efektif dilakukan oleh KPHA dan kearifan lokal masyarakat hukum adat generasi penerus yang semakin tergerus yang dipengaruhi oleh faktor pendidikan dan ekonomi.
3. Strategi yang bisa diterapkan oleh masyarakat hukum adat dan pemerintahan Dusun, serta pemerintah Kabupaten Bungo, dan KPHP (Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi) Kabupaten Bungo untuk pengelolaan kawasan hutan adat Dusun Senamat Ulu guna menjamin pemanfaatan hutan adat tersebut secara berkelanjutan, yaitu peningkatan human capital dan pemahaman serta pengetahuan masyarakat hukum adat sendiri, dan melakukan perbaikan

kerja sama serta fungsi pemerintah dusun dan juga memperbaiki dan meningkatkan kegiatan dan fungsi dari pemerintah daerah itu sendiri.

Untuk dapat menjalankan strategi tersebut, maka disarankan untuk dapat merevisi peraturan dusun yang lama mengenai pengelolaan dan pemanfaatan kawasan hutan adat sesuai dengan peruntukannya yang disesuaikan dengan kondisi saat ini dengan hutan adat yang masih dimanfaatkan hasilnya berupa kayu. Harapan dilarangnya mengambil hasil hutan adat berupa kayu, maka keberagaman ukuran pohon di hutan adat akan terjaga dan ekosistemnya pun akan membaik. Selain itu, monitoring dan patroli secara rutin dilakukan walaupun ada atau tidaknya laporan dari masyarakat mengenai segala kegiatan yang terjadi di kawasan hutan adat. Perkembangan jumlah penduduk dan tingkat pendidikan, maka disarankan perlu dilakukannya penanaman kembali kepada masyarakat muda sebagai generasi penerus dalam upaya menjaga dan melestarikan hutan adat, agar tidak terjadinya konflik kepentingan dan kerusakan hutan adat di kemudian hari. Menjalin kerja sama yang erat antara perangkat dusun, KPHA dengan KPHP dan pemerintah daerah Kabupaten Bungo sebagai upaya melindungi kawasan hutan adat dari ekspansi perkebunan kelapa sawit dan kerusakan lainnya.



Nama : Julianti Hapriza
Jurusan : Magister Ilmu Lingkungan
Universitas : Universitas Gadjah Madha
Instansi : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Prov. Kalbar

Mitigasi Kekeringan Meteorologis Berbasis Analisis Citra Landsat 8 Oli/Tirs dan *Standardized Precipitation Index* di Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah

Berkurangnya curah hujan merupakan indikasi awal terjadinya kekeringan meteorologis. Munculnya gejala kekeringan meteorologis berpengaruh pada tingkat kelembapan tanah yang dengan durasi tertentu akan memicu terjadinya kekeringan pertanian dan kekeringan hidrologis. Bencana kekeringan berdampak sangat luas dan bersifat lintas sektor sehingga diperlukan suatu manajemen bencana kekeringan. Penelitian yang dilaksanakan di Kabupaten Wonogiri ini bertujuan (1) mengidentifikasi sebaran dan tingkat kekeringan periode tahun 1991–2020 menggunakan data curah hujan; (2) mengidentifikasi sebaran dan tingkat kelembapan tahun 2018–2020 menggunakan citra Landsat 8 OLI/TIRS; dan (3) menganalisis variasi spasial kekeringan di Kabupaten Wonogiri untuk strategi mitigasi kekeringan.

Analisis spasial sebaran wilayah kekeringan dilakukan dengan melakukan perhitungan indeks kekeringan menggunakan metode Standardized Precipitation Index (SPI) periode defisit 1 bulanan dan 3 bulanan. Perhitungan SPI dilakukan dengan menggunakan data curah hujan satelit Climate Hazard Group Infrared Precipitation with Station (CHIRPS) yang telah di uji homogenitas (metode Levene) dan uji korelasi (Pearson) dengan data hujan stasiun. Nilai indeks kekeringan SPI disajikan dalam bentuk peta sebaran kekeringan menggunakan metode interpolasi Inverse Distance Weighting (IDW). Nilai indeks kekeringan SPI terendah digunakan sebagai dasar pengambilan data citra yang dapat dimanfaatkan untuk mengidentifikasi potensi kekeringan berbasis citra satelit. Data citra yang digunakan adalah citra landsat 8 yang diekstraksi menjadi nilai indeks kekeringan Normalize Different Vegetation Index (NDVI), Land Surface Temperature (LST) dan Soil Moisture Index (SMI). Korelasi nilai SPI dan nilai SMI tersebut kemudian dilakukan overlay guna menganalisis variasi spasial kekeringan untuk menentukan strategi mitigasi.

Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa berdasarkan analisis SPI maupun ekstraksi Landsat 8 OLI/TIRS, Kabupaten Wonogiri secara historis merupakan Kabupaten yang sering terjadi kekeringan di hampir seluruh wilayahnya dengan tingkat kekeringan sedang hingga tinggi. Mitigasi yang dilakukan harus melibatkan berbagai pihak dengan mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam, serta memaksimalkan penggunaan data dan informasi terkait bencana kekeringan.

A. Seringnya Terjadi Bencana Kekeringan di Jawa Tengah

Indonesia merupakan negara yang rawan bencana alam, baik yang disebabkan oleh faktor geologis maupun faktor hidrometeorologis. Kejadian bencana hidrometeorologis mendominasi kejadian bencana di Indonesia. Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI) Badan Nasional Penanggulangan Bencana

(BNPB) tahun 2016 mencatat bahwa dari 15.458 kejadian bencana di Indonesia pada periode tahun 2005 hingga 2015, lebih dari 78% (11.648 kejadian) merupakan bencana hidrometeorologis dan hanya sekitar 22% (3.810 kejadian) merupakan bencana geologis. Bencana hidrometeorologis yang terjadi di Indonesia meliputi banjir, banjir bandang, angin kencang, kebakaran hutan dan lahan, kekeringan, dan lain-lain.

Kekeringan merupakan suatu peristiwa yang terjadi sebagai dampak sirkulasi musiman karena pengaruh perubahan iklim. Perubahan iklim merupakan akibat dari pemanasan global yang memberikan dampak negatif seperti kenaikan suhu permukaan air laut, intensitas cuaca ekstrem, perubahan pola curah hujan, dan gelombang besar serta potensi terjadinya bencana alam (Nurhayati, dkk., 2020). Kekeringan adalah keadaan kekurangan pasokan air pada suatu daerah dalam jangka waktu yang panjang yang berpengaruh pada ketersediaan air (Minhar, dkk., 2021). Berkurangnya kebutuhan pasokan air serta terjadinya penurunan hasil produksi pangan merupakan dampak dari peningkatan intensitas dan luas cakupan bencana kekeringan (Prasetyo, dkk., 2019). Kekeringan dapat terjadi pada sistem iklim yang berbeda tanpa peringatan dan terlepas dari batas administrasi serta terjadi di setiap wilayah iklim di dunia termasuk Indonesia yang beriklim tropis.

Provinsi Jawa Tengah merupakan wilayah di Indonesia yang berisiko terhadap bencana kekeringan. Provinsi ini termasuk ke dalam kawasan Wilayah Sungai (WS) Bengawan Solo yang merupakan DAS terbesar di Pulau Jawa dan memiliki isu strategis lokal berupa isu kritis air/kekeringan yang terjadi pada musim kemarau terutama di Kabupaten Wonogiri dan beberapa Kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur (Kementerian PU, 2010). Sepanjang sejarah kejadian bencana di Provinsi Jawa Tengah tahun 1815–2015, bencana kekeringan telah terjadi sebanyak 382 kejadian dan menyebabkan kerusakan lahan seluas 11.819 ha yang merupakan kerusakan lahan terluas kedua setelah bencana banjir. Dokumen Kajian Risiko Bencana (KRB) Jawa Tengah tahun 2016–2020 menyebutkan bahwa daerah Blora dan sekitarnya serta di bagian selatan Kabupaten Wonogiri adalah daerah dengan curah hujan rendah dan sering terjadi bencana kekeringan di musim kemarau.

Berkurangnya curah hujan merupakan indikasi pertama terjadinya kondisi kekeringan. Curah hujan yang tidak seimbang di suatu daerah menimbulkan kekurangan air atau kelembapan tanah untuk berbagai aktivitas manusia. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan kajian untuk mengidentifikasi wilayah terjadinya bencana kekeringan khususnya di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah dalam rangka manajemen bencana.

Manajemen bencana bertujuan untuk mencegah dan mengurangi dampak yang akan ditimbulkan oleh suatu kejadian bencana. Manajemen bencana meliputi kegiatan perencanaan (dilakukan sebelum bencana) dan penanggulangan bencana (dilakukan saat dan sesudah terjadi bencana). Mengacu pada UN/ISDR (2002), penanggulangan bencana meliputi lima fase, yaitu prediksi (mitigasi dan kesiapsiagaan), peringatan, bantuan darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi (Fadhilah, 2010). Mitigasi bencana adalah kegiatan yang dilakukan sebelum terjadinya bencana dengan menyajikan informasi-informasi terkait karakteristik sumber bencana, kemungkinan terjadinya bencana dan data bencana yang terjadi dimasa lalu (Sumontri, 2010). Penyediaan data dan informasi mengenai daerah rawan bencana dapat menggunakan teknologi penginderaan jauh.

Penginderaan jauh dapat dimanfaatkan untuk berbagai kajian terkait bencana, salah satunya adalah bencana kekeringan. Pemanfaatan data penginderaan jauh untuk mendeteksi dan memetakan kekeringan telah dilakukan sejak tahun 1980-an dengan menerapkan beberapa metode seperti indeks vegetasi, indeks kecerahan tanah, dan indeks lensa tanah (Adiningsih, 2014). Data penginderaan jauh yang pernah digunakan untuk kajian kekeringan antara lain data citra Landsat TM (Puguh, 2010), Landsat 8 OLI (Inarossy dkk, 2018; Prasetyo dkk, 2019; dan Swastikasari dkk, 2019), SMOS dan MODIS (Souza et al., 2021), Sentinel 1 (Assidiq dkk, 2021), dan lain-lain.

B. Bencana Kekeringan dan Faktor-Faktornya

Indonesia adalah negara yang memiliki dua musim, yaitu musim penghujan dan musim kemarau yang mempengaruhi terjadinya beberapa jenis bencana. Kekeringan adalah bencana yang dipengaruhi oleh musim kemarau yang berkepanjangan. Kabupaten Wonogiri merupakan salah satu wilayah di Jawa Tengah yang berisiko mengalami kekeringan. Berdasarkan data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) tahun 2020, indeks risiko bencana kekeringan di Kabupaten Wonogiri masuk ke dalam kelas tinggi yakni dengan skor 24 dari rentang skor 4.96-36 (BNPB 2020). Di Kabupaten Wonogiri, 64% wilayahnya merupakan wilayah sangat rentan kekeringan, terutama di bagian selatan Kabupaten yang terdiri dari bentuk lahan bergelombang atau berbukit dengan formasi batu gamping (Savitri dkk. 2019).

Bencana kekeringan dipengaruhi oleh banyak faktor. Banyak hasil penelitian yang menyebutkan bahwa kekeringan adalah bencana alami yang paling kompleks dimana dampak buruk yang ditimbulkan tidak hanya dipengaruhi oleh curah hujan dan lokasi geografis tetapi juga oleh aktivitas manusia dan tumbuhan dalam memanfaatkan sumber daya air (Auliyani dkk. 2019). Bencana kekeringan berdampak sangat luas dan bersifat lintas sektor seperti sektor ekonomi, sosial, kesehatan, dan pendidikan (BNPB, 2016). Lebih dari 130 juta jiwa terdampak

kekeringan di Pulau Jawa dengan kerugian mencapai Rp56 miliar dan kerusakan lingkungan seluas lebih dari 526 ribu ha (Amri dkk, 2016).

Kekeringan dapat terjadi di setiap wilayah dan setiap jenis iklim di dunia. Menurut World Meteorological Organization (WMO), kekeringan yang kedatangannya secara perlahan dikategorikan sebagai bencana yang tidak mudah dipecahkan karena kejadiannya sering tidak disadari sejak awal (Indriantoro dkk. 2014). Kekeringan yang terjadi di daerah beriklim kering akan mudah diantisipasi oleh masyarakat, namun akan sulit pada daerah dengan curah hujan tinggi atau rendah (Savitri dkk. 2019).

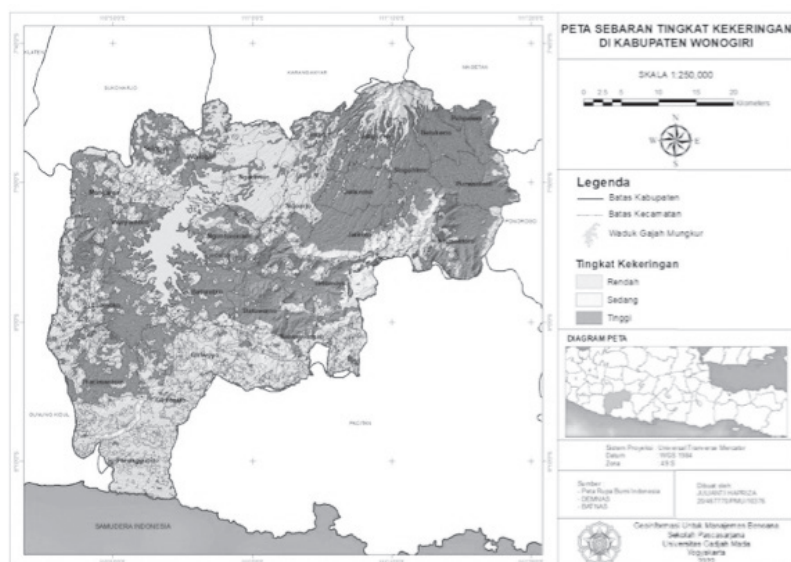
Kabupaten Wonogiri adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah, terletak antara 7° 32' – 8° 15' Lintang Selatan dan 110° 41' – 111° 18' Bujur Timur. Kabupaten Wonogiri terbagi menjadi 25 kecamatan dengan pusat pemerintahan berada di Kecamatan Wonogiri. Kabupaten Wonogiri menempati area seluas 185.236,02 ha. Kecamatan Prancimantoro merupakan kecamatan terluas yaitu 7.8% dari total luas wilayah, sedangkan kecamatan Puhpelem merupakan kecamatan terkecil yaitu 1.73% dari total luas wilayah.

C. Analisis Variasi Spasial Kekeringan

Analisis variasi spasial kekeringan di Kabupaten Wonogiri dilakukan dengan metode overlay. Pada tahap overlay ini, peta yang digunakan tidak hanya peta indeks kekeringan (SPI) dan indeks kelembaban (SMI) saja, namun digunakan juga peta tutupan lahan yang didapat dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk melihat sebaran tingkat kekeringan wilayah Kabupaten Wonogiri dengan bantuan software Arcgis 10.3. Data yang dioverlay adalah data tahun 2019 karena pada tahun tersebut teridentifikasi terjadinya kekeringan dengan tingkat 'amat sangat kering', yaitu pada bulan November yang terlihat dari hasil SPI-1 maupun SPI-3. Data-data tersebut meliputi hasil nilai rata-rata 3 bulanan SPI-3 (SON), SMI dan peta penggunaan lahan.

Jenis penggunaan lahan di Kabupaten Wonogiri didominasi oleh kegiatan pertanian baik itu berupa sawah, pertanian lahan kering, maupun pertanian lahan kering bercampur semak (KLHK, 2019). Jenis penggunaan lahan merupakan salah satu indikator yang mempengaruhi tingkat kekeringan disuatu wilayah yang memiliki curah hujan rendah seperti Kabupaten wonogiri ini. Permatasari (2017) menyebutkan pola penggunaan lahan berpengaruh pada pengurangan kapasitas resapan terutama dilihat dari luasan pertanian karena akan meningkatkan laju limpasan maupun kecepatan air lolos ke dalam tanah karena kurangnya tutupan vegetasi yang mengikat air.

Gambar 1. Sebaran Tingkat Kekeringan di Kabupaten Wonogiri



Kabupaten Wonogiri memiliki variasi spasial tingkat kekeringan berdasarkan hasil pengolahan (overlay) data terdiri dari tiga tingkat, yaitu tingkat rendah 9% (tubuh air) dari luas wilayah Kabupaten Wonogiri), tingkat sedang 64%, dan tingkat tinggi 27%. Wilayah- wilayah dengan tingkat kekeringan tinggi merupakan wilayah yang memiliki topografi datar, bergelombang hingga wilayah lereng gunung Lawu jarang dilalui oleh awan yang membawa molekul-molekul air hujan namun memiliki jenis tanah litosol yang mampu menyimpan cadangan air. Wilayah bagian selatan Kabupaten Wonogiri masuk ke dalam tingkat kekeringan sedang, merupakan wilayah yang selalu tertutup awan (terlihat dari citra landasat tahun 2018–2020). Umumnya wilayah-wilayah yang tertutup awan tersebut adalah wilayah yang jaraknya lebih dekat dengan sumber penguapan (laut dan waduk). Wilayah-wilayah yang tertutupi banyak awan memungkinkan terjadinya hujan lebih tinggi dari wilayah sekitarnya, namun pada beberapa wilayah (kecamatan Pracimantoro, Giritontro, Paranggupito, dan sebagian Eromoko) miliki tanah jenis regosol dan grumusol yang memiliki kemampuan menahan air yang rendah (Lembaga Penelitian Tanah, 1966).

Sejarah mencatat, kejadian bencana kekeringan di Kabupaten Wonogiri, pada rentang tahun 2018–2020 telah terjadi tiga kali kekeringan yaitu pada bulan juni dan oktober tahun 2018, dan bulan juni tahun 2019 (dibi.bnppb.go.id). Sementara itu pada tahun 2020, BPBD Kabupaten Wonogiri merilis data inventaris kebencanaan, salah satunya kekeringan yang terjadi di 7 kecamatan yaitu Pracimantoro, Paranggupito, Giritontro, Giriwoyo, Nguntoronadi, Eromoko, dan Manyaran (bpbd.wonogirikab.go.id). Berkebalikan dengan hasil pengolahan data yang dilakukan, dimana

wilayah tersebut merupakan wilayah yang memiliki tingkat kekeringan sedang. Hal ini terjadi karena data citra yang digunakan dalam pengolahan data merupakan citra yang memiliki banyak tutupan awan sehingga adanya keterbatasan dalam melakukan identifikasi dan analisis kekeringan pada lokasi dibawah tutupan awan tersebut.

D. Mitigasi Kekeringan

Kekeringan bisa menjadi bencana jika menimbulkan gangguan baik di sektor lingkungan, ekonomi, maupun sosial. Kekeringan diawali oleh berkurangnya curah hujan pada suatu tempat dengan durasi yang panjang dari kondisi normalnya. Adanya gejala berkurangnya curah hujan ini akan diikuti oleh gejala berkurangnya kelembaban tanah.

Dari hasil analisis wilayah kekeringan, yang terdiri dari 3 tingkat kekeringan pada tahun 2019, secara umum dengan luas wilayah 91% (64% tingkat kekeringan tinggi dan 27% tingkat kekeringan sedang). Kabupaten Wonogiri memiliki ancaman bencana kekeringan di seluruh bagian wilayah adminitrasinya. Untuk menghadapi bencana kekeringan ini maka diperlukan suatu upaya untuk menanggulangnya.

Penanggulangan bencana tidak hanya dilakukan oleh satu pihak tetapi harus melibatkan berbagai pihak baik dari pemerintah hingga masyarakat. Agar upaya penanggulangan bencana kekeringan berhasil dilakukan, maka diperlukan strategi mitigasi untuk menangani dan meminimalisir dampak bencana kekeringan yang akan terjadi. Strategi mitigasi bencana kekeringan meteorologis yang sapat diusulkan antara lain:

1. Memanfaatkan data dan informasi sumber daya air yang telah ada terutama dengan adanya waduk gajah mungkur di Kabupaten Wonogiri sebagai upaya dalam rencana pemanfaatan secara efisien. Pemanfaatan sumber daya air tersebut antara lain sebagai sumber irigasi untuk mengairi sawah, untuk tambak-tambak perikanan sebagai salah satu sumber penghasilan masyarakat sekitar, sumber baku air minum dan air bersih, dan lain-lain.
2. Menggalakkan kegiatan penanaman pohon pada wilayah yang memiliki jenis tanah Latosol seperti kecamatan Wonogiri, Ngadirojo, Girimarto, Sidoharjo, Jatipurno, Jatisrono, Jatoroto, Slogohimo, Puhpelem, dan Karangtengah dengan melakukan kegiatan penanaman bambu (Sutiyono, 1996 dalam Fauzi, 2016) di halaman rumah yang tidak hanya berfungsi sebagai tanaman hias juga memiliki fungsi sebagai pengikat air, bahkan penanaman didaerah lereng dapat berfungsi sebagai pengikat tanah.

3. Pada wilayah selatan dan wilayah-wilayah yang kurang subur namun memiliki intensitas kejadian hujan yang lebih sering seperti kecamatan Paranggupito, Giritontro, Pracimantoro, Giriwoyo, Eromoko, Wuryantoro, Manyaran, Selogiri, Baturetno, Kismantoro, dan Purwantoro, dapat dilakukan kegiatan pemanenan air (Waspodo, dkk., 2019) dengan cara menampung air hujan dengan bak penampungan, embung maupun dengan meresapkan air hujan ke dalam tanah untuk mengisi airtanah.
4. Pemerintah daerah selalu memperbarui informasi terkait bencana kekeringan dengan informasi yang mudah dipahami dan mudah diakses oleh masyarakat agar bisa melakukan persiapan dini untuk menghadapi kejadian bencana kekeringan baik melalui media sosial maupun media massa (koran, siaran televisi lokal, dan radio)

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan perhitungan SPI-1 maupun SPI-3, pada periode tahun 1991-2020, kekeringan paling sering terjadi pada tahun 1997 dengan klasifikasi kekeringan 'amat sangat kering' dengan nilai paling rendah SPI-1 yaitu -2.96 dan SPI-3 yaitu -3.82 yang terjadi di bulan maret. Hasil interpolasi tahun 2019 pada SPI-1 tidak menunjukkan perbedaan tingkat kekeringan di Kabupaten wonogiri karena memperlihatkan sebaran tingkat kekeringan yang sama di hampir seluruh wilayah yaitu 'mendekati normal'. Namun pada SPI-3 terlihat perbedaan tingkat kekeringan dengan klasifikasi 'mendekati normal' hingga 'cukup kering'.
2. Nilai SMI menunjukkan hubungan negatif terhadap kekeringan. Semakin rendah nilai SMI disuatu wilayah artinya semakin kering wilayah tersebut. Pada penelitian ini, nilai SMI terendah pada tahun 2018 hingga 2020 adalah 0 yang masuk dalam klasifikasi tingkat kelembaban sangat rendah atau telah terjadi kekeringan di Kabupaten Wonogiri pada tahun- tahun tersebut. Nilai dengan indeks SMI, tinggi merupakan tutupan awan karena kecamatan yang ada dibawahnya merupakan wilayah yang dekat dengan sumber penguapan yaitu laut dan waduk. Kelembaban tinggi terlihat di bagian selatan yang tertutup awan menyebabkan adanya keterbatasan dalam mengidentifikasi tingkat kelembaban wilayah yang ada dibawahnya. Sedangkan kelembaban rendah hingga sangat rendah terlihat dibagian tengah hingga utara Kabupaten wonogiri.
3. Analisis variasi spasial dengan metode overlay indeks kekeringan SPI, SMI, dan penutupan lahan memperlihatkan bahwa Kabupaten Wonogiri merupakan daerah yang mengalami kekeringan dengan tingkat kekeringan 'sedang' pada bagian selatan dan utara, dan tingkat kekeringan 'tinggi' pada

bagian tengah wilayah administrasinya. Meskipun gejala awal terjadinya kekeringan meteorologis adalah curah hujan, namun upaya mitigasi yang dapat dilakukan harus memperhatikan berbagai aspek dengan memanfaatkan data, informasi, serta sumber daya (sumber daya manusia maupun sumber daya alam) yang ada di Kabupaten wonogiri agar kegiatan yang dilakukan tepat sasaran seperti kegiatan pemanfaatan waduk gajah mungkur sebagai sumber irigasi, sumber air baku, kegiatan penanaman bambu di kecamatan-kecamatan yang memiliki jenis tanah yang dapat menyimpan air, dan kegiatan pemanenan ai dengan melakukan penampungan di bak-bak, waduk maupun dengan meresapkan air kedalam tanah untuk mengisi air tanah di kecamatan-kecamatan yang memiliki jenis tanah yang bersifat meloloskan air.

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, maka saran yang diberikan untuk penelitian berikutnya adalah sebagai berikut.

1. Kajian tentang bencana kekeringan di Kabupaten Wonogiri tidak hanya dipengaruhi oleh faktor curah hujan, namun terdapat juga faktor bentuk lahan dan jenis tanah yang mempengaruhi, serta letak geografisnya sehingga untuk hasil yang lebih baik disarankan untuk memasukkan aspek lain yang memungkinkan untuk ditambahkan.
2. Agar hasil analisis lebih baik dan tepat disarankan untuk menggunakan citra yang lebih bersih dari awan.
3. Usulan mitigasi disesuaikan dengan kondisi tiap-tiap wilayah dengan terlebih dahulu melakukan survei lapangan.



18

Nama : Riecka Dewi Syafutri
Jurusan : Magister Ilmu Lingkungan
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Instansi : Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak
Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Penilaian Bahaya Banjir di Kota Semarang Berbasis Aplikasi Regresi Logistik dan *Google Earth Engine*

Kota Semarang termasuk wilayah perkotaan pesisir di Indonesia yang rentan terpapar bencana hidrometeorologi. Penelitian ini mengintegrasikan Sistem Informasi Geografis (SIG) dan penginderaan jauh untuk analisis bahaya banjir di Kota Semarang. Data set SIG berupa faktor hidrologi, geomorfologi, geologi, dan aktivitas antropogenik yang berpengaruh terhadap kerawanan banjir menggunakan metode regresi logistik pada perangkat lunak R Studio. Pemetaan genangan berbasis Sentinel-1 SAR Google Earth Engine mendukung validasi wilayah rawan banjir di Kota Semarang. Modifikasi algoritma GEE mengekstrak informasi wilayah genangan dari polarisasi ganda VV-VH dan nilai ambang batas sebesar 1.25. Hasil penelitian menunjukkan bahwa prediksi kerawanan banjir memiliki nilai McFadden R^2 , Cox dan Snell R^2 dan Nagelkerke R^2 masing-masing sebesar 0,726, 0,634 dan 0,846. Simulasi regresi logistik pada data training memiliki nilai AUC 0.97, sedangkan pada data testing adalah 1. Nilai AUC pemetaan genangan banjir memiliki nilai akurasi sebesar 0,922. Analisis bahaya banjir menggunakan indikator kedalaman dan kecepatan aliran banjir. Kalkulasi kedalaman banjir berbasis FwDET menghasilkan nilai rata-rata tinggi genangan sebesar 0,5 m. Validasi lapangan berfokus pada wilayah dengan tingkat bahaya banjir tinggi dan penentuan sampel menggunakan teknik proportionate stratified random sampling dengan formula Anderson. Hasil validasi menunjukkan bahwa wilayah dengan tinggi genangan $\geq 0,5$ m memiliki tingkat bahaya sedang hingga signifikan. Pemerintah terus berupaya meningkatkan sistem mitigasi banjir dengan indikator berkurangnya luas, durasi, dan tinggi genangan. Revitalisasi struktural maupun non struktural terhadap pengendalian banjir diharapkan mampu mewujudkan Kota Semarang sebagai 100 Resilient Cities yang tangguh terhadap bencana.

A. Kota Semarang Rawan Banjir

Perkotaan memiliki heterogenitas unsur sosial, ekonomi, budaya, dan infrastruktur yang kompleks. Laju urbanisasi yang tidak terkendali menyebabkan wilayah perkotaan rentan terpapar berbagai ancaman bencana, salah satunya banjir (Asriningrum, dkk., 2015). Modifikasi morfologi wilayah kota oleh aktivitas antropogenik cenderung meningkatkan risiko terjadinya banjir (Viero, dkk., 2019). Disfungsi manajemen sistem pengendali banjir, seperti pompa, kanal, polder, tanggul, bendungan, atau waduk juga dapat menyebabkan banjir (Jensen dan Khalis, 2020). Perkotaan yang berada di kawasan pesisir pantai memiliki tingkat risiko banjir yang lebih tinggi karena dipengaruhi oleh pasang surut air laut dan intensitas curah hujan yang tinggi (Handayani, dkk., 2020). Beberapa kota besar di Indonesia terletak di kawasan pesisir pantai.

Semarang adalah wilayah perkotaan pesisir yang rentan terhadap bencana banjir. Transformasi geomorfologi bagian utara Kota Semarang akibat sedimentasi wilayah pesisir laut menyebabkan durasi infiltrasi genangan yang cukup lama

(Miladan, 2016). Morfologi Semarang sebagai wilayah hilir menerima kelimpahan air dari hulu sungai yang saat musim hujan dapat menyebabkan banjir (Hermini, dkk., 2018). Kombinasi kenaikan permukaan air laut dan penurunan muka tanah juga menjadi faktor terjadinya banjir (Irawan, dkk., 2021). Sarana rekreasi, kawasan industri, dan aktivitas pelabuhan berdampak pada peningkatan area terbangun yang meningkatkan risiko bencana banjir (Marfai dan King, 2008). Wilayah dataran rendah Kota Semarang rawan mengalami genangan banjir setiap tahun.

Identifikasi kerawanan dan genangan banjir merupakan bagian dari siklus manajemen risiko bencana banjir. Peta kerawanan banjir berfungsi untuk memberikan informasi prediksi banjir dan karakteristik dari titik banjir (Al-Juaidi, dkk., 2018). Informasi eksplisit wilayah genangan banjir secara efektif dan efisien dapat memanfaatkan data Synthetic Aperture Radar (SAR) (Twele, dkk., 2016). Upaya penilaian bahaya banjir dapat mengintegrasikan peta kerawanan dan genangan banjir di suatu wilayah (Purwandari, dkk., 2011). Pemetaan kerawanan dan pemantauan dinamis wilayah genangan bertujuan untuk menentukan langkah evakuasi serta kesiapsiagaan terhadap kemungkinan genangan banjir yang meluas (Zhang, dkk., 2020). Perpaduan Sistem Informasi Geografis (SIG) dan penginderaan jauh menjadi faktor geoinformatik untuk evaluasi bencana banjir di suatu wilayah.

Integrasi pemetaan SIG dan Sentinel-1 SAR telah dilakukan pada beberapa penelitian. Pemetaan kerawanan banjir di DAS Haraz, Iran, mengintegrasikan pemodelan regresi logistik dan kecerdasan Hibrida Bagging Ensemble Berdasarkan K-Nearest Neighbor Classifier menggunakan Sentinel-1 SAR (Shahabi, dkk., 2020). Implementasi Sentinel-1 SAR, citra optik, dan SIG untuk penilaian wilayah perkotaan Mesir terdampak banjir terdapat pada (Hermas, dkk., 2021). Modifikasi model regresi logistik Alternating Decision Trees (ADT) dan Bag-ADTree yang dipadukan Sentinel-1 SAR sukses memetakan deteksi dan kerawanan banjir di Sistan dan Baluchestan, Iran (Mohammadi, dkk., 2020). Penelitian ini memanfaatkan citra Sentinel-1 SAR dan variabel SIG untuk mengevaluasi bahaya banjir di Kota Semarang.

B. Memetakan Kerawanan Banjir di Kota Semarang

Pemetaan bahaya banjir di Kota Semarang dengan beragam metode telah banyak diulas dalam berbagai kajian. Kebaruan penelitian ini adalah memetakan kerawanan banjir dengan metode regresi logistik dan dikombinasikan dengan peta genangan oleh citra Sentinel-1 SAR Google Earth Engine. Analisis bahaya banjir berdasarkan pada integrasi peta kerawanan, genangan dan inventori banjir. Peta bahaya banjir bertujuan untuk pelaksanaan mitigasi yang dapat meminimalkan risiko kerugian banjir di masa depan (Jha, dkk., 2012). Pemanfaatan big data observasi bumi untuk deteksi genangan banjir dan data SIG dapat memberikan informasi bagi stakeholder di tiap tahapan manajemen risiko banjir (Schwarz,

dkk., 2018). Analisis bahaya banjir merujuk pada peristiwa banjir Semarang pada 6 Februari 2021. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI menyampaikan bahwa fenomena banjir besar di Kota Semarang pada awal Februari merupakan dampak dari curah hujan ekstrem dan pasang air laut yang tinggi (Tirto.id, 2021). Penelitian (Andreas, dkk., 2018) menyebutkan bahwa penyebab utama genangan banjir adalah amblasan lahan, sedangkan (Handayani, dkk., 2020) menyebutkan bahwa urbanisasi adalah hal utama yang meningkatkan risiko banjir. Kajian (Kurniawan dan Suharini, 2021) menyebutkan bahwa ketidakmampuan sistem pengendali banjir menyebabkan banjir masih terjadi di beberapa wilayah Kota Semarang.

Kota Semarang merupakan salah satu kota metropolitan yang terletak di pesisir utara Pulau Jawa. Kota Semarang terletak pada titik koordinat 7.015° LS - 110.385° BT dengan jumlah penduduk 1.814.110 jiwa (BPS, 2020). Luas wilayah Kota Semarang adalah 373,70 km² dengan ketinggian 2 meter dibawah permukaan laut hingga 440 meter diatas permukaan laut (Kurniawan dan Suharini, 2021). Kota Semarang memiliki iklim muson tropis dengan puncak curah hujan bulanan terjadi pada Januari dan Februari (Rahmawati, dkk., 2014). Kota Semarang rentan terhadap dampak perubahan iklim dan bencana hidrometeorologi. (Handayani, dkk., 2021; Mulyana, dkk., 2013). Banjir dapat terjadi akibat luapan sungai atau pasang maksimum air laut di Kota Semarang (Suharini dan Kurniawan, 2021). Integrasi Sistem Informasi Geografis (SIG) dan penginderaan jauh mendukung upaya mitigasi banjir di Kota Semarang.

Langkah-langkah utama penelitian ini adalah memetakan bahaya banjir di Kota Semarang yang terdiri dari 10 tahapan, yaitu 1) mengaji literatur terkait pemetaan bahaya banjir; 2) menyusun peta inventori banjir, data training-testing serta faktor pengkondisian banjir; 3) menganalisis regresi logistik; 4) mengevaluasi dan validasi pemodelan kerawanan banjir; 5) mengakuisisi data genangan banjir berbasis Sentinel-1 SAR oleh Google Earth Engine; 6) memetakan genangan banjir; 7) menzonasikan bahaya banjir; 8) mewawancarai dinas terkait mitigasi dan penanggulangan bencana banjir; 9) memvalidasi zona bahaya banjir; dan 10) menganalisis bahaya banjir. Pengolahan database spasial pada penelitian ini menggunakan perangkat lunak ArcGIS Pro dan R Studio.;

C. Langkah-Langkah Memetakan Zonasi Bahaya Banjir di Kota Semarang

1. Survei Lapangan

a. Wawancara

Wawancara ditujukan kepada instansi yang memiliki kewenangan terhadap penanggulangan bahaya dan mitigasi banjir di Kota Semarang. BPBD Kota Semarang menyatakan bahwa Kota Semarang telah memiliki sistem peringatan dini atau EWS banjir di beberapa lokasi yang kerap tergenang banjir. Upaya mitigasi banjir pun melibatkan berbagai pihak sehingga terbentuk Rencana Kontigensi Bencana Banjir dan Dokumen Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas. Penataan sistem drainase dan normalisasi sungai menjadi bagian dari upaya struktural pengurangan luas genangan. Persentase berkurangnya tinggi, luas, dan durasi genangan merupakan salah satu indikator capaian realisasi RPJMD Kota Semarang (Huda, 2021). Koordinasi dan peran serta pemerintah dan masyarakat diharapkan mampu mengentaskan permasalahan banjir di Kota Semarang.

b. Validasi zona bahaya banjir tinggi

Hasil pengolahan zonasi bahaya banjir selanjutnya disesuaikan dengan data validasi lapangan. Penentuan jumlah titik pengambilan data merujuk pada persamaan Anderson dengan asumsi nilai ketelitian mencapai 90 % dan nilai error adalah 10. Formulasi Anderson menghasilkan 36 titik validasi yang dititikberatkan pada zona bahaya banjir tinggi di Kota Semarang.

Pemilihan proporsional lokasi validasi berdasarkan inventori banjir pada Februari 2021 yang berjumlah 42 titik banjir dengan rata-rata kedalaman banjir ± 50 cm. Klasifikasi hasil validasi dibagi menjadi tinggi ($D > 50$ cm), sesuai ($D = 50$ cm), rendah ($D < 50$ cm), dan tidak sesuai ($D = 0$ cm atau tidak terjadi banjir). Ringkasan validasi lapangan terdapat pada Lampiran 4. Hasil validasi menunjukkan bahwa peristiwa banjir Kota Semarang pada 6 Februari 2021 memiliki ketinggian genangan yang berbeda-beda sehingga berpengaruh terhadap tingkat bahaya banjir. Wilayah yang cenderung memiliki tingkat genangan tinggi berada di sebagian daerah Mangkang, kawasan pesisir utara, dan daerah industri Trimulyo. Bappeda Kota Semarang menyatakan bahwa di wilayah tersebut masih terdapat perbaikan sistem drainase sehingga belum menanggulangi debit banjir secara optimal.

Hasil validasi menunjukkan bahwa banjir umumnya terjadi akibat saluran drainase yang kurang berfungsi dengan baik. Rekonstruksi jalan dan penebangan pohon Jati di wilayah Tugu menyebabkan posisi pemukiman masyarakat lebih rendah dan rentan terhadap banjir. Reklamasi lahan untuk pembangunan pemukiman nelayan dan kaum pendatang di daerah rawa

pesisir utara Semarang (Kemijen, Tambaklorok, Dadapsari, Tanjungmas, Tambakrejo) meningkatkan bahaya banjir di wilayah tersebut. Masyarakat yang mendiami wilayah rawa pesisir rentan terhadap rob, limpasan air hujan dari dataran tinggi Semarang, amblesan lahan dan krisis air bersih (Warsilah, dkk., 2018). Sedimentasi sungai dan penumpukan sampah di saluran drainase juga memicu timbulnya genangan di wilayah pesisir serta sebagian besar wilayah Genuk dan Gayamsari. Pemukiman penduduk rentan tergenang banjir akibat transformasi fungsi daerah resapan air menjadi kawasan terbangun (Giyarsih dan Marfai, 2017). Adaptasi masyarakat tampak dengan peninggian rumah lebih tinggi dari posisi jalan, namun bagi masyarakat kurang mampu bertahan dengan kondisi banjir yang kerap menggenangi rumah (Buchori, dkk., 2018). Normalisasi dan restrukturisasi Sungai Banjir Kanal Barat dan beberapa sungai di wilayah Semarang Barat berdampak pada berkurangnya genangan. Pilot Project Sungai BKB merupakan terobosan Kota Tangguh Iklim dan hasil kerjasama Pemerintah daerah dengan yayasan internasional Rockfeller Foundation dan Mercy Corps (Handayani, dkk., 2020). Banjir di wilayah Perumahan Graha Padma dan sekitarnya (Tambakharjo) mulai teratasi sebab sistem drainase yang berfungsi dengan baik dan kedisiplinan masyarakat dalam tata kelola sampah. Sistem pengendalian banjir oleh pemerintah di beberapa wilayah Semarang mampu mengurangi volume debit genangan sehingga tingkat kedalaman banjir berkurang dari tahun sebelumnya dan durasi genangan menjadi relatif lebih singkat

2. Analisis Bahaya Banjir

Persentase klasifikasi validasi lapangan terhadap peristiwa banjir 6 Februari 2021 menunjukkan perbedaan zonasi bahaya banjir di Kota Semarang. Sebagian besar wilayah yang memiliki genangan cukup tinggi merupakan wilayah dengan kategori amblesan lahan yang tinggi pula. Grafik penurunan muka tanah dari tahun 2008–2012 mengikuti pola linear, sedangkan dari tahun 2012–2016 mengalami pola percepatan (Andreas, dkk., 2018). Konsorsium Ground Up menyatakan bahwa penurunan muka tanah utamanya terjadi karena faktor penggunaan air tanah berlebih. Pemanfaatan Air Tanah Dangkal (ATD) berkorelasi terhadap pertumbuhan kawasan terbangun di Kota Semarang (Ramadhani, dkk., 2019).

Faktor pendukung lainnya adalah pembebanan bangunan, kompaksi struktur tanah alluvial, perubahan guna lahan, dan abrasi laut (Konsorsium Ground Up, 2021). Urbanisasi menjadi pemicu timbulnya faktor pendorong penurunan muka tanah yang kemudian meningkatkan risiko terjadinya banjir (Handayani, dkk., 2020). Penelitian (Jha, dkk., 2012) menyatakan bahwa permukiman perkotaan sering kali dibangun di atas tanah yang sering tergenang air dan

terletak di bawah permukaan laut atau dekat dengan permukaan air tanah. Pemukiman bersifat informal, tidak terencana, dan dibangun di atas lahan yang lebih murah karena ekspansi urbanisasi yang cepat dan kemiskinan penduduk. Banjir semipermanen juga dapat terjadi di daerah sekitar struktur buatan manusia yang gagal atau menunggu perbaikan. Kenaikan permukaan air laut dan amblesan lahan berpotensi meningkatkan bahaya banjir.

Amblesan lahan dan aktivitas antropogenik dominan menyebabkan banjir di Kota Semarang. Tingkat bahaya banjir di zona yang mengalami percepatan amblesan lahan dengan ketinggian banjir $\geq 0,5$ m termasuk kategori sedang hingga signifikan. Penanggulangan banjir di wilayah tersebut membutuhkan perhatian khusus untuk meminimalisir tingkat bahaya banjir.

Kota Semarang memiliki 50 titik pompa penyedot dan pembuangan air baik yang dikelola oleh Pemerintah Kota Semarang maupun BBWS Pemali Juana (Dinas PU Kota Semarang, 2021). Kota Semarang juga memiliki 6 sistem polder, 2 waduk, dan 12 embung yang berfungsi sebagai tampungan air untuk pertanian, sumber air baku, konservasi air tanah dan pengendali banjir (Dinas PU Kota Semarang, 2021). Normalisasi sungai dan perbaikan sistem drainase pun telah dilakukan untuk mengatasi masalah banjir Semarang (BBWS Pemali Juana, 2021). Pemkot Semarang juga merealisasikan pembangunan Tol Tanggul Laut Semarang-Demak dan Semarang-Kendal sebagai upaya pengelolaan air perkotaan terpadu (Water as Leverage) (Huda, 2021). Operasionalisasi sistem pengendali banjir terbukti mampu mengurangi debit limpasan air di Kota Semarang. Responden menyatakan bahwa dalam kurun waktu 2 tahun terakhir peristiwa banjir tidak separah tahun-tahun sebelumnya. Mereka juga menyatakan bahwa pembenahan sistem pompa dan drainase di Kota Semarang mulai mengurangi ketinggian dan durasi genangan di Kota Semarang. Revitalisasi sistem penanggulangan banjir dan konsistensi masyarakat untuk menjaga kebersihan lingkungan diharapkan mampu mengurangi wilayah terdampak banjir di Kota Semarang.

D. Mitigasi Banjir dengan Memanfaatkan Teknologi

Simulasi regresi logistik menunjukkan faktor elevasi, jarak ke pantai, dan tutupan lahan berpengaruh signifikan, sedangkan slope dan intensitas curah hujan cukup berpengaruh terhadap kejadian banjir. Nilai signifikansi variabel independen menunjang fakta banjir luapan sungai dan rob yang kerap terjadi di wilayah perkotaan pesisir Kota Semarang. Terdapat korelasi asosiasi spasial dengan variabel independen yang didukung oleh nilai signifikansi. Pemetaan kerawanan banjir menggunakan metode regresi logistik pada R Studio menghasilkan nilai AUC data training dan testing masing-masing sebesar 0,97 dan 1. Metode regresi logistik sesuai untuk mengestimasi pengaruh faktor pengkondisian banjir terhadap kerawanan banjir di Kota Semarang.

Platform Google Earth Engine memberi kemudahan ekstraksi citra Sentinel-1 SAR untuk memetakan genangan di Kota Semarang. Penyediaan skrip otomatis oleh Portal Pengetahuan UN-SPIDER (Kantor Urusan Luar Angkasa PBB) dapat dimanfaatkan untuk pemantauan berkala wilayah tergenang banjir. Uji akurasi AUC peta genangan banjir terhadap inventori banjir Kota Semarang Tahun 2016–2020 menunjukkan nilai 0,922. Platform Google Earth Engine sesuai untuk memetakan genangan banjir di Kota Semarang.

Analisis bahaya banjir menggunakan indikator kedalaman dan asumsi kecepatan aliran banjir di wilayah perkotaan. Perhitungan kedalaman banjir berbasis FwDET menghasilkan nilai rata-rata kedalaman banjir sebesar 50 cm atau 0,5 m. Asumsi kecepatan aliran di wilayah perkotaan berkisar 0,5–1,5 m/s dan hasil perhitungan tingkat bahaya menunjukkan klasifikasi rendah–sedang. Validasi lapangan menunjukkan 2,78 % wilayah tidak terdampak banjir dan 25 % wilayah memiliki kedalaman yang sesuai hasil estimasi. Persentase wilayah yang memiliki tingkat kedalaman lebih rendah dan tinggi masing-masing sebesar 33,33 dan 38,89 %. Wilayah yang memiliki tingkat kedalaman setinggi ≥ 50 cm merupakan zona amblasan lahan yang mengalami pola percepatan. Tingkat bahaya banjir di zona percepatan amblasan lahan berdasarkan genangan banjir 6 Februari 2021 adalah sedang–signifikan. Operasionalisasi dan revitalisasi sistem pengendali banjir dapat mengurangi bahkan mengatasi genangan banjir di beberapa wilayah Kota Semarang, namun belum efektif di zona yang mengalami percepatan amblasan lahan.

Fenomena amblasan lahan di Kota Semarang menimbulkan dampak negatif utamanya ketinggian genangan yang cukup tinggi saat banjir melanda. Aktivitas reklamasi wilayah rawa untuk pembangunan meningkatkan risiko terjadinya amblasan lahan. Pemerintah dan masyarakat perlu melakukan langkah progresif agar sistem pengendalian banjir dapat meminimalkan tingkat bahaya banjir. Pemerintah daerah juga perlu memanfaatkan teknologi geospasial seperti platform Google Earth Engine untuk mitigasi dini bencana banjir di Kota Semarang.

Pengembangan analisis bahaya banjir skala detail dapat menjadi rujukan pemerintah untuk merevitalisasi sistem mitigasi banjir di Kota Semarang. Evaluasi bahaya banjir perlu dilakukan secara integral dan berkesinambungan sebagai bagian dari penanggulangan bencana di Kota Semarang. Pembuat kebijakan perlu memahami bahaya banjir yang dapat berpengaruh terhadap lingkungan perkotaan sebagai langkah manajemen risiko banjir. Koordinasi antara stakeholder dan masyarakat juga dibutuhkan sebagai upaya pengurangan risiko banjir. Kesiapsiagaan dan tanggap darurat banjir yang baik dapat mewujudkan program Asian Cities Climate Change Resilience Network (ACCCRN) dan 100 Resilient Cities di Kota Semarang.



19

Nama : Arkhe Rivian Sampouw
Jurusan : Magister Perencanaan dan Pengembangan Wilayah
Universitas : Universitas Hasanuddin
Instansi : Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)
Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara

Arahan Pemanfaatan Lahan Kawasan Sekitar Kawasan Ekonomi Khusus Likupang Provinsi Sulawesi Utara

Kajian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengembangkan skenario pemanfaatan lahan permukiman, perdagangan dan jasa, dan industri pariwisata selang proyeksi 20 tahun, serta menentukan arahan pemanfaatan lahan pada kawasan sekitar KEK Likupang periode tahun 2040.

Penelitian ini telah dilaksanakan di enam desa yang berada pada kawasan sekitar KEK Likupang. Pendekatan yang digunakan adalah metode kuantitatif berbasis raster dengan analisis simulasi peningkatan pemanfaatan lahan berdasarkan target menurut proyeksi pertumbuhan penduduk, yang dimodelkan dengan LanduseSim®. Penelitian ini terlaksana dengan tiga skenario, yaitu (1) tanpa nilai elastisitas; (2) dengan nilai elastisitas; dan (3) sesuai zona insentif. Penerapan algoritma Cellular Automata (CA) dengan faktor-faktor pendorong digunakan untuk menganalisis proyeksi pemanfaatan lahan sesuai bobot variabel dari hasil kuesioner yang melibatkan tujuh pakar. Selanjutnya arahan prioritas diperoleh melalui sebaran CA terbesar di setiap wilayah dan representasi kebutuhan terhadap akumulasi skala bobot Analytical Hierarchy Process (AHP) tertinggi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap skenario memiliki pola sebaran yang bervariasi. Namun cenderung dominan pada arah pemanfaatan wilayah tertentu yang menjurus ke bagian timur dan tidak tersebar secara merata di wilayah lainnya. Hal tersebut disebabkan beberapa bobot faktor pendorong termasuk KEK Likupang sebagai salah satu pemikat terbesar dalam mempengaruhi pemanfaatan lahan. Lebih lanjut pada skenario kedua hanya akan mengkonversi lahan perkebunan dan lebih bersifat partisipatif terkait pertimbangan lahan yang akan beralih fungsi. Untuk itu skenario tersebut digunakan sebagai arketipe dalam perumusan arahan. Dimana intensitas pola sebaran pemanfaatan lahan dominan berada di Desa Maen dan Desa Wineru. Hal ini menjadi pertimbangan perumusan arahan kebutuhan prioritas, yaitu berturut-turut terkait jaringan transportasi, ketersediaan air bersih dan aksesibilitas kebencanaan.

A. Dampak Persiapan Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Likupang merupakan salah satu Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) super prioritas di Indonesia, selain Danau Toba (Sumatera Utara), Borobudur (Jawa Tengah), Mandalika (NTB), dan Labuan Bajo (NTT). KEK Likupang sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2019, akan dikembangkan dengan luas mencapai 197,4 ha yang terletak di utara Kecamatan Likupang Timur, Kabupaten Minahasa Utara. Hal ini merupakan stimulus yang menjadi salah satu faktor pendorong pemanfaatan lahan serta berpotensi mengakselerasi pengembangan wilayah pada kawasan sekitarnya, serta peluang dalam meningkatkan lapangan pekerjaan baru sehingga mampu mengakibatkan terjadinya urbanisasi saat KEK resmi beroperasi. Pengembangan KEK Likupang secara langsung maupun tidak langsung akan memberi pengaruh

terhadap perkembangan wilayah khususnya pada kawasan sekitar. Dalam tahap operasional, KEK tersebut tidak bisa berdiri sendiri dan memerlukan dukungan dari kawasan lain di sekitar. Keterbatasan peran ruang kawasan sekitar saat ini dalam mengakomodasi kebutuhan investasi KEK Likupang, dinilai kurang memadai dalam penyediaan sarana dan prasarana. Masalah ini nampak pada kesiapan aksesibilitas dan kebutuhan air bersih di kawasan sekitar. Upaya yang telah dilakukan pemerintah, yaitu melakukan pelebaran jalan dan peningkatan status jalan, namun trase jalan baru dan sebagai alternatif akses kebencanaan dalam dokumen rencana spasial (RTRW) pemerintah daerah setempat belum secara signifikan terakomodir. Demikian juga dengan rencana penyediaan air bersih untuk kawasan sekitar. Hal ini berbeda dengan perencanaan pada area bisnis KEK Likupang itu sendiri yang telah spesifik mempertimbangkan berbagai keperluan serta kebutuhan, sebagaimana telah ditampung dalam Masterplan KEK Likupang pada setiap segi perencanaan yang bersifat distingtif (termasuk kebutuhan air dan sumbernya). Untuk itu, jika memperhatikan substansi yang terkandung dalam Pasal 30 dan Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK, bahwa pemerintah diarahkan untuk memberi dukungan penyediaan sarana dan prasarana (dapat berupa infrastruktur untuk akses ke dan dari KEK) dari lokasi yang berada di luar KEK dalam menunjang serta memberi dukungan pengembangan KEK.

Saat ini arahan ruang di kawasan sekitar KEK Likupang telah diakomodir dalam penyusunan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Sekitar KEK Likupang, sehingga alokasi ruang berada sesuai dengan usulan rencana zona peruntukan atau zona insentifnya. Namun langkah selanjutnya setelah alokasi ruang tersedia, seiring waktu pemanfaatan lahan, merupakan bagian penting dalam menentukan arahan yang sesuai kebutuhan penduduk terhadap penyediaan sarana prasarana yang relevan. Yaitu terkait arah penentuan lokasi, waktu penyediaan dan aktivitasnya. Hal tersebut untuk menelaah perumusan arahan secara komprehensif antara hubungan rencana spasial (RDTR/RTRW) dan rencana sektoral (RPJPD/RPJMD) dalam mencapai konsistensi dan sinkronisasi, serta untuk mengatur urutan jalannya proses perencanaan terkait pelaksanaan pembangunan kawasan sekitar dalam mendukung KEK Likupang. Adapun masalah lain yang memberi petunjuk terkait permasalahan umum yang sering terjadi dalam perumusan rencana spasial, adalah ketersediaan skenario yang masih menjadi existing gap pada proses penetapan suatu kebijakan. Akibat ketidakpastian penyusunan perencanaan, hampir setiap periode peninjauan kembali dokumen rencana spasial (land-substitution), cenderung terjadinya revisi dan bahkan dilakukan penetapan peraturan daerah baru sebelum jangka waktunya berakhir.

Penelitian ini bertujuan untuk mengindikasikan arahan kawasan sekitar dalam mengakomodasi kegiatan kepariwisataan KEK Likupang pada selang waktu

20 tahun ke depan. Untuk mencapai tujuan utama tersebut, akan ditempuh dengan melakukan simulasi skenario model pemanfaatan lahan periode 2020–2040 terhadap beberapa zona pemanfaatan lahan (permukiman, perdagangan dan jasa, industri pariwisata). Di mana batasan dari ketiga zona tersebut merupakan bagian penting dan menjadi fokus utama penelitian ini dalam mengakomodir pemanfaatan lahan untuk menunjang serta mendukung KEK Likupang. Simulasi skenario tersebut nantinya menghadirkan deskripsi pola sebaran pemanfaatan lahan sebagai dasar pertimbangan perumusan arahan. Untuk mengarahkan proyeksi ke masa depan, salah satu sistem pengambilan keputusan spasial yang akan digunakan adalah melalui pendekatan algoritma Cellular Automata (CA). Penelitian ini akan memanfaatkan perangkat lunak berbasis Windows, yaitu LanduseSim v.2.3.1. Beberapa fitur dalam perangkat lunak tersebut sesuai kebutuhan untuk mengakomodasi masalah penelitian. Pertimbangannya adalah, karena LanduseSim memiliki kapasitas dalam melakukan simulasi skenario perencanaan berbasis target artinya jumlah peningkatan pemanfaatan lahan (growth) dilakukan berdasarkan proyeksi pertumbuhan penduduk tahun 2040, fleksibel pada penetapan aturan CA (dapat diintervensi), dan fleksibel dalam menentukan resolusi peta raster; adaptif dengan pemodelan untuk zona pembatas (constraint zone) serta keluaran peta adalah runtut dimana hal tersebut signifikan terhadap penetapan arahan secara periodik. Diharapkan dengan adanya kajian terkait arahan pemanfaatan lahan, dapat menjadi masukan dalam proses perencanaan untuk kawasan sekitar dalam mendukung KEK Likupang.

B. Arahan dan Model Pemanfaatan Lahan di Sekitar Kawasan KEK Likupang

Isyarat normatif dalam menelaah arahan terhadap keadaan objek adalah dengan memperhatikan berbagai regulasi serta standar pedoman yang ideal. Adapun standar pedoman tersebut merupakan aturan yang ditetapkan pemerintah sebagai ketentuan dasar. Pendekatan yang dilakukan dengan metode interaksi keruangan melalui skenario model dan tinjauan regulasi menjadi nilai penting dalam merumuskan arahan.

Menyimulasikan dan melacak sebaran pemanfaatan lahan merupakan tantangan besar. Perubahan penggunaan lahan adalah sistem yang kompleks, yang dihasilkan dari interaksi timbal balik antara kekuatan pendorong yang berbeda pada berbagai skala spasial dan temporal (Sfa et al., 2020). Terakhir, memberikan informasi penting dalam hal data, metode, dan model yang akan digunakan untuk menciptakan proses perencanaan wilayah yang realistis bagi para perencana serta otoritas lokal. Perubahan penggunaan lahan dapat terjadi karena pertumbuhan penduduk dan perkembangan aktivitas wilayah (Prayitno et al., 2020). Untuk

memantau dan melacak perubahan pemanfaatan lahan secara efektif sangat penting untuk mendayagunakan alat perencanaan yang memungkinkan proses proyeksi terjadi dengan melibatkan beberapa faktor pendorong yang terbilang masih dalam tahap perencanaan dan belum tentu terwujud. Artinya, bahwa proses tersebut merupakan bagian dari evaluasi antardokumen perencanaan yang berguna dalam menilai tingkat kecenderungan pemanfaatan lahan ke depan apabila variabel-variabel tersebut beroperasi serta untuk memberikan referensi kebijakan pada praktik pengelolaan pemanfaatan lahan yang wajar. Dalam paparan ini, keberadaan KEK Likupang merupakan salah satu faktor pendorong terjadinya pemanfaatan lahan pada area di sekitarnya. Tentunya dengan batasan area yang telah ditetapkan sehingga intervensi lebih lanjut ke dalam terkait bisnis yang akan dikelola oleh penyelenggara KEK, bukan merupakan bagian dari penelitian.

Secara teknis, model simulasi (Cellular Automata-Fuzzy) telah menunjukkan bahwa pemanfaatannya tidak terbatas untuk memberikan penilaian tentang hal-hal yang akan datang terhadap status pengembangan wilayah. Di samping itu juga untuk membantu para ahli menyadari cara fungsi ini bekerja (Al-Darwish et al., 2018). Fuzzy menunjukkan rentang kesesuaian yang kontinu sebagai fungsi peluruhan jarak dan ini mencerminkan simulasi nyata yang lebih baik daripada metode Boolean (Rahman & Saha, 2008). Dalam algoritma CA, setiap sel diperbarui secara bersamaan sesuai dengan langkah waktu tertentu. Setiap langkah waktu dan lingkungan yang dipertimbangkan untuk setiap sel harus ditentukan (Sugumaran & Degroote, 2011). Sistem ini memecahkan metode analisis spasial temporal dan masalah teknis tentang integrasi tanpa batas top-down dan bottom-up, yang telah lama mengganggu para peneliti (Liu et al., 2020).

Beberapa model telah diusulkan untuk menyimulasikan perubahan pemanfaatan lahan. Model-model tersebut digunakan untuk memahami dan menganalisis perubahan sebelumnya dalam mengeksplorasi evolusi masa depan. Tiga skenario telah diasumsikan di wilayah penelitian dengan parameter yang berbeda. Pada setiap skenario, 20 iterasi simulasi dijalankan pada setiap skenario untuk mengeksplorasi perubahan pemanfaatan lahan dalam jangka waktu 20 tahun. Skenario pertama, proses simulasi evolusi tanpa nilai elastisitas. Sedangkan pada skenario kedua hal tersebut dipertimbangkan. Untuk membuat model lebih realistis, dalam pekerjaan masa depan perlu memperhitungkan elastisitas konversi dan manajemen permintaan dalam proses alokasi spasial untuk setiap jenis penggunaan lahan (Sfa et al., 2020). Untuk skenario ketiga, proses simulasi terlaksana sesuai area insentif dalam Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Kawasan Sekitar KEK Likupang. Dalam skenario pertama, menurut pola penyebaran pemanfaatan lahan, akan merugikan area pertanian dalam hal ini adalah lahan tanaman pangan. Jika mengamati data struktur PDRB Kabupaten Minahasa Utara di beberapa tahun terakhir, sektor pertanian memiliki tingkat pengaruh

yang esensial sebagai lapangan usaha unggulan di samping sektor kehutanan dan perikanan. Namun juga dari ketiga skenario yang dilakukan, menunjukkan proyeksi pengembangan wilayah yang relatif lambat pada daerah bagian barat wilayah penelitian dan sebagian besar berorientasi ke bagian timur. Hal tersebut menunjukkan ketimpangan wilayah, sehingga kedepan diperlukan perencanaan yang mengakomodasi beberapa faktor pendorong lainnya dalam hal pemerataan pemanfaatan lahan. Penyebaran pemanfaatan lahan terbangun dengan kepadatan rendah menjadi identifikasi awal dari fenomena urban-sprawl. Urban-sprawl dapat terjadi melalui perkembangan lahan terbangun yang tidak merata atau tersebar pada suatu kawasan yang cenderung menjauhi pusat kawasan (Prayitno et al., 2020).

1. Perbandingan Nilai Weighted Raster dengan Penelitian Lainnya

Memperhatikan nilai weighted raster pada penelitian ini, dimana atribut hirarki subkriteria/alternatif untuk permukiman, bobot atribut kedekatan dari jaringan jalan kolektor primer satu dan kedekatan dari KEK Likupang memiliki bobot tertinggi yang masing-masing 0,298 dan 0,225. Hal ini mengindikasikan bahwa ketersediaan fasilitas prasarana dan sarana tersebut merupakan input utama dalam memengaruhi pemanfaatan lahan permukiman ke depannya. Hal yang sama juga terjadi pada bobot atribut untuk perdagangan dan jasa, kedekatan dengan jaringan jalan kolektor primer satu dan kedekatan dari KEK Likupang bernilai tinggi, yaitu 0,298 dan 0,283. Bobot atribut berikut yang dominan adalah dalam hierarki kriteria untuk industri pariwisata. Di mana kedekatan dengan jarak dari kegiatan industri eksisting memiliki nilai 0,4151. Nilai tersebut tentunya akan berpengaruh kuat dalam memengaruhi lahan yang rentan teralih fungsi ke lokasi dengan bobot tersedia. Kriteria jarak dari daerah bencana (sesar patahan) mempunyai bobot yang rendah pada atribut kriteria untuk permukiman dan perdagangan dan jasa, dengan nilai masing-masing 0,010 dan 0,008. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa keberadaan sesar patahan yang berada di wilayah penelitian tidak signifikan membawa dampak pada pemanfaatan lahan permukiman dan perdagangan dan jasa. Sedangkan bobot atribut kriteria terendah untuk zona industri pariwisata adalah kedekatannya dengan jaringan jalan lingkungan primer bernilai 0,0254. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pemanfaatan lahan industri pariwisata yang mendekati jaringan jalan lingkungan primer memiliki laju konversi yang cenderung lambat.

Beberapa penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa aksesibilitas mempengaruhi pemanfaatan lahan. Pemanfaatan lahan untuk konstruksi terbangun dipengaruhi secara signifikan oleh aksesibilitas, sarana, prasarana, interaksi lingkungan dan kebijakan tata ruang (Al-Darwish et al., 2018), (Gharbia

et al., 2016), (Santoso, 2018), (Sadewo & Imam, 2018), dan (Putra & Rudiarto, 2018). Desa Sarawet merupakan daerah dengan topografi bergelombang dan berbukit serta terletak pada jalur patahan dan meskipun jalur jalan dalam kondisi baik, aksesibilitasnya rendah. Hasil penelitian menyatakan bahwa perubahan pemanfaatan lahan paling signifikan terjadi di Desa Maen dan Desa Wineru yang dilalui oleh jalan kolektor primer satu serta kedekatannya dengan lokasi KEK Likupang.

Seiring dengan penelitian yang dilakukan, berdasarkan hasil penelitian M. Nur Sadewo dkk (2018) di Kawasan Industri (KIK) Kendal yang dikembangkan dengan luas 2.200 ha, terletak di sebelah utara Kecamatan Kaliwungu, menunjukkan bahwa KIK memiliki pengaruh yang kuat untuk mempercepat pertumbuhan Kota Kaliwungu. Kedekatan jarak dengan KIK berpengaruh terhadap arah perkembangan industri sebesar 24,10%, gudang 21,60%, pemukiman 4,90% dan perdagangan dan jasa 4,10%. Arah pembangunan Kendal Timur pada tahun 2031 dominan di Kecamatan Kaliwungu kemudian menyebar di kecamatan lainnya dengan mengikuti pola pembangunan linier konsentris (Sadewo & Imam, 2018). Temuan tersebut, bila dikorelasikan dengan hasil skoring dari variabel- variabel yang mempengaruhi sesuai dengan variabel yang paling berpengaruh, yaitu pusat kegiatan, sarana prasarana termasuk jaringan jalan, dan pola perkembangannya cenderung mengikuti lahan terbangun yang ada.

Hasil prediksi penggunaan lahan menunjukkan arah pengembangan lahan terbangun berupa permukiman, perdagangan dan jasa, dan kawasan industri yaitu mengikuti pola jalan jaringan dan pengembangan kawasan industri serta fasilitas kegiatan lainnya yang membentang di setiap wilayah penelitian. Besaran bobot setiap variabel/faktor pendorong utama yang akan mempengaruhi pemanfaatan lahan kedepan pada beberapa penelitian diatas menunjukkan berbagai variasi nilai dan cenderung memiliki bobot variabel yang tidak sama pada setiap penelitian. Hal tersebut dipengaruhi oleh pertimbangan (judgment) setiap responden terpilih pada lokasi yang berbeda serta adanya pengaruh jumlah variabel yang digunakan. Memperhatikan akumulasi masing-masing variabel tersebut merupakan integrasi fuzzy yang akan berjumlah sama dengan 1 (100%) dan terbagi untuk setiap tinjauan berdasarkan banyaknya variabel. Untuk itu, dalam hal menimbang penelitian yang akan dilakukan pada cakupan wilayah lainnya, perlu untuk dilakukan penilaian bobot kembali untuk setiap faktor pendorong dari responden terpilih yang berbeda. Faktor kedekatan dianggap sebagai faktor yang tidak dapat diabaikan yang mempengaruhi perubahan pemanfaatan lahan (LUCC), yang secara langsung mewakili intensitas efek aktivitas manusia dan dapat sangat mempengaruhi proses LUCC (Li et al., 2020).

2. Deskripsi Pemodelan dengan Weighted Factor yang Digunakan

Karakteristik dan pola sebaran dari setiap skenario pemanfaatan lahan di wilayah penelitian menunjukkan perubahan yang signifikan dan bervariasi dari waktu ke waktu selama periode 20 tahun proyeksi. Sebagaimana skenario pertama, selang periode simulasi mengonversi lahan perkebunan seluas 339,77 ha dan lahan tanaman pangan seluas 29,02 ha. Sedangkan skenario kedua, area yang terkonversi adalah lahan perkebunan seluas 368,79 ha. Serta pada skenario ketiga masing-masing menyisakan 182,69 ha (46,26%) zona industri pariwisata, 11,87 ha (13,12%) zona perdagangan dan jasa dan 408,24 Ha (84,01%) zona permukiman. Perubahan secara keseluruhan pada skenario kedua, didominasi oleh alih fungsi lahan perkebunan, sedangkan lahan tanaman pangan dan lahan Hutan Produksi Terbatas (HPT) tidak terkonversi menjadi lahan terbangun. Secara khusus pada skenario kedua ini terjadi peningkatan pemanfaatan lahan periode 2021–2040. Dimana untuk zona industri pariwisata sebesar 212,23 Ha yang terbagi di Desa Maen sebesar 76,87%, Desa Wineru 21,71% dan Desa Sarawet 1,42%; Zona perdagangan dan jasa meningkat sebesar 78,85 Ha, yang tersebar di Desa Likupang Satu 23,17%, Desa Kampung Ambong 23,68%, Desa Wineru 35,52%, dan Desa Maen 17,63%. Adapun untuk zona permukiman bertambah sebesar 77,71 Ha, yang tersebar di Desa Likupang Satu 4,85%, Desa Likupang Dua 0,31%, Desa Kampung Ambong 2,84%, Desa Wineru 47,69%, dan Desa Maen 44,31%, serta degradasi area oleh lahan perkebunan seluas 368,79 ha.

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa luas area atau jumlah sel (skenario 1, 2 dan 3) tidak mengalami perubahan secara signifikan terkait jumlah/luasnya pada akhir tahun simulasi. Hal tersebut juga diisyaratkan dengan pola sebaran pada setiap wilayah. Dengan kata lain, berbagai variabel sebagai faktor pendorong yang menjadi bagian analisis ini tidak mampu membagi arah peruntukan zona yang ditetapkan (skenario III). Hal ini mengindikasikan bahwa diperlukan faktor pendorong lainnya yang pengaruhnya sebanding dengan KEK Likupang yang berada di wilayah Timur (Desa Maen dan Desa Sarawet) agar faktor pemanfaatan/ penggunaan lahan terjadi secara merata pada setiap wilayah desa.

3. Karakteristik Proyeksi Pemanfaatan Lahan, Kelerengan, dan Jenis Tanah di Wilayah Penelitian

Potensi konversi penggunaan lahan pada subwilayah yang berbeda menunjukkan karakteristik distribusi ruang yang berbeda (Yang et al., 2018). Memperhatikan beberapa faktor pendorong sebagai bagian yang belum operasional atau dalam tahap perencanaan, maka dalam penelitian ini

tidak dilakukan validasi model. Hal ini karena jika akurasi kurang dari 75%, variabel sampel atau faktor pendorong dihitung ulang atau diubah (Yang et al., 2018). Namun, menjadi suatu hal yang esensial jika simulasi sebaran pola pemanfaatan lahan dilakukan dengan proses iterasi setiap tahun berdasarkan proyeksi pertumbuhan penduduk ke depan. Hal ini sebagai kontrol perubahan penggunaan lahan yang dapat digunakan oleh perencana untuk mempertimbangkan ketentuan tertentu, seperti ketersediaan air dengan perubahan iklim (Barkey et al., 2017), serta ketidakstabilan lereng yang dapat meningkatkan kemungkinan terjadinya bencana seperti longsor (Soma & Kubota, 2018).

Distribusi pemanfaatan lahan sehubungan dengan elevasi dan kemiringan merupakan bagian penting dari karakteristik distribusi spasial secara keseluruhan. Orang cenderung lebih suka tinggal dan berkembang di tempat-tempat dengan lereng yang landai dan dataran rendah (Zhao et al., 2021). Kondisi kemiringan lereng di atas 15% berpotensi mengalami erosi. Erosi akan meningkat apabila lereng semakin curam. Selain memperbesar jumlah aliran permukaan, semakin curamnya lereng juga memperbesar energi angkut air. Hal ini disebabkan gaya berat yang semakin besar sejalan dengan semakin miringnya permukaan tanah dari bidang horizontal, sehingga lapisan tanah atas yang tererosi akan semakin banyak (Saribun, 2007). Berdasarkan karakteristik tersebut, faktor penggunaan lahan dan kemiringan lereng dapat direkayasa oleh manusia untuk pemanfaatan lahan perdagangan dan jasa serta kepariwisataan. Lahan dengan kemiringan lereng yang curam (30–45%) memiliki pengaruh gaya berat (gravity) yang lebih besar dibandingkan lahan dengan kemiringan lereng agak curam (15–30%) dan landai (8–15%). Gaya berat ini merupakan persyaratan mutlak terjadinya proses pengikisan (detachment), pengangkutan (transportation), dan pengendapan (sedimentation) (Wiradisastira, 1999).

Pemanfaatan lahan untuk pengembangan kawasan pariwisata pada kemiringan lereng yang tinggi adalah sebagai potensi objek wisata dan atraksi wisata yang ditonjolkan sebagai daya tarik di daerah pesisir tepi Laut Pasifik berbasis ekowisata. Panorama yang terbentuk dari bentang lahan pegunungan disebabkan kombinasi dari faktor panjang lereng dan faktor ketinggian lokasi terhadap lokasi lainnya, faktor panjang lereng dan faktor kemiringan lereng juga cukup berperan. Ketiga faktor tersebut merupakan faktor geomorfologi yang berperan dalam kualitas kenampakan panorama. Semakin curam lereng, semakin panjang lereng, dan semakin tinggi tempat, maka kualitas panorama yang terlihat akan semakin menarik (Pumomo, 2002). Hal tersebut sinkron dengan persyaratan fisik kesesuaian penggunaan lahan

berdasarkan kemiringan lereng pada kelas sudut lereng >40% yang tergolong peruntukkan lahan untuk rekreasi (SNI 03-1733-2004, 2004).

Memperhatikan jenis tanah yang terdapat pada wilayah penelitian, terdapat tiga jenis ordo tanah yaitu ultisol, inceptisol dan entisol. Ultisol adalah tanah yang sudah tua dengan tingkat kesuburan yang rendah. Inceptisol adalah tanah sedang berkembang dan relatif agak subur. Entisol adalah tanah yang belum berkembang dan merupakan hasil pengendapan dan deposisi longsor tanah lainnya (Chen et al., 2015). Tanah entisol bertekstur kasar, inceptisol bertekstur agak kasar dan ultisol merupakan tanah yang mengalami perkembangan sudah lanjut, bertekstur halus, ketiganya mengandung bahan organik, unsur N dan unsur hara lain yang rendah (Nariratih et al., 2013). Entisol mempunyai permeabilitas dan infiltrasi yang cepat sampai sangat cepat dan menahan air sangat rendah. Hal ini karena kemantapan agregat pada tanah pasir ini kurang stabil dan kerap kali memiliki struktur lepas. Di antara partikel terdapat daya ikat dan bahan organik yang rendah sehingga unsur haranya juga rendah (Brady, 1984). Entisol adalah tanah yang sedikit atau tidak ada perkembangan profil (tanpa proses pedogenik) sebagai akibat dari pembentukan dalam waktu yang singkat. Tanah ini umumnya bertekstur pasir sehingga stabilitas agregat lemah (Bondansari & Siswo, 2018).

4. Pertimbangan terhadap Konstruksi yang Akan Dibangun

Tanah merupakan landasan dari struktur bangunan. Kestabilan tanah sangat berpengaruh terhadap kemampuan tanah untuk menopang konstruksi yang ada di atasnya. Parameter teknis tanah, seperti gradasi butir, kepadatan, sudut geser dalam, plastisitas tanah merupakan karakter teknis yang berpengaruh langsung terhadap kemampuan dukung dari suatu lapisan tanah. Besar sudut geser dalam dan plastisitas tanah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap kestabilan konstruksi tanah, terutama untuk menerima beban luar, seperti beban tekan dan gaya tarik yang kemungkinan menimbulkan keruntuhan pada tanah (Purba, 2020).

Pada jenis tanah ordo ultisol dengan kandungan liat yang tinggi lebih mampu menyerap air dibandingkan dengan tanah yang bertekstur lebih kasar (Bondansari & Siswo, 2018). Laju resapan tertinggi diperoleh pada jenis tanah entisol, kemudian jenis tanah inceptisol dan terendah pada jenis tanah ultisol (Ginting, 2010).

Salah satu aspek yang mempengaruhi nilai kohesi adalah kerapatan dan jarak antar molekul dalam suatu benda. Kohesi berbanding lurus dengan kerapatan suatu benda, sehingga bila kerapatan semakin besar maka kohesi yg akan didapatkan semakin besar (Rai et al., 2012). Kohesi adalah gaya tarik

menarik antara partikel dalam tanah, kohesi tanah akan semakin besar jika kekuatan gesernya makin besar. Dalam hal ini, benda berbentuk padat memiliki kohesi yang paling besar (Haris et al., 2018). Besaran nilai sudut geser dalam (ϕ) juga berkaitan dengan tingkat kepadatan suatu jenis tanah. Kuat geser tanah adalah gaya perlawanan yang dilakukan oleh butir-butir tanah terhadap desakan atau tarikan, sehingga dengan dasar pengertian ini, bila tanah mengalami pembebanan maka akan ditahan oleh kohesi tanah yang bergantung pada jenis tanah dan kepadatannya (Harnaeni, 2013). Di samping itu, likuifaksi pada umumnya terjadi pada tanah pasir lepas yang jenuh air (Sowers et al., 1992). Menurut peta zona kerentanan likuifaksi Indonesia, wilayah penelitian ini berada pada zona kerentanan rendah, sedang, hingga tinggi (Atlas Zona Kerentanan Likuifaksi Indonesia, 2019). Oleh karena itu, beberapa hal tersebut di atas penting untuk menjadi acuan rancangan analisis rekayasa fondasi dalam proses desain struktur bangunan, khususnya konstruksi yang akan dibangun pada jenis tanah entisol.

5. Identifikasi Proses Ekologi Dominan Berkelanjutan

Dalam konsep kota cerdas berkelanjutan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs), salah satu keunggulan dari infrastruktur cerdas ialah terdapat tahapan untuk solusi akan persoalan, dalam hal ini terdapat upaya untuk memenuhi kebutuhan dan ketersediaan air dari suatu wilayah melalui inisiasi beberapa faktor penting seperti retention (retensi), infiltration (infiltrasi), water storage (penyimpanan air), water treatment (pengolahan air), adaptive water management (pengelolaan air yang adaptif), serta water drainage (drainase air). Selain itu, mengidentifikasi pula siklus tertutup air suatu wilayah dengan memahami beberapa faktor, seperti: reduce water use (mengurangi penggunaan air), improve water efficiency (meningkatkan efisiensi air), water storage (penyimpanan air), water treatment (pengolahan air), dan water reuse (penggunaan kembali air) (Sutriadi, 2018). Dalam rangka menjamin keseimbangan lingkungan menuju pembangunan berkelanjutan, Peter Calthorpe sebagai tokoh penggerak “Urban Footprint” mencetuskan 7 (tujuh) strategi bagi tercapainya perencanaan kota yang berkelanjutan (Peter Calthorpe, 2017), adalah sebagai berikut.

- Make connections; Menghubungkan data, masyarakat, aspirasi, kebutuhan, peluang, masa depan, dan keluaran dari suatu perencanaan kota.
- Collage data; Mengintegrasikan data untuk kemudian mengungkapkan pola, mengedukasi pemangku kepentingan, dan memperluas wawasan.
- Solve for the future; Menyusun perencanaan dan perancangan beberapa target di masa depan daripada hanya menyempurnakan kondisi saat ini.

- d. Build scenarios; Menguji berbagai strategi, melihat seberapa jauh perbedaannya, dan menentukan titik-titik potensial bagi pengembangan prioritas.
- e. Seek co-benefits; Menciptakan hasil yang saling terkoneksi yang terbentuk dari hasil transformasi penggabungan isu-isu tunggal.
- f. Be a generalist; Berpikir terbuka ketika melakukan analisis dan mengintegrasikan berbagai sisi kepentingan untuk menciptakan kota inklusif.
- g. Think beyond horizons; Perluas wawasan dan batasan, perluas pula kerangka waktu, hubungan titik-titiknya.

Untuk menjamin arahan pemanfaatan lahan khususnya dalam mendukung kebutuhan air pada kawasan sekitar KEK Likupang agar tetap sustainable hingga tahun 2040. Maka berikut merupakan identifikasi atas pertimbangan aspek “environmental input” secara ekologis yang dominan menurut pertimbangan jasa ekosistem pada kawasan sekitar KEK Likupang. Rumusan ini berdasarkan pada pertimbangan variabel yang digunakan (kondisi fisik dan lingkungan, serta sarana dan prasarana), antara lain

- a. fungsi penyediaan; dalam hal ketersediaan air untuk dimanfaatkan dan sumberdaya genetika karena kawasan tersebut beririsan dengan kawasan lindung serta kawasan konservasi di daerah pesisir;
- b. fungsi pengaturan; hal ini terkait dengan pengaturan kualitas udara, pengaturan iklim (pemanfaatan lahan pada kualifikasi kriteria sangat efektif – Tabel 38), pencegahan dan perlindungan terhadap bencana alam (banjir, longsor, gempa, tsunami, likuefaksi, land-subsidence, dan lainnya), pengaturan air, serta pemurnian air dan pengelolaan limbah; dan
- c. fungsi pendukung; terkait dengan habitat dan keanekaragaman hayati, serta pembentukan dan regenerasi tanah.

C. Pola Sebaran Paralel Cellular Automata (CA) Proyeksi Pemanfaatan Lahan

Integrasi antarvariabel dari setiap bobot faktor pendorong dan faktor penghambat (sesar patahan) cukup komprehensif dalam memengaruhi pemanfaatan lahan kawasan sekitar KEK Likupang selama periode 20 tahun (2020–2040). Hal tersebut memberikan hasil proyeksi pemanfaatan lahan yang berbeda selama iterasi pemodelan. Di mana setiap skenario memiliki pola sebaran yang bervariasi, namun cenderung dominan pada arah pemanfaatan wilayah tertentu dan tidak tersebar secara merata. Kinerja yang dihasilkan pada setiap pola sebaran

pemanfaatan lahan (industri pariwisata, perdagangan dan jasa, dan permukiman) dari hasil setiap skenario, memberi informasi tentang proyeksi pemanfaatan lahan sebagai akibat faktor pendorong. Artinya bahwa ketersediaan sarana prasarana eksisting maupun yang direncanakan memberi gambaran ke depan mengenai pola sebaran pemanfaatan lahan. Skenario-skenario tersebut menghasilkan pola lanskap cenderung lebih koheren dan cukup identik walaupun terdapat perbedaan substansial antarparameternya.

Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa Cellular Automata (CA) akan menghasilkan pola sebaran paralel dengan kecenderungan pemanfaatan lahan berada di wilayah yang sama. Hal tersebut sesuai dengan arahnya, yaitu untuk mendukung aktivitas KEK Likupang. Secara khusus hasil simulasi di bawah skenario kedua merupakan model pemanfaatan lahan yang lebih rasional, karena selama periode 20 tahun hanya mengkonversi satu jenis lahan yaitu lahan perkebunan, dari tiga jenis lahan yang diizinkan terdegradasi yaitu lahan tanaman pangan dan lahan Hutan Produksi Terbatas (HPT). Selain itu pada pemodelan skenario kedua cenderung lebih bersifat partisipatif terkait proses pembobotan lahan yang memiliki nilai tingkat kecenderungan untuk terkonversi menjadi lahan terbangun, serta hal ini juga merupakan unsur pembeda dari penelitian-penelitian sebelumnya (menerapkan nilai elasticity of change).

Pengaruh yang diberikan oleh intensitas faktor pendorong yaitu eksistensi KEK Likupang sebagai salah satu variabel, menjadi pemicu penting dalam memengaruhi arah pemanfaatan lahan. Hal ini memberi informasi terkait representasi pola sebaran yang cenderung ke arah timur mendekati KEK Likupang. Hasil ketiga skenario mampu menyimulasikan pemanfaatan lahan yang kompleks dan non-linier. Untuk itu dengan adanya peningkatan pemanfaatan lahan yang signifikan selama tahun simulasi, menjadi relevan terkait perumusan arahan khususnya penyediaan sarana dan prasarana. Berdasarkan hasil penelitian, kebutuhan utama yang diperlukan dan menjadi arahan prioritas perencanaan, dalam menunjang pengembangan wilayah di kawasan sekitar KEK hingga tahun 2040, adalah ketersediaan jaringan transportasi yang memadai. Khususnya yang berada di lokasi dengan efektivitas pemanfaatan lahan tinggi yaitu Desa Maen dan Desa Wineru. Ketersediaan akses jalan baru tersebut juga mempunyai efek ganda, yaitu untuk mengakomodasi aksesibilitas kebencanaan menuju titik evakuasi terdekat (TEA eksternal). Adapun arahan prioritas kedua (kebutuhan air bersih) berdasarkan hasil simulasi skenario II diperoleh perhitungan jumlah kebutuhan air bersih pada 2040 yang mencapai 5.607,88 liter/detik. Kemudian arahan prioritas ketiga terkait aksesibilitas kebencanaan, perencanaan TEA di Desa Winuri merupakan bagian penting untuk diarahkan pada konsep kawasan dengan indeks interaksi tinggi dan tanggap bencana.



20

Nama : Yudistira Pratama
Jurusan : Magister Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Instansi : Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Rejang Lebong

Kapasitas Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Pengembangan Inovasi Sektor Publik (Studi Kasus Inovasi Aspal Karet Berbasis Lateks Pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2019—2020)

Inovasi pada organisasi sektor publik yang bertugas mengurus segala kebutuhan, kepentingan dan hajat hidup orang banyak pada seluruh bidang kehidupan bermasyarakat menjadi sebuah keharusan karena permasalahan yang dihadapi oleh publik (masyarakat) semakin kompleks dan beragam. Sayangnya inovasi pada sektor publik masih tergolong minim dikarenakan tidak adanya kompetitor dan segala kegiatan operasionalnya dibiayai oleh APBN/APBD sehingga membuat iklim kerja dan inovasi pada sektor publik kurang kompetitif dan cenderung bersifat business as usual. Kepemimpinan menjadi salah satu faktor terpenting dalam merealisasikan sebuah inovasi, terlebih pada era desentralisasi kepala daerah sebagai top leader diberikan kewenangan yang sangat luas sehingga dapat memanfaatkan semua sumber daya dan instrumen yang ada untuk mengakselerasi inovasi berbasiskan pada kebutuhan dan potensi lokal. Inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Muba merupakan salah satu bentuk inovasi yang berhasil menjadi solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh petani karet di Kabupaten Muba. Hasil kajian ini menunjukkan bahwa realisasi inovasi ini tidak terlepas dari peran penting kepemimpinan kepala daerah sebagai top leader dengan memanfaatkan segala sumber daya dan instrumen yang ada.

A. Kapasitas Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Konteks Pelaksanaan Desentralisasi

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia sendiri ditandai dengan disahkannya Undan-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah walaupun penerapannya secara penuh baru terlaksana pada tahun 2001 (Tarigan et al., 2017; Wicaksono, 2012). Secara sederhana, desentralisasi bisa diartikan sebagai pengalihan kekuasaan, kewenangan dan sumber daya dari instansi pusat ke instansi lokal (Ghuman & Singh, 2013). Dengan adanya pengalihan kekuasaan kepada instansi lokal desentralisasi diharapkan mampu menjadi trigger bagi pemerintah daerah sebagai organisasi sektor publik untuk dapat memberikan pelayanan dan memformulasikan kebijakan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat lokal.

Kewenangan yang diserahkan pada pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi ini akan diemban oleh seorang kepala daerah (as a leader) dalam hal ini gubernur untuk level pemerintah provinsi dan bupati/wali kota untuk level kabupaten/kota. Sebagai konsekuensi yang juga tidak terpisahkan dari pelaksanaan desentralisasi, kepala daerah yang menerima mandat untuk menjalankan fungsi desentralisasi ini dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui proses politik atau yang lazim disebut sebagai pilkada (pemilihan kepala daerah) (Nuradhwati, 2019). Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat diharapkan mampu melahirkan pemimpin daerah yang responsif,

paham dengan kondisi daerah, menjadi representasi preferensi mayoritas warga lokal, memperkuat legitimasi kepala daerah dan relasi antara kepala daerah dengan masyarakat karena kepala daerah harus bertanggung jawab langsung kepada masyarakat (Ropik dkk., 2018).

Hadirnya desentralisasi harusnya mampu memberikan ruang untuk lahirnya pemimpin-pemimpin daerah yang inovatif (Pramusinto, 2010; Arifa, 2017; Campbell dalam Faguet, 2014) karena pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia dalam menentukan kebijakan. Selain itu, hadirnya pemimpin yang inovatif merupakan sebuah kebutuhan bagi organisasi sektor publik untuk menghasilkan berbagai inovasi dalam rangka menjawab dan memenuhi kebutuhan masyarakat lokal. Peran organisasi pemerintah atau organisasi sektor publik sebagai the most important organization in the world yang mengurus segala bidang kehidupan bermasyarakat (Setiyono, 2012) semakin menegaskan bahwa inovasi pada sektor publik merupakan sebuah keharusan. Apa lagi di tengah era disrupsi seperti sekarang ini masyarakat, organisasi sektor swasta dan organisasi sektor publik dituntut untuk dapat lebih adaptif agar tidak tergilas oleh laju perubahan zaman.

Sejalan dengan uraian di atas, setiap anggota organisasi sektor publik harus mampu menghadirkan program kebijakan yang solutif demi tercapainya tujuan organisasi dalam memberikan pelayanan yang prima bagi publik dengan melakukan inovasi (Hidayah dkk., 2018). Akan tetapi, hal ini kontradiktif dengan beberapa literatur yang membahas tentang inovasi pada sektor publik. Kondisi organisasi sektor publik sebagai single organization yang tidak memiliki pesaing (Mulgan & Albury, 2003) dan segala kegiatan operasionalnya dibiayai oleh APBD/APBN (Lane dalam Balabonienė & Večerskienė, 2015) membuat iklim kerja dan inovasi pada sektor publik kurang kompetitif sehingga para anggota organisasinya cenderung menjalankan tugas yang sifatnya administratif secara business as usual (Suwarno, 2008). Hal ini juga yang menjadi sebab proses inovasi pada sektor publik tidak semasif proses inovasi yang terjadi pada organisasi sektor private atau swasta (Hartley, 2005). Pada sektor private inovasi berlangsung secara masif dikarenakan persaingan yang ketat antar organisasi. Organisasi sektor private yang terus melakukan inovasi sesuai dengan kebutuhan pasar akan mampu mempertahankan eksistensi dan trust dari para customer sehingga mampu memaksimalkan keuntungan atau laba (Ridwan & Mus'id, 2019; Bloch et al., 2010) yang menjadi orientasi dari organisasi sektor private itu sendiri.

Terkait kendala pengembangan inovasi pada sektor publik sebagaimana yang telah diuraikan di atas, kepemimpinan sebenarnya memiliki peranan penting dalam menuntaskan permasalahan dalam pengembangan inovasi, termasuk pengembangan inovasi pada sektor publik (Ismail & Abdmajid, 2007; Yukl, 2008;

Lewis et al., 2018; Setiawan, 2014; Thoreson & Muse's dalam Munro, 2015; Sulangi dkk., 2017; Nurmadi, 2006). Struktur organisasi sektor publik yang hierarkis membuat pemimpin dalam organisasi sektor publik memegang peranan penting terhadap pengembangan inovasi, peranan itu salah satunya dapat dilakukan dengan mengarahkan seluruh komponen organisasi sektor publik menuju perubahan (Sulangi dkk., 2017; Hidayah dkk., 2018; Nurmadi, 2006). Dalam konteks penelitian ini, pemimpin sektor publik yang dimaksud adalah kepala daerah yang bertindak selaku leader pada setiap tingkatannya masing-masing. Sebagaimana yang disebutkan di awal bahwa di era desentralisasi kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat melalui proses politik (pilkada), sehingga dalam hal ini kepala daerah sekaligus bertindak sebagai pemimpin yang menjalankan kepemimpinan politik.

Terkait anomali yang terjadi pada proses pengembangan inovasi sektor publik serta kaitannya dengan kepemimpinan kepala daerah sebagai top leader pada organisasi sektor publik di tataran pemerintah daerah sebagaimana diuraikan di atas, kepemimpinan kepala daerah yang berlangsung di Kabupaten Musi Banyuasin mampu bermanuver dari berbagai kendala, tantangan dan pesimisme dalam pengembangan inovasi pada sektor publik sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Inovasi sektor publik yang direalisasikan di pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin ini tidak hanya dilakukan pada berbagai bidang urusan pemerintahan saja tapi juga direalisasikan dengan memaksimalkan sumber daya yang tersedia disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

Serangkaian bentuk inovasi Kabupaten Muba yang telah dipaparkan sebagaimana di atas tentunya tidak lepas dari peran kepemimpinan kepala daerah dalam hal ini bupati sebagai top leader pada pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin. Hal ini didukung oleh pendapat Mihálik (2015) yang menyatakan bahwa kepemimpinan merupakan aktor kunci dari semua organisasi termasuk dalam pemerintahan (sektor publik).

Konteks kajian ini akan berfokus pada kapasitas kepemimpinan kepala daerah dalam mengembangkan inovasi aspal karet berbasis lateks Pravulkanisasi yang telah berhasil direalisasikan oleh pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin. Latar belakang pemilihan inovasi aspal karet berbasis lateks Pravulkanisasi ini dikarenakan Kabupaten Musi Banyuasin merupakan salah satu sentra perkebunan karet di Provinsi Sumatera Selatan dimana sebagian besar masyarakat menggantungkan hidupnya pada sektor perkebunan karet. Provinsi Sumatera Selatan sendiri merupakan daerah penghasil karet terbesar di Indonesia dimana Kabupaten Musi Banyuasin menjadi daerah dengan lahan terluas dan produksi terbesar (Badan Pusat Statistik, 2019; BPS Provinsi Sumatera Selatan, n.d.).

Berdasarkan data di atas terlihat jelas bahwa luas lahan dan jumlah produksi perkebunan karet di Kabupaten Musi Banyuasin selalu mengalami kenaikan setiap tahunnya. Hal ini turut menjadi bukti bahwa komoditas karet merupakan komoditas unggulan petani lokal. Inovasi aspal karet berbasis lateks Pravulkanisasi merupakan usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin untuk menjaga dan meningkatkan harga karet petani lokal dengan membangun hilirisasi. Guna menyukseskan kebijakan hilirisasi ini pemerintah Musi Banyuasin mendorong petani karet untuk melakukan perubahan proses produksi dengan memberikan bantuan berupa mesin sentrifuge agar karet yang diproduksi oleh petani dapat dijadikan lateks pekat sebagai bahan baku aspal karet dan tidak lagi diolah secara konvensional. Karet lateks yang diolah dengan menggunakan mesin sentrifuge tanpa biaya produksi karena distimulus oleh Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin ini memiliki nilai jual yang lebih baik daripada karet boker yang diolah secara konvensional oleh petani. Karet yang sudah diolah menjadi lateks pekat dapat menyentuh harga Rp21.000,00/kg, sedangkan harga karet boker yang dikelola secara konvensional harganya hanya berkisar Rp9.000,00/kg—Rp10.000,00/kg (Rosana, 2021). Rangkaian proses inovasi aspal karet ini merupakan langkah konkret pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin dalam menjawab keresahan petani karet lokal yang resah dengan harga karet yang terus melemah beberapa tahun belakangan (Jannah dkk., 2016; Syahrani, 2019).

Pada tahun 2020 Kementerian Pertanian RI memberikan penghargaan Anugerah Pratama Perkebunan Indonesia (APPI) Awards 2020 sebagai bentuk apresiasi atas inovasi aspal karet berbasis lateks Pravulkanisasi pertama di Indonesia yang telah berhasil direalisasikan pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin (mubakab.co.id, 2020). Keberhasilan kepala daerah di Kabupaten Musi Banyuasin beserta jajaran melakukan manuver terhadap berbagai tantangan, kendala dan pesimisme dalam pengembangan inovasi pada sektor publik khususnya inovasi aspal karet berbasis lateks Pravulkanisasi ini menarik untuk diteliti lebih lanjut secara ilmiah. Terlebih penelitian ini sarat akan nilai kebaruan (novelty) karena kepemimpinan pada sektor publik belum berkembang dengan baik dan lebih sedikit dideskripsikan oleh banyak pihak bila dibandingkan dengan kepemimpinan pada sektor private (Walker et al., 2011; Van Wart, 2003; Demircioglu & Audretsch, 2017; Geels, 2002). Selain itu, belum banyak penelitian yang mengaitkan antara kapasitas kepemimpinan kepala daerah pada konteks pelaksanaan desentralisasi di Indonesia dengan pengembangan inovasi pada sektor publik. Unsur kebaruan (novelty) juga dipenuhi karena tantangan dalam pengembangan inovasi pada sektor publik di Indonesia khususnya pada level pemerintah kabupaten memiliki karakteristik serta keunikannya tersendiri dan belum banyak diteliti lebih lanjut oleh para peneliti. Secara spesifik penelitian ini akan dilakukan secara ilmiah guna melihat bagaimana kapasitas kepemimpinan kepala daerah dengan cara melakukan

analisis terhadap peran dan strategi yang dijalankan oleh bupati musi banyuasin sebagai kepala daerah dalam mengembangkan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi. Kemudian penting untuk melihat relasi antara kepala daerah dan komponen organisasi sektor publik lainnya seperti middle manager dan street-level bureaucracy sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam proses pengembangan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi sekaligus melihat bagaimana kepala daerah menggunakan kekuasaan (power) sebagai konsekuensi dari adanya sistem desentralisasi. Selain itu, penting pula untuk melihat bagaimana implementasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi menjadi solusi atas permasalahan yang dihadapi oleh petani karet. Oleh karenanya penelitian ini akan diberi judul “Kapasitas Kepemimpinan Kepala Daerah Dalam Pengembangan Inovasi Sektor Publik (Studi Kasus Inovasi Aspal Karet Berbasis Lateks Pravulkanisasi Di Kabupaten Musi Banyuasin Tahun 2019–2020).

B. Peran dan Strategi Kepala Daerah dalam Inovasi pada Sektor Publik

Sebagaimana penjelasan yang telah diuraikan sebelumnya bahwa inovasi pada sektor publik merupakan sebuah keharusan karena organisasi sektor publik atau yang lebih dikenal sebagai organisasi pemerintah merupakan the most important organization in the world yang mengurus segala bidang kehidupan bermasyarakat (Setiyono, 2012). Akan tetapi, proses pengembangan inovasi pada sektor publik menemui banyak kendala, beberapa diantaranya karena organisasi sektor publik merupakan single organization yang tidak memiliki pesaing sehingga iklim untuk berinovasi pada sektor publik terbilang minim. Beberapa literatur menyebutkan bahwa kendala tersebut dapat dituntaskan oleh kepala daerah sebagai leader pada organisasi sektor publik dengan menjalankan peran atau fungsi kepemimpinan (Ismail & Abdmajid, 2007; Yukl, 2008; Lewis et al., 2018; Setiawan, 2014; Sulangi dkk., 2017; Nurmadi, 2006). Optimisme terhadap peran kepemimpinan kepala daerah dalam pengembangan inovasi pada sektor publik ini turut didukung dengan sistem desentralisasi yang berlaku di Indonesia (Pramusinto, 2010; Arifa, 2017; Fachrudin, 2017; Campbell dalam Faguet, 2014) dimana kepala daerah diberikan kewenangan yang luas untuk memanfaatkan sumber daya dan mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Keberhasilan kepala daerah di pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin beserta jajaran (middle manager dan street-level bureaucracy) dalam melakukan manuver untuk menghasilkan berbagai inovasi dimana dalam penelitian ini akan difokuskan pada inovasi aspal karet berbasis lateks Pravulkanisasi, menjadi dasar untuk melakukan analisis terhadap kapasitas kepemimpinan kepala daerah dalam pengembangan inovasi. Kapasitas kepemimpinan kepala daerah tersebut akan

dianalisis dengan melihat peran dan strategi yang dijalankan oleh kepala daerah di pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin dalam menghadapi berbagai kendala dan tantangan dalam pengembangan inovasi sektor publik di Kabupaten Musi Banyuasin. Terlebih tujuan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi yang direalisasikan guna menjawab kebutuhan dan permasalahan masyarakat lokal merupakan representasi atas optimisme kepemimpinan kepala daerah pada pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

Oleh karena itu, kepala daerah harus dapat mengembangkan peran dan strategi kepemimpinan serta mendorong peran middle manager dan street-level bureaucracy dalam mengembangkan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin.

Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif menggunakan pendekatan studi kasus. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Sugiyono (2020) bahwa penelitian kualitatif dilakukan untuk melihat suatu realitas sosial tertentu dengan menggunakan berbagai macam teori yang sudah ada. Pendapat Sugiyono ini sangat cocok dengan rencana penelitian yang dilakukan yaitu dengan melihat bagaimana peran dan strategi kepemimpinan kepala daerah di era desentralisasi dalam menghadapi berbagai kendala pengembangan inovasi sektor publik. Kemudian terkait penggunaan pendekatan studi kasus dalam penelitian ini, peneliti mengacu pada pendapat Djamba & Neuman (2002) yang menyebutkan bahwa pendekatan studi kasus mampu memberikan bukti yang lebih efektif dalam menggambarkan peristiwa atau situasi dan proses yang kompleks atau multi-faktor. Lebih lanjut Djamba dan Neuman menjelaskan bahwa Penelitian studi kasus juga dapat menggabungkan seluruh situasi dan berbagai perspektif di dalamnya.

Sebagaimana penjelasan terkait penelitian dengan menggunakan studi kasus di atas, penelitian ini dilakukan dengan menggunakan berbagai macam teori dan perspektif sehingga penggunaan pendekatan studi kasus sangatlah tepat. Selain itu, penelitian ini dibatasi pada saat realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin tahun 2019–2020. Pembatasan ini dilakukan karena fokus penelitian peneliti adalah kapasitas kepemimpinan kepala daerah dalam mengembangkan inovasi pada 3 (tiga) tahapan penting inovasi, yakni invensi, implementasi, dan difusi.

Penentuan lokasi penelitian didasarkan pada fakta bahwa kepemimpinan kepala daerah di pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin mampu mengembangkan berbagai macam bentuk inovasi yang tidak terpaku pada satu bidang urusan pemerintahan saja. Beberapa inovasi yang direalisasikan juga merupakan bentuk dari respon pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin terhadap permasalahan yang tengah dihadapi oleh masyarakat setempat dengan memanfaatkan sumber daya

yang tersedia dan potensi lokal. Inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin merupakan salah satu contoh inovasi yang direalisasikan sebagai respon pemerintah setempat dalam memberikan solusi atas permasalahan masyarakat utamanya petani karet yang kesusahan karena harga karet terus menurun beberapa tahun terakhir. Pemanfaatan karet sebagai bahan baku aspal ini turut dibarengi dengan pemberian mesin sentrifuge dan dibangunnya pabrik aspal karet rakyat di Kabupaten Musi Banyuasin yang dikelola oleh Dinas PUPR sebagai bentuk hilirisasi komoditas karet yang dihasilkan oleh petani. Inovasi yang direalisasikan juga telah mendapatkan banyak penghargaan dari lembaga terkait sebagai bukti bahwa inovasi ini bernilai dan bermanfaat bagi kepentingan masyarakat. Secara spesifik penentuan lokasi penelitian ini dikarenakan kepemimpinan kepala daerah di pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin mampu bermanuver dari banyaknya kendala yang membelenggu proses inovasi pada sektor publik.

C. Peran Kepemimpinan dan Strategi Kepala Daerah

Pada bagian latar belakang telah diuraikan secara terperinci tentang bagaimana pentingnya kepemimpinan kepala daerah dalam pengembangan inovasi pada sektor publik utamanya pada konteks desentralisasi di Indonesia. Hadirnya sistem desentralisasi seharusnya mampu melahirkan kepemimpinan yang inovatif karena kepala daerah sebagai top leader diberikan kewenangan yang cukup luas untuk mengurus kepentingan daerah yang dipimpinnya (Pramusinto, 2010; Widiyahseno, 2016). Selain lahirnya kepemimpinan inovatif, desentralisasi juga seharusnya mampu melahirkan seorang kepala daerah yang menetapkan kebijakan berbasiskan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat lokal (Hoogewarf dalam Agustina, 2020).

Inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin menjadi fokus peneliti untuk melihat bagaimana kapasitas kepemimpinan kepala daerah dalam pengembangan inovasi sektor publik. Selain karena kepala daerah beserta jajarannya berhasil merealisasikan inovasi berupa industri hilirisasi, orientasi dari inovasi yang dihasilkan dengan berbasiskan pada komoditas unggulan lokal yakni karet juga menjadi alasan peneliti untuk melihat konteksnya pada era desentralisasi. Sebagaimana yang peneliti uraikan pada Bab IV bahwa Kabupaten Musi Banyuasin merupakan sentra perkebunan karet terbesar di Sumatera Selatan, sedangkan Provinsi Sumatera Selatan sendiri merupakan provinsi dengan luas dan produksi karet terbesar di Indonesia. Harga karet yang cenderung anjlok dan kurang stabil beberapa tahun terakhir berhasil diatasi oleh Bupati Musi Banyuasin beserta jajarannya dengan serangkaian inovasi, bahkan harga karet petani memiliki nilai jual yang lebih baik ketika inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi berhasil direalisasikan.

1. Peran Kepala Daerah

Guna mengetahui peran kepala daerah sebagai top leader dalam inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi, peneliti melakukan wawancara kepada pihak terkait mulai dari pejabat eselon II, eselon III, eselon IV dan staf di Dinas Perkebunan dan Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. Analisis terhadap peran yang dijalankan oleh kepala daerah dalam pengembangan inovasi ini merupakan cara untuk menelaah kapasitas kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala daerah dalam pengembangan inovasi. Dari hasil wawancara ini peneliti mendapatkan gambaran yang jelas terkait peran kepala daerah dari Iskandar Syahrianto selaku Kepala Dinas Perkebunan pada saat inovasi ini direalisasikan, Akhmad Toyibir selaku Kepala Dinas Perkebunan saat ini, Herman Mayori selaku Kepala Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, serta Dodi Reza sendiri selaku Bupati Musi Banyuasin.

Dalam wawancara bersama Dodi Reza selaku Bupati, tidak secara eksplisit mengajukan pertanyaan tentang peran Dodi dalam proses inovasi aspal karet untuk menghindari jawaban yang bersifat subjektif. Kurang lebih, pertanyaan yang diajukan terkait timeline direalisasikannya inovasi aspal karet untuk kemudian diambil kesimpulan peran Bupati Dodi Reza dalam inovasi ini.

Keterangan Dodi Reza di atas setidaknya menjelaskan bahwa inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi merupakan inisiasi dari yang bersangkutan dan yang menjadi latar belakangnya adalah keprihatinan atas kondisi harga karet petani yang tidak stabil dan anjlok. Peran Dodi selaku Kepala Daerah juga terlihat setelah ia menerangkan bahwa ada usaha lanjutan yang dilakukan pada tahap implementasi inovasi, sebagaimana menurut pendapat Osborne & Brown (2005) bahwa tahapan ini merupakan tahapan inti dari inovasi dimana ide-ide memasuki tahap penyesuaian terhadap lingkungan saat direalisasikan

Sebagaimana keterangan Dodi Reza di atas bahwa inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini membutuhkan lateks pekat hasil dari olahan karet mentah sebagai bahan baku. Dalam mengolah karet mentah menjadi lateks pekat dibutuhkan alat bantu atau mesin yang dapat memisahkan karet dengan air sehingga jadilah lateks pekat. Sebagaimana keterangan Dodi Reza di atas, guna mengakselerasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ia menetapkan kebijakan untuk memberikan bantuan berupa alat sentrifuge kepada petani karet yang tergabung dalam UPPB agar petani karet dapat mengkonversi karet mentahnya menjadi lateks pekat. Peran yang dilakukan Dodi Reza sebagaimana yang tergambar dalam hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa yang bersangkutan berperan sebagai inisiator dalam proses inovasi aspal karet ini. Hal ini juga didukung oleh pernyataan Tie et

al., (2020); Moussa et al., (2018) ; Bochel & Bochel (2010) yang menerangkan bahwa dalam organisasi sektor publik top leader merupakan aktor kunci dalam inovasi karena memiliki kuasa paling besar untuk menginisiasi inovasi.

Guna mengkonfirmasi hasil interview peneliti dengan Bupati Musi Banyuasin, selanjutnya peneliti melakukan interview dengan pejabat eselon II, eselon III, eselon IV dan staf di Dinas terkait untuk mengetahui gambaran lebih lanjut terkait kepemimpinan kepala daerah dalam pengembangan inovasi sektor publik. Gambaran terkait kepemimpinan kepala daerah dalam mengembangkan inovasi sektor publik dalam hal ini inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi peneliti dapatkan dari hasil interview dengan Iskandar Syahrianto selaku Kepala Dinas Perkebunan saat inovasi direalisasikan, Akhmad Toyibir selaku Plt. Kepala Dinas Perkebunan saat ini, Herman Mayori selaku Kepala Dinas PUPR, dan Nelly Kurniawati selaku Kabid Pemantauan dan Evaluasi di Dinas PUPR. Gambaran tersebut peneliti dapatkan dari sebagian narasumber yang dikategorikan sebagai middle manager, adapun eselon IV (middle manager) di masing – masing dinas dan staf yang masuk kedalam kategori street-level bureaucracy tidak memberikan jawaban yang dapat menggambarkan kepemimpinan kepala daerah dikarenakan tidak berkomunikasi secara intens dengan kepala daerah selama proses pengembangan inovasi aspal karet ini.

Setelah dianalisis hasil interview dengan pihak terkait yang dapat menggambarkan peran dari kepala daerah, hasilnya tidak hanya menemukan bahwa kepala daerah berperan sebagai inisiator dalam inovasi ini, tapi juga berperan sebagai fasilitator, pembuat kebijakan (policy maker), dan pengawas.

Keterangan dari Herman Mayori di atas sesuai dengan pendapat yang disampaikan oleh Tie et al. (2020); Moussa et al. (2018); Bochel & Bochel (2010) yang menyatakan bahwa dalam merealisasikan inovasi sektor publik posisi top leader merupakan posisi kunci dalam menginisiasi inovasi di tingkat lokal dikarenakan memiliki kuasa yang paling besar dalam organisasi sektor publik.

Peran kepala daerah dalam menginisiasi inovasi aspal karet ini juga merupakan wujud dari pelaksanaan kepemimpinan kepala daerah pada konteks desentralisasi di Indonesia dimana inovasi tersebut dijadikan sebagai solusi atas kebutuhan dan kepentingan lokal karena beberapa tahun terakhir petani karet mengeluhkan harga komoditas karet yang cenderung tidak stabil dan anjlok. Pendapat Hoogewarf dalam Agustina (2020) menegaskan hal ini, Hoogewarf menyatakan bahwa desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih kepada kepala daerah selaku top leader untuk mengambil keputusan yang independen berdasarkan pada kepentingan dan kebutuhan lokal.

Kesesuaian antara realisasi inovasi dan visi misi dalam RPJMD sebagaimana keterangan di atas juga merupakan wujud dari anomali yang terjadi atas pesimisme yang muncul dari pelaksanaan kepemimpinan di era desentralisasi sebagaimana yang disampaikan oleh Hidayat & Susanto (2009) yakni perencanaan yang kacau balau. Selanjutnya peran kepala daerah sebagai inisiator juga dikuatkan oleh keterangan dari Akhmad Toyibir selaku Plt.

Kesesuaian antara keterangan dan teori di atas sudah cukup menegaskan bahwa salah satu peran kepala daerah dalam pengembangan inovasi sektor publik adalah sebagai inisiator. Peran selanjutnya yang dijalankan oleh kepala daerah dalam pengembangan inovasi aspal karet ini adalah peran sebagai fasilitator. Widiyahseno (2016) menyatakan bahwa dalam konteks inovasi kepala daerah dapat mengambil peran sebagai fasilitator. Peran kepala daerah untuk bertindak sebagai fasilitator ini sangat dimungkinkan utamanya pada era desentralisasi karena kepala daerah diberikan kewenangan yang cukup luas untuk mengarahkan segala instrumen yang dimiliki.

Berdasarkan keterangan di atas bentuk fasilitasi yang diperankan oleh kepala daerah adalah dengan mengakomodasi saran dan masukan dari bawahan terkait pengembangan inovasi. Selain itu, peran kepala daerah sebagai pemimpin politik yang memiliki koalisi ataupun koneksi yang kuat (Ellen et al., 2013) turut membantu lancarnya realisasi inovasi ini. Sebagaimana yang disampaikan Akhmad Toyibir di atas bahwa ada peran kepala daerah dalam mempermudah akses bagi bawahan untuk berkomunikasi dengan pihak-pihak yang lebih tinggi atau pihak pusat.

Salah satu bentuk fasilitasi yang diberikan oleh kepala daerah dalam realisasi inovasi aspal karet ini, adapun bentuk fasilitasi tersebut berupa support pengalokasian anggaran agar inovasi ini dapat berjalan dengan baik. Kondisi ini juga dimungkinkan karena pada konteks desentralisasi kepala daerah memegang kewenangan untuk mengatur anggaran dalam mendukung kebijakan (Isufaj, 2014; Decentralization Team, 2001).

Pada bagian sebelumnya sudah peneliti uraikan bahwa peran kepala daerah dalam proses inovasi sangatlah penting utamanya pada konteks desentralisasi. Kewenangan yang luas untuk mengatur urusan rumah tangga secara independen (Agustina, 2020; Isufaj, 2014; Chen et al., 2020; Maria et al., 2019; Kjaer, 2013) memposisikan kepala daerah sebagai pembuat kebijakan (policy maker).

Berdasarkan pada keterangan dan teori di atas, dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa kepala daerah sebagai policy maker menjadi muara dari segala saran dan masukan yang disampaikan oleh bawahan untuk kemudian

dilakukan pertimbangan dan agregasi kemudian dilakukan pengambilan keputusan setelahnya.

Dalam proses inovasi terdapat tiga tahapan penting yang harus dilalui, yaitu invensi (penemuan ide), implementasi (realisasi inovasi) dan difusi inovasi (menyebarnya inovasi) (Osborne & Brown, 2005; Rogers, 1998). Pada tahapan invensi sudah peneliti uraikan sebelumnya bahwa penemuan ide untuk merealisasikan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi diinisiasi oleh kepala daerah dengan tujuan untuk meningkatkan nilai jual karet petani. Pada tahapan implementasinya kepala daerah menjalankan peran untuk melakukan pengawasan terhadap setiap tahapan realisasi inovasi aspal karet ini.

Gambaran terkait peran kepala daerah sebagai pengawas dalam proses implementasi inovasi sebagaimana yang diuraikan di atas merupakan fungsi dari kepemimpinan politik yang dijalankan oleh kepala daerah sebagaimana yang disampaikan oleh Kjaer (2013) bahwa salah satu fungsi kepemimpinan politik adalah mengawasi implementasi kebijakan.

2. Strategi Kepala Daerah

Pada subbab ini akan dibahas lebih lanjut terkait bagaimana kepemimpinan kepala daerah mengatasi dan memanfaatkan beberapa faktor yang dapat menjadi penghambat atau pendorong realisasi inovasi pada sektor publik. Beberapa faktor yang dapat menjadi penghambat ataupun pendorong inovasi tersebut, di antaranya kepemimpinan, kesempatan, anggaran, reward dan punishment, motivasi, dan politik.

Kepemimpinan memiliki peranan yang sangat penting dalam menuntaskan permasalahan dalam pengembangan inovasi (Ismail & Abdmajid, 2007; Yukl, 2008; Lewis et al., 2018; Setiawan, 2014; Thoreson & Muse's dalam Munro, 2015; Sulangi dkk., 2017; Nurmadi, 2006). Terutama pada organisasi sektor publik yang identik dengan struktur hierarkis, membuat pemimpin utamanya top leader dapat memainkan peran dengan mengarahkan seluruh instrumen dan komponen organisasi untuk melakukan inovasi.

Berdasarkan keterangan yang disampaikan oleh Dodi Reza sebagaimana di atas tergambar jelas bahwa faktor kepemimpinan mampu menjadi pendorong dalam realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini. Sebagaimana yang disampaikan bahwa Dodi Reza selaku kepala daerah mengarahkan dinas terkait yakni Dinas Perkebunan dan Dinas PUPR melalui kepala dinas masing – masing untuk merealisasikan inovasi aspal karet. Selain itu, Dodi mengalokasikan sumber daya yang ada di bawah

kewenangannya untuk mempercepat realisasi inovasi ini dengan memberikan mesin sentrifuge kepada UPPB atau kelompok tani, melakukan politik anggaran untuk pembangunan jalan dengan menggunakan aspal karet dan membangun instalasi atau pabrik aspal karet di Kabupaten Musi Banyuasin. Hal ini diperkuat pula oleh pendapat Kjaer (2013) yang menyatakan bahwa kepala daerah sebagai pemimpin politik memiliki fungsi untuk merumuskan kebijakan, dimana dalam hal ini inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi menjadi bagian dari kebijakan. Kepemimpinan politik ini juga dapat dijalankan secara maksimal karena pada konteks desentralisasi, kepala daerah selaku top leader memiliki kuasa atas pengalokasian anggaran untuk menyokong kebijakan yang akan direalisasikan (Isufaj, 2014; Decentralization Team, 2001).

Selain kepemimpinan, kesempatan juga dapat menjadi faktor pendorong ataupun penghambat dalam merealisasikan inovasi. Dalam inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi, faktor kesempatan ini menjadi pendorong terealisasinya inovasi. Hal ini juga dikarenakan kepemimpinan transformasional yang dijalankan oleh kepala daerah dalam proses inovasi ini. Sebagaimana yang disebutkan oleh Middleton et al. (2015); Sharma & Krishnan (2012) bahwa kepemimpinan transformasional merupakan model kepemimpinan yang paling efektif dalam melakukan perubahan atau inovasi. Hal ini dikarenakan kepemimpinan transformasional dapat meningkatkan kepercayaan dan optimisme pengikut (Jung & Avolio dalam Islam et al., 2020) dengan menginspirasi dan memotivasi bawahan (Riyono, 2015) untuk melakukan perubahan. Ciri-ciri dari kepemimpinan transformasional ini di antaranya adalah menjadi sumber inspirasi bawahan, punya perhatian lebih pada bawahan, mampu menstimulasi ide pada bawahan (Riyono, 2015), punya visi yang mampu diinternalisasikan pada bawahan dan selalu memfasilitasi anggota organisasi untuk mengembangkan kreatifitas guna merealisasikan inovasi (Nurharyoko et al., 2020).

Keterangan yang disampaikan oleh Akhmad Toyibir di atas merupakan gambaran kepemimpinan transformasional yang dijalankan oleh kepala daerah, dimana ia menyampaikan bahwa sikap yang ditunjukkan oleh kepala daerah sebagai pemimpin yang visioner dan energik turut menginspirasi pola kerjanya. Selain model kepemimpinan yang dijalankan, dari hasil interview bersama Akhmad Toyibir peneliti juga menemukan gambaran bahwa kepala daerah bersikap akomodatif sehingga faktor kesempatan justru menjadi pendorong terealisasinya inovasi.

Berdasarkan keterangan dari Akhmad Toyibir di atas, peneliti mendapat gambaran bahwa kepala daerah sangat terbuka dan akomodatif terhadap

saran dan usul dari bawahannya, hal ini menunjukkan bahwa kepemimpinan kepala daerah mempengaruhi faktor kesempatan sebagai pendorong terealisasi inovasi aspal karet. Selain itu kesempatan yang diberikan oleh kepala daerah kepada Akhmad Toyibir dalam bentuk promosi jabatan juga menjadi representasi korelasi antara kepemimpinan transformasional dan kepemimpinan politik yang dijalankan oleh kepala daerah dengan faktor kesempatan.

Keterangan di atas menunjukkan bahwa faktor kesempatan juga dipengaruhi karena kepala daerah bertindak selaku top leader yang memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan secara independen berdasarkan pada kebutuhan dan kepentingan lokal sebagai konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi (Hoogewarf dalam Agustina, 2020). Faktor selanjutnya yang dapat mempengaruhi proses pengembangan inovasi adalah faktor anggaran. Berdasarkan hasil interview peneliti dengan berbagai informan, faktor anggaran mampu dimaksimalkan untuk mengakselerasi realisasi inovasi.

Keterangan Dodi di atas menggambarkan peran kepala daerah di era desentralisasi sebagaimana yang disampaikan oleh Isufaj (2014); Decentralization Team (2001) bahwa pada era desentralisasi kepala daerah memiliki kewenangan atau kuasa atas pengalokasian anggaran. Selain itu posisi kepala daerah sebagai pemimpin politik dapat menjadikannya sebagai fasilitator dalam proses inovasi dengan memanfaatkan segala instrumen yang dimiliki (power) termasuk mengatur pengalokasian anggaran untuk mengakselerasi inovasi yang termaktub dalam sebuah kebijakan (Widiyahseno, 2016).

Selain karena kepala daerah sebagai top leader memberikan perhatian yang lebih terhadap realisasi inovasi aspal karet dengan mengalokasikan anggaran, faktor anggaran juga tidak menjadi sebuah kendala yang berarti dalam realisasi inovasi aspal karet ini karena sudah termaktub dalam dokumen perencanaan daerah (RPJMD). Termaktubnya sebuah rencana kebijakan dalam dokumen perencanaan setidaknya tidak memerlukan proses yang begitu panjang dalam merealisasikannya.

Dari keterangan beberapa informan berkaitan dengan faktor anggaran sebagaimana yang diuraikan di atas, tergambar jelas bahwa peran kepala daerah sebagai top leader sekaligus pemimpin politik dalam pelaksanaan desentralisasi memberikan ruang yang cukup luas untuk mengakselerasi realisasi kebijakan inovasi.

Faktor selanjutnya yang mempengaruhi realisasi inovasi pada sektor publik adalah reward dan punishment. Berdasarkan hasil interview peneliti dengan

beberapa informan, reward lebih sering digunakan oleh kepala daerah dalam memperlancar realisasi inovasi, sedangkan untuk punishment tidak digunakan dalam hal ini.

Keterangan Iskandar Syahranto di atas menggambarkan bahwa reward diberikan kepada UPPB dengan anggota tani terbanyak dan pertama kali didirikan. Adapun reward berupa mesin sentrifuge dimaksudkan untuk membantu petani karet memproduksi lateks pekat sebagai bahan baku dari inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi. Pemberian bantuan (reward) berupa mesin sentrifuge kepada UPPB ini sangatlah penting dalam proses inovasi aspal karet, karena tanpa adanya mesin sentrifuge untuk menghasilkan lateks pekat sebagai bahan baku, inovasi aspal karet akan sulit untuk direalisasikan.

Adanya pemberian reward kepada pegawai yang berperan dalam proses inovasi aspal karet ini tentunya dapat menjadi motivasi bagi para pegawai yang ada di bawah jajaran kepala daerah dalam merealisasikan dan mengembangkan inovasi. Motivasi juga dapat menjadi faktor dalam realisasi sebuah inovasi (Demircioglu & Audretsch, 2017; Mulgan & Albury, 2003), oleh karenanya peneliti juga menjadikan motivasi sebagai salah satu variabel pertanyaan pada beberapa informan.

Berdasarkan keterangan di atas, kepala daerah memotivasi bawahannya dengan mengingatkan terkait timeline dan deadline dari proses inovasi. Selain keterangan dari Iskandar Syahranto di atas, motivasi kepala daerah pada bawahan juga timbul karena ciri kepemimpinan transformasional yang dijalankan oleh kepala daerah yakni punya kharisma dan menjadi sumber inspirasi bawahan (Riyono, 2015). Berdasarkan pada keterangan Akhmad Toyibir di atas peneliti mendapatkan gambaran bahwa kepala daerah menjalankan gaya kepemimpinan transformasional yang mampu menjadi sumber inspirasi bawahan (motivasi) dalam merealisasikan inovasi.

Faktor terakhir yang peneliti gunakan sebagai variabel pertanyaan untuk menganalisis bagaimana kepala daerah memanfaatkan atau mengatasi berbagai faktor penentu dalam realisasi inovasi adalah faktor politik. Keterangan Dodi Reza di atas menggambarkan bahwa kepala daerah di era desentralisasi memiliki kewenangan untuk mengatur politik alokasi anggaran guna mendukung realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi. Di luar dari keterangan Dodi Reza sebagaimana yang diuraikan di atas, peneliti tidak menemukan jawaban apakah ada faktor politik lain yang dimanfaatkan atau diatasi dalam realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini.

D. Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Mendorong Peranan Middle Manager dan Street-Level Bureaucracy

Pada subbab ini peneliti akan membahas terkait kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala daerah dalam mendorong peran middle manager dan street-level bureaucracy dalam merealisasikan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin. Berdasarkan hasil analisis peneliti, didapati hasil bahwa dalam mendorong peran middle manager dan street-level bureaucracy kepala daerah menjalankan kepemimpinan dengan menginternalisasikan visi pada bawahan, menstimulasi ide – ide dari bawahan, mengawasi setiap tahapan implementasi kebijakan, bersikap akomodatif atau terbuka dan menjadi sumber inspirasi/motivasi bawahan. Hasil analisis peneliti akan diuraikan lebih lanjut pada paparan berikut ini.

1. Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Mendorong Peran Middle Manager

Posisi seorang middle manager dalam sebuah proses inovasi utamanya pada sektor publik sangatlah penting dan strategis (Yimer, 2020; Wu et al., 2018; Harding et al., 2014; Rouleau & Balogun, 2011; Meynhardt & Metelmann, 2009; Floyd & Wooldridge, 1994). Hal ini dikarenakan secara hierarki organisasi, posisi middle manager berada diantara top leader dan street-level bureaucracy (Yimer, 2020; Harding et al., 2014; Morgan et al., 1996). Kondisi tersebut membuat middle manager memiliki fungsi ganda yakni menerjemahkan informasi, instruksi dan knowledge dari pimpinan puncak (top leader) serta memprosesnya menjadi sebuah konsep dan menyebarkannya pada pelaksana (street-level bureaucracy) untuk direalisasikan menjadi sebuah inovasi kebijakan (Wu et al., 2018; Cheng et al., 2017; Daley & Pope, 2004; Morgan et al., 1996; Nonaka, 1994; Floyd & Wooldridge, 1994). Peran middle manager sendiri berdasarkan beberapa teori yang telah peneliti himpun adalah sebagai advisor (penasihat kebijakan), communicator yang berperan dalam menterjemahkan informasi dan sebagai resource distributor yang mendistribusikan sumber daya (Floyd & Wooldridge, 1994).

Berangkat dari uraian di atas, peneliti mengategorikan pejabat eselon II, eselon III, dan eselon IV pada Dinas Perkebunan dan Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kabupaten Musi Banyuasin yang terlibat dalam proses inovasi ke dalam middle manager karena secara hierarki organisasi berada di antara kepala daerah sebagai top leader dan staf sebagai street-level bureaucracy. Guna menganalisis bagaimana kepemimpinan kepala daerah mendorong peran middle manager lebih lanjut dalam proses inovasi

ini, peneliti melakukan interview dengan kepala daerah, pejabat eselon II, III, IV di dua dinas terkait.

Keterangan Dodi Reza di atas menunjukkan bahwa ada usaha yang dilakukan oleh kepala daerah untuk menginternalisasikan visi yang dimiliki pada bawahan. Hal ini merupakan salah satu ciri dari pelaksanaan kepemimpinan transformasional yaitu memiliki visi yang diinternalisasikan pada bawahan (Nurharyoko et al., 2020). Setelah kepala daerah menginternalisasikan visi sebagaimana yang diuraikan sebelumnya, para middle manager segera mencari referensi terkait untuk dijadikan sebagai bahan masukan bagi kepala daerah dalam menetapkan kebijakan. Hal ini juga merupakan wujud dari peran middle manager sebagai advisor (Floyd & Wooldridge, 1994).

Keterangan Herman Mayori di atas menunjukkan bagaimana ide – ide dari bawahan timbul karena sikap kepala daerah yang menginspirasi dan menginternalisasi visi pada bawahan. Hal ini merupakan gambaran dari kepemimpinan transformasional yang mampu menstimulasi ide dari bawahan (Riyono, 2015).

Berbagai hasil analisis di atas telah menunjukkan bahwa dalam mendorong salah satu peran middle manager yakni peran sebagai advisor, kepala daerah telah menjalankan kepemimpinan transformasional dengan menginternalisasikan visi pada bawahan, menstimulasi ide-ide bawahan serta menjadi sumber inspirasi dan motivasi bawahan.

Peran middle manager selanjutnya yang dianalisis terkait kapasitas kepemimpinan kepala daerah dalam mendorong peran middle manager adalah peran sebagai communicator yang mensintesis informasi dari kepala daerah (top leader) untuk kemudian diteruskan sebagai konsep pada street-level bureaucracy (Floyd & Wooldridge, 1994; Huy, 2001). Pada peran ini peneliti melihat bahwa kepala daerah menjalankan fungsi dari kepemimpinan politik sebagai pengawas implementasi kebijakan (Kjaer, 2013) guna mendorong peran dari middle manager sebagai communicator ini.

Analisis terhadap kapasitas kepemimpinan kepala daerah dalam mendorong peran dari middle manager selanjutnya adalah peran middle manager sebagai resource distributor atau yang mendistribusikan sumber daya secara efektif dan efisien (Floyd & Wooldridge, 1994). Dalam peran ini kepala daerah menjalankan kepemimpinan transformasional karena telah menjadi sumber inspirasi middle manager dalam melakukan pendistribusian pekerjaan yang proporsional pada bawahan.

2. Kepemimpinan Kepala Daerah dalam Mendorong Peran Street-Level Bureaucracy

Sama halnya seperti middle manager, street-level bureaucracy merupakan komponen yang tidak bisa dipisahkan dalam proses inovasi pada sektor publik. Posisi street-level bureaucracy yang berada pada hierarki terbawah dan bersentuhan langsung dengan publik tidak dapat diabaikan dalam proses inovasi. Posisi ini menempatkan street-level bureaucracy berperan dalam menyampaikan kebijakan pada publik sekaligus menjadi penghubung antara publik (masyarakat) pada unsur-unsur organisasi sektor publik yang memiliki kewenangan untuk menetapkan kebijakan (Arnold, 2020; Grote et al., 2020; Zhang et al., 2020; Gassner & Gofen, 2018; Hupe & Buffat, 2014).

Guna menganalisis kepemimpinan kepala daerah dalam mendorong peran street-level bureaucracy peneliti melakukan interview dengan staf atau pelaksana di dinas terkait yang terlibat langsung dalam proses inovasi ini. Adapun interview dilakukan hanya pada staf atau pelaksana dari Dinas Perkebunan Kabupaten Musi Banyuasin karena pada konteks inovasi ini, staf atau pelaksana di dinas tersebut yang bersentuhan langsung dengan publik, sedangkan staf di Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Kabupaten Musi Banyuasin hanya melakukan pekerjaan teknis.

Hasil interview peneliti dengan Dedi Irawan sebagai pelaksana di Dinas Perkebunan menemukan hasil bahwa secara langsung kepemimpinan kepala daerah tidak berdampak pada pelaksana atau street-level bureaucracy, akan tetapi cara kerja dari kepala daerah dalam proses inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi yang energik telah memotivasi pelaksana atau street-level bureaucracy untuk bekerja dengan baik dalam mengakselerasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini.

Keterangan Dedi Irawan di atas menunjukkan bahwa kepemimpinan transformasional yang dijalankan oleh kepala daerah dalam hal ini menjadi sumber inspirasi bawahan (Riyono, 2015) berhasil mendorong pelaksana atau street-level bureaucracy untuk bekerja secara optimal. Keterangan Dedi Irawan di atas berkaitan dengan metode pengumpulan karet mentah yang akan dikonversi menjadi lateks pekat sebagai bahan baku aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi. Sebelum berjalan seperti sekarang ini pemerintah daerah mempunyai kekhawatiran bahwa inovasi ini tidak dapat berjalan dengan baik dikarenakan petani karet tidak mau mengkonversi karet mentahnya menjadi lateks pekat. Kekhawatiran itu didasarkan pada perilaku petani karet yang sudah terbiasa menjual karet mentah tanpa dikonversi menjadi sesuatu yang lebih bernilai.

Keterangan Zaenuri di atas merupakan salah satu permasalahan dalam proses realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini. Akan tetapi, setelah pelaksana sebagai street-level bureaucracy melakukan dialog dengan petani, kemudian metode pengumpulan lateks dengan cara melakukan persentase terhadap karet mentah dan lateks yang akan dikonversi petani disampaikan kepada unit yang ada di atasnya, inovasi ini dapat segera direalisasikan oleh pemerintah daerah dengan memberikan mesin sentrifuge guna mengakselerasi inovasi. Usulan yang sangat berarti dari masyarakat atau dari bawah ini tentunya sangat penting dalam proses realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi, sebagaimana keterangan yang disampaikan street-level bureaucracy di atas. Perannya sebagai penyampai aspirasi tidak akan terlaksana dengan baik jika kepala daerah tidak menjalankan kepemimpinan transformasional yang bersikap akomodatif atas segala usul atau saran dari bawahan (Nurharyoko et al., 2020; Riyono, 2015).

Pentingnya peran street-level bureaucracy dalam proses inovasi ini tidak hanya sampai pada penghubung antara masyarakat dan unsur – unsur dalam organisasi sektor publik yang berwenang mengambil kebijakan saja, tapi juga sebagai penyampai kebijakan kepada masyarakat dalam hal ini adalah petani. Peneliti mencoba menganalisis terkait peran street-level bureaucracy ini dengan bagaimana kepemimpinan kepala daerah mempengaruhi atas kebijakan tersebut. Keterangan Rudianto di atas menunjukkan bahwa perhatian lebih yang diberikan oleh kepala daerah terhadap mereka sebagai bawahan turut menjadi motivasi (Nurharyoko et al., 2020; Riyono, 2015) dalam mengakselerasi realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini.

E. Kepala Daerah sebagai Aktor Kunci

Penelitian ini telah menemukan hasil bahwa kapasitas kepemimpinan kepala daerah berperan dalam pengembangan inovasi pada sektor publik bertindak sebagai initiator, policy maker, pengawas, dan juga sebagai facilitator. Sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam proses pengembangan inovasi, kepala daerah mendorong peran middle manager dan street-level bureaucracy dengan cara menjalankan kepemimpinan yang mampu menginternalisasikan visi pada bawahan, menstimulasi ide-ide dari bawahan, mengawasi setiap tahapan implementasi kebijakan, bersikap akomodatif atau terbuka dan menjadi sumber inspirasi/motivasi bawahan

Kepemimpinan kepala daerah merupakan aktor kunci dalam proses realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini. Hal ini dapat dilihat dari peran kepala daerah yang selalu ada dalam setiap tahapan inovasi yang diuraikan berikut ini.

- a. Inovasi (penemuan ide), kepala daerah berperan sebagai initiator karena ide inovasi ini dicetuskan oleh kepala daerah berangkat dari kebutuhan masyarakat lokal dan potensi lokal yang dimiliki oleh Kabupaten Musi Banyuasin. Hal ini juga merupakan pengejawantahan atas visi misi kepala daerah yang termaktub dalam RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah).
- b. Implementasi, pada tahap ini kepala daerah berperan sebagai fasilitator dengan cara memfasilitasi jajarannya untuk berinteraksi dengan stake holders yang terkait dengan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi. Peran ini dijalankan berdasarkan pengalaman kepemimpinan politik kepala daerah yang memiliki koneksi (network) serta kemampuan membangun koalisi. Selain itu, pada tahap ini kepala daerah juga berperan sebagai pengawas yang mengawal berlangsungnya proses realisasi inovasi.
- c. Difusi, tahap ini merupakan tahap dimana inovasi menyebar luas dan diterima oleh publik. Berkenaan dengan itu guna mengakselerasi difusi inovasi kepala daerah menjalankan “politik anggaran” sebagai konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi dengan cara memprioritaskan inovasi pada kebijakan anggaran. Hal ini terjawantahkan pada kebijakan stimulus pemberian mesin sentrifuge dan pembangunan instalasi/pabrik aspal karet sehingga kebermanfaatan dari inovasi dapat dirasakan oleh petani dan menjadi daya tarik bagi petani karet lainnya, pada tahap ini kepala daerah berperan sebagai policy maker.

Kewenangan kepala daerah sebagai amanat dari pelaksanaan desentralisasi seperti desentralisasi fiskal (kuasa menggunakan dan mengalokasikan anggaran), perencanaan pembangunan atau kebijakan dan manajemen pegawai (sumber daya) merupakan instrumen yang digunakan oleh kepala daerah dalam mengakselerasi realisasi inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi di Kabupaten Musi Banyuasin.

Model kepemimpinan transformasional dengan karakteristik mampu menginternalisasi visi pada bawahan, menginspirasi bawahan, bersikap akomodatif serta model kepemimpinan politik yang memiliki legitimasi, power, dan relasi (network) merupakan model kepemimpinan yang dijalankan oleh kepala daerah dalam merealisasikan inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi.

Kecermatan kepala daerah di Kabupaten Musi Banyuasin beserta jajarannya dalam melihat akar permasalahan serta menghadirkan solusi yang tepat dengan berorientasi pada kebutuhan dan potensi lokal petani karet dapat menjadi

pembelajaran bagi kepala daerah lainnya beserta jajaran dalam merealisasikan inovasi kebijakan pada era desentralisasi seperti sekarang ini. Inovasi aspal karet berbasis lateks pravulkanisasi ini tidak akan dapat terealisasi dengan baik apabila tidak adanya dialog, keterbukaan, dan sikap akomodatif dari setiap anggota organisasi sektor publik. Hal ini dapat dijadikan pembelajaran bagi seluruh anggota organisasi sektor publik di daerah lainnya.

Strategi kepala daerah dalam mengatasi beberapa faktor yang mempengaruhi realisasi inovasi pada sektor publik seperti anggaran, kesempatan, reward & punishment, kepemimpinan, motivasi bisa dijadikan pembelajaran bagi anggota organisasi sektor publik dalam merealisasikan inovasi.



21

Nama : Rita Erlisa Damayanti
Jurusan : Magister Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Instansi : Bagian Rumah Tangga dan Protokol, Sekretariat Daerah
Pemerintah Kabupaten Kulon Progo

Faktor-Faktor yang Memengaruhi Implementasi Entrepreneurial Leadership dalam Kontinuitas Program Inovasi Pangan Kupada Kepemimpinan Bupati Kulon Progo Periode Sisa Masa Jabatan Tahun 2017—2022

Entrepreneurial leadership merupakan model kepemimpinan modern yang menonjol dalam dua dekade terakhir seiring dengan terjadinya pergeseran perspektif kepemimpinan dari studi klasik ke studi modern. Model kepemimpinan modern menuntut peran seorang pemimpin yang bukan hanya mampu memimpin secara managerial namun sosok yang mampu bersaing secara kompetitif, inovatif, dan mampu memberikan nilai tambah bagi pengikutnya, sebagaimana karakteristik entrepreneurial leadership. Demikian pula dalam konteks organisasi publik (pemerintah), entrepreneurial leadership dinilai sebagai model kepemimpinan yang paling tepat diterapkan sebagai upaya optimalisasi kinerja birokrasi sehingga dihasilkan pemerintahan yang dinamis. Salah satu Kepala Daerah yang menerapkan entrepreneurial leadership adalah Bupati Kulon Progo periode 2011–2019. Salah satu program yang berhasil adalah Program Inovasi PanganKu. Permasalahan muncul manakala terjadi suksesi pemimpin, di mana dalam setiap pergantian pemimpin biasanya diikuti oleh perubahan pola kepemimpinan dan kebijakan.

Paparan kajian ini fokus pada implementasi entrepreneurial leadership dalam konteks Program Inovasi PanganKu pada situasi pasca suksesi Bupati Kulon Progo pada tahun 2019. Serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penerapan entrepreneurial leadership dalam kontinuitas Program Inovasi PanganKu pada kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017-2022. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, kajian dokumen dan audio visual material hingga mencapai saturation point.

Berdasarkan hasil temuan dapat disimpulkan bahwa secara umum entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu berjalan secara kontinyu. Namun demikian, penekanan indikator yang diterapkan pada masing-masing periode kepemimpinan berbeda berdasarkan formasi jabatan dalam struktur kepemimpinan. Adapun kontinuitas entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu pemimpin (leader), suksesi kepemimpinan, terjadinya pandemi covid-19, intensitas keterlibatan Drs. H. Sutedjo dalam program inovasi saat menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo, dan dukungan masyarakat.

A. Kondisi Kerawanan Pangan Masih Menjadi Permasalahan Utama di Kabupaten Kulon Progo

PanganKu merupakan program pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan sekaligus meningkatkan perekonomian masyarakat. PanganKu melibatkan partisipasi aktif masyarakat terutama dalam penyaluran bantuan sembako, beras, telur, dan sayur buah yang dilaksanakan oleh Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), Kelompok Wanita Tani (KWT) dan Kelompok Ternak (Dipertan KP, 2020). Program

ini sekaligus sebagai wahana edukasi bagi seluruh lapisan masyarakat agar dapat memanfaatkan setiap jengkal tanah terutama lahan pekarangan tidur untuk menghasilkan tanaman pangan. Dalam hal ini dikenal dengan tagline “Iso nandur ngopo tuku, Iso ngingu ngopo tuku, Iso nggawe ngopo tuku” (Bisa menanam mengapa membeli, bisa beternak mengapa membeli, bisa membuat mengapa membeli) (Tyo, 2020). PanganKu berhasil meningkatkan kualitas konsumsi pangan keluarga, meningkatkan jumlah uang beredar dalam masyarakat, serta mewujudkan kemandirian pangan menuju peningkatan kesejahteraan masyarakat Kulon Progo secara menyeluruh. Program inovasi PanganKu selama kurun waktu tahun 2014–2020 mampu meningkatkan jumlah peredaran uang di Kabupaten Kulon Progo hingga mencapai 314%, pada saat yang sama mampu menggerakkan ekonomi lokal masyarakat dengan peningkatan jumlah uang tersebut (Dipertan KP, 2020). Oleh karena itu, Program Inovasi PanganKu ini terus dilanjutkan dan disesuaikan dengan kebutuhan perkembangan masyarakat.

Pada tahap awal, Program PanganKu disosialisasikan dan diinternalisasikan kepada masyarakat sebagai budaya baru dalam rangka penguatan ekonomi lokal. Dalam hal ini peran kepemimpinan dr Hasto sangat vital dalam mengkolaborasikan kelompok yang terkait dalam pelaksanaan program, memberikan motivasi (able to motivate) dan gambaran prospek program ke depan serta keyakinan mengenai kemanfaatan program (visioner) sekaligus pro-aktif membangun relasi dengan berbagai pihak untuk mendukung implementasi Program Inovasi PanganKu, baik melalui tatap muka maupun melalui media sosial. Berbagai informasi yang beredar di media sosial dapat menyebabkan seorang pemimpin kehilangan kewibawaannya (Kellerman, 2012). Oleh karena itu, keterbukaan informasi melalui berbagai media saat ini menjadi tantangan tersendiri bagi seorang pemimpin. Dalam hal ini Bupati menanggung resiko (risk taking) bahwa jika program ini gagal dan membawa kerugian materiil yang besar bagi petani maka dapat mempengaruhi kredibilitasnya sebagai Bupati.

Di sisi lain inovasi PanganKu berhasil meraih penghargaan di tingkat nasional bahkan menjadi salah satu nominator penghargaan di tingkat internasional, The United Nations Public Service Awards (UNPSA) Tahun 2021 (KEMENPAN RB, 2020). Sebagai seorang pemimpin, dr Hasto juga meraih berbagai penghargaan di tingkat nasional atas kepemimpinannya (APKASI, 2016; Kementan RI, 2016; KR Jogja, 2017; Pemkab KP, 2017).

Ini merupakan bukti nyata bahwa kepemimpinan dr. Hasto tidak hanya berorientasi pada keberhasilan program saja namun juga berhasil meraih prestasi yang tinggi (achievement oriented). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dr. Hasto adalah seorang yang inovatif dan berjiwa entrepreneur dalam kepemimpinannya.

Salah satu inovasi yang terus berkembang dan mempengaruhi hajat hidup orang banyak adalah inovasi gerakan proberas yang kemudian berkembang menjadi Beras Daerah (Rasda) dan selanjutnya dikenal dengan nama inovasi PanganKu. Di satu sisi, pangan merupakan kebutuhan pokok dasar dan vital bagi setiap manusia yang harus dipenuhi setiap hari. Di sisi lain kondisi kerawanan pangan masih menjadi permasalahan utama di Kabupaten Kulon Progo. Kondisi kerawanan pangan sudah mengalami penurunan yang signifikan dari tahun 2013 sejumlah 27 desa rawan pangan (Hidayat, 2019) menjadi 3 desa rawan pangan pada tahun 2018 dan bertahan hingga tahun 2020 yang meliputi Desa Kalirejo (Kapanewon Kokap), Desa Banjarsari dan Desa Kebonharjo (Kapanewon Samigaluh) (Bappeda KP, 2021a).

Ketahanan pangan menurut hasil kesepakatan World Food Summit 1996 mengacu pada kemampuan setiap orang untuk mengakses bahan pangan setiap saat. Ketahanan pangan menyangkut berbagai aktivitas terkait proses produksi, distribusi dan konsumsi (Budiarto, 2010). Seiring dengan proses pembangunan daerah, kegiatan alih fungsi lahan tidak bisa dihindarkan, hal ini mengancam eksistensi lahan pertanian sebagai basis produksi pangan. Di Kapanewon Temon, misalnya, alih fungsi lahan dalam proses pembangunan Bandara Yogyakarta International Airport (YIA) meningkatkan kondisi rawan pangan dari 87% menjadi 90%, pada saat yang sama ketahanan pangan menurun dari 13% menjadi 10% (Nurpita et al., 2018). Di Kalurahan Hargorejo, Kapanewon Kokap, kerawanan pangan masih menjadi permasalahan utama mengingat topografi wilayahnya yang berupa dataran tinggi sehingga lebih cocok digunakan sebagai tegalan dan pekarangan daripada dimanfaatkan sebagai area persawahan. Kemampuan masyarakat Hargorejo dalam memenuhi kebutuhannya hanya terbatas pada kebutuhan protein nabati, sedangkan kebutuhan gizi lainnya dipenuhi sesuai ketersediaan bahan makanan yang dimiliki (Aninda & Rijanta, 2015). Oleh karena itu, ketahanan pangan masuk dalam salah satu agenda kebijakan prioritas pemerintah pada masa kepemimpinan dr Hasto.

Seiring perkembangan zaman terjadi suksesi pemimpin dalam pemerintahan di Kulon Progo. Masa jabatan Bupati Hasto seharusnya berakhir pada tahun 2022 namun dr. Hasto tidak dapat menyelesaikan masa jabatannya tersebut karena ditunjuk untuk melanjutkan pengabdian sebagai Kepala BKKBN RI mulai tanggal 1 Juli 2019 sampai dengan saat ini. Perubahan yang mendadak ini mendorong terjadinya suksesi kepemimpinan (Parapat et al., 2020). Selanjutnya pucuk pimpinan sebagai Kepala Daerah dilanjutkan oleh Wakil Bupati Kulon Progo yaitu Drs. Sutedjo hingga masa jabatan berakhir pada tahun 2022. Pada tahun yang sama, pergantian pemimpin juga terjadi di level Kepala Dinas.

Suksesi kepemimpinan memungkinkan terjadinya perubahan gaya kepemimpinan yang digunakan. Perubahan gaya kepemimpinan ini membuka peluang kemajuan sekaligus memungkinkan terjadinya krisis kepemimpinan karena pemimpin penerusnya tidak mempunyai kapasitas yang sama dengan pemimpin yang digantikan. Barbara Kellerman dalam bukunya *The End of Leadership* menyatakan bahwa dunia tengah mengalami masa-masa krisis kepemimpinan. Krisis kepemimpinan yang disebabkan oleh perubahan zaman, perkembangan teknologi informasi, serta perkembangan dunia yang semakin borderless melahirkan model kepemimpinan baru menggantikan model kepemimpinan lama yang sudah ada (Kellerman, 2012). Demikian pula yang terjadi di Kabupaten Kulon Progo, suksesi kepemimpinan menimbulkan pertanyaan mengenai aspek kontinuitas (*continuity*). Kontinuitas merupakan aspek yang paling vital dalam sebuah organisasi selain peran seorang pemimpin dan pola kepemimpinan (Ulrich & Smallwood, 2013). Sering kali suksesi kepemimpinan berlanjut dengan terjadinya permasalahan internal dalam organisasi yang berujung pada kegagalan program (Non, 2010). Demikian pula di Kabupaten Kulon Progo, perbedaan latar belakang pemimpin antara dr Hasto yang merupakan seorang entrepreneur dan Drs. H. Sutedjo sebagai seorang birokrat menumbuhkan resiko kegagalan program dan perubahan pola kepemimpinan. Oleh karena itu dalam penelitian ini kontinuitas mencakup dua hal yaitu kontinuitas pola kepemimpinan entrepreneurial leadership dan kontinuitas berbagai program yang telah berhasil dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Entrepreneurial leadership merupakan salah satu kunci keberhasilan implementasi program inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo.

Penelitian ini fokus mengelaborasi mengenai pola kepemimpinan entrepreneurial leadership dalam konteks kontinuitas program inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo dan mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi pola kepemimpinan entrepreneurial leadership dalam kontinuitas program inovasi PanganKu. Berbagai penelitian telah dilakukan dalam hubungannya dengan entrepreneurial leadership dan Program Bela Beli Kulon Progo. Namun demikian kebanyakan peneliti mengelaborasi konsep entrepreneurial leadership di sektor swasta dan belum banyak penelitian yang mengelaborasi konsep tersebut di sektor publik.

Penelitian ini ingin melihat Program Inovasi PanganKu dari sisi kepemimpinannya terutama pada kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017–2022. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wawasan mengenai entrepreneurial leadership sektor publik sekaligus sebagai inspirasi bagi kepala daerah lain untuk lebih mencintai produk lokal sebagai wujud kemandirian ekonomi.

B. Manfaat Entrepreneurial Leadership dalam Program Inovasi PanganKu

Entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu pada masa kepemimpinan Bupati Kulon Progo tahun periode 2011–2019 terbukti memberikan manfaat yang luar biasa bagi masyarakat dalam hal ketahanan pangan sekaligus berhasil meraih berbagai penghargaan di tingkat nasional dan menjadi nominasi penghargaan di tingkat internasional. Permasalahan kemudian muncul manakala ada kecenderungan secara umum bahwa setiap suksesi (pergantian) pemimpin biasanya diikuti dengan perubahan pola kepemimpinan dan kebijakan. Oleh karena itu, perlu diteliti mengenai entrepreneurial leadership dalam konteks kebijakan PanganKu setelah terjadinya suksesi pada tahun 2019.

Adapun hal yang akan dipaparkan pada pembahasan ini, meliputi kontinuitas Program Inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo, kontinuitas entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu pada kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017–2022, serta faktor-faktor apa saja yang memengaruhi implementasi entrepreneurial leadership dalam kontinuitas Program Inovasi PanganKu pada kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017 - 2022?

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus (*case study*). Metode kualitatif dipilih dalam penelitian ini untuk mendapatkan berbagai informasi, mengeksplorasi dan mengidentifikasi fenomena yang terjadi secara sentral sehingga diperoleh informasi yang mendalam dan menyeluruh dari konteks alamiah di lapangan. Adapun konteks penelitian ini adalah Program Inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo.

Program inovasi PanganKu yang diimplementasikan di Kabupaten Kulon Progo merupakan program pemerintah yang dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu dan merupakan fenomena yang unik, sehingga dipilih pendekatan penelitian dengan studi kasus (*case study*). Keunikan Program Inovasi PanganKu ini mencakup 2 hal, pertama, unik dari model kepemimpinan yang digunakan oleh pemimpinnya yaitu entrepreneurial leadership di mana hubungan pemimpin dan pengikut dalam hal ini organisasi kelompok petani bukan dalam hubungan hierarkis antara pemberi perintah dan penerima perintah namun dalam hubungan kemitraan yang harmonis dalam lingkup kepemimpinan yang luas. Berbagai program dan kebijakan lahir dari pemikiran out of the box pemimpin yang mampu diinterpretasikan, diterima dan dilaksanakan dengan baik oleh masyarakat. Walaupun ada keterbatasan sumber anggaran pemerintah, dengan model kepemimpinan entrepreneurial leadership yang dibangun, pemerintah berhasil memberikan daya ungkit yang luar biasa bagi pertumbuhan ekonomi masyarakat melalui Program PanganKu. Kedua, unik dari sisi

substansi programnya yang melibatkan masyarakat petani untuk menjadi supplier komoditas pangan dalam penyaluran bantuan sosial BPNT APBN maupun BPNT APBD. Bahkan keterlibatan organisasi kelompok tani ini mampu meningkatkan jumlah uang yang beredar di Kulon Progo dalam jumlah yang berlipat ganda. Fenomena ini tidak terjadi di daerah lain.

Penelitian ini bersifat deskriptif eksploratif. Tujuannya untuk mengidentifikasi mengenai penerapan entrepreneurial leadership dalam kontinuitas program inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo yang merupakan suatu gejala yang unik dan sentral. Sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kontinuitas entrepreneurial leadership dalam program inovasi PanganKu tersebut. Studi kasus dalam penelitian ini bukan hanya digunakan untuk mengelaborasi apakah suatu fenomena bekerja (Creswell, J. W., & Creswell, 2018), tetapi juga menjelaskan bagaimana fenomena itu bekerja, serta mengapa fenomena tersebut berhasil atau gagal (Yin, 2018). Karakteristik tersebut menjadikan studi kasus lebih fokus terhadap objek penelitian sehingga menjadikan kajian lebih mendalam sebagaimana tujuan penelitian.

Untuk dapat memahami fenomena tersebut maka dilakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) terhadap partisipan yang terlibat dalam perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi program inovasi PanganKu. Secara umum pertanyaan penelitian disusun secara dinamis sebagai acuan dalam melaksanakan penelitian, apabila informasi yang diperoleh dari partisipan tidak sesuai dengan asumsi awal peneliti maka secara fleksibel dapat disesuaikan kembali dengan informasi yang ada di lapangan. Dengan demikian analisis dilakukan dengan data yang benar-benar akurat, up to date dan mendalam sesuai dengan pengalaman langsung partisipan dalam kondisi masyarakat yang natural sehingga mampu mendeskripsikan fenomena sosial yang diteliti dengan jelas dan menyeluruh. Selain itu penelitian ini juga menggunakan data sekunder dari dokumen dan sumber audio visual material.

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus untuk menggambarkan secara spesifik mengenai implementasi entrepreneurial leadership dalam kontinuitas Program Inovasi PanganKu pada kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017-2022 beserta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kontinuitas implementasi model kepemimpinan tersebut di Kabupaten Kulon Progo. Fenomena ini belum banyak ditemukan dalam kajian penelitian sebelumnya. Entrepreneurial leadership dalam inovasi PanganKu beserta berbagai prestasi yang diraih diharapkan dapat memperkaya pengetahuan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, sekaligus menjadi inspirasi bagi daerah lain untuk memanfaatkan berbagai peluang yang ada dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat berbasis penguatan ideologi cinta produk lokal (daerah).

C. Analisis terhadap Implementasi Entrepreneurial Leadership

Implementasi entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu pada masa kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode tahun 2011–2019 dapat dikatakan berhasil. Hal ini disebabkan oleh penerapan ke tujuh aspek yang menjadi indikator penilaian terhadap entrepreneurial leadership dilaksanakan dengan baik dan kontinyu. Namun demikian terdapat beberapa aspek kepemimpinan yang dominan dalam proses implementasi kebijakan di Kabupaten Kulon Progo pada masa kepemimpinan Bupati periode tahun 2011–2019, yaitu

1. Kemampuan memberikan motivasi (*able to motivate*)

Menurut Robbins dan Judge (2015) motivasi merupakan suatu proses untuk memberikan penegasan atas kekuatan, arah, dan ketekunan yang dimiliki oleh seseorang untuk mencapai tujuan, senada dengan pengertian yang disampaikan oleh McShane dan Von Glinow (dalam Wibowo 2013) bahwa motivasi adalah kekuatan dalam diri seseorang yang mempengaruhi arah (*direction*), intensitas (*intensity*), dan ketekunan (*persistence*) dalam melakukan sesuatu secara sukarela (Indriyani, 2019). Dengan kata lain motivasi merupakan motor penggerak bagi seseorang untuk melakukan suatu aktivitas secara tekun dan sukarela dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan.

Pemberian motivasi kepada orang lain berhasil jika tujuannya jelas, tujuan tersebut disadari oleh orang yang dimotivasi, serta sesuai dengan kebutuhan orang yang dimotivasi dalam mengatasi permasalahan hidupnya (Indriyani, 2019). Konsep ini senada dengan yang diterapkan oleh dr Hasto, bahwa untuk mencapai tujuan pemberian motivasi maka “....kita harus masuk lewat pintu dia dan keluar lewat pintu kita” (Wardoyo, 2021). Sebagai seorang pemimpin transformasional, kehadiran dr Hasto sebagai Bupati Kulon Progo mempunyai tugas berat dalam mengubah mindset birokrasi dan masyarakat yang sudah ada sebelumnya menjadi lebih dinamis. Dalam hal ini kemampuan memberikan motivasi menjadi aspek yang dominan dalam upaya untuk meyakinkan berbagai pihak mengenai segala pemikiran dan idenya sehingga dapat diterima dan dilaksanakan dengan sungguh- sungguh sehingga membawa hasil yang optimal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Kulon Progo.

Dalam sektor pertanian, kemampuan pemimpin dalam memberikan motivasi utamanya digunakan untuk mengajak petani untuk dapat mengembangkan dirinya, bukan hanya dalam proses produksi dan konsumsi tetapi juga berpartisipasi dalam proses distribusi hasil produksi pertanian sehingga terjadi hilirisasi produk pertanian. Salah satu caranya adalah dengan melibatkan petani dalam memenuhi kebutuhan pangan berupa beras dan

bahan pangan untuk ASN, BULOG Divre DIY, serta bantuan BPNT APBN dan APBD Kabupaten Kulon Progo. Dengan demikian nilai jual produk pertanian tersebut lebih tinggi sehingga memberikan keuntungan yang optimal bagi organisasi kelompok yang terlibat. Pada saat yang sama juga memberdayakan fakir miskin untuk terlibat dalam e-waroeng. Motivasi yang diberikan terbukti dapat memberikan keyakinan bahwa dengan dukungan pemerintah mereka mampu melakukan sesuatu untuk menghidupi diri dan keluarganya. Kemampuan dr. Hasto dalam memberikan motivasi dan dorongan bagi ASN dan masyarakat berhasil mengubah perspektif ASN dan masyarakat, membawa mereka keluar dari zona nyaman dan berdamai dengan perubahan sehingga taraf hidupnya meningkat.

2. Inovatif (*innovativeness*)

Inovatif merupakan karakter bawaan yang melekat pada diri seseorang dalam kaitannya dengan kreativitas untuk menciptakan sesuatu yang baru, baik dalam produk maupun cara dalam sebuah organisasi. Lahirnya berbagai inovasi yang ada di Kabupaten Kulon Progo tidak dapat dipisahkan dari karakter inovatif pemimpinnya pada saat itu yaitu dr. Hasto. Latar belakang dr. Hasto yang dilahirkan dari keluarga sederhana di tepi Waduk Sermo namun bercita-cita besar menjadi seorang dokter memaksanya untuk bekerja keras dengan gigih dan dituntut mandiri sejak masih kecil. Sikap kemandirian, pantang menyerah dan berani menghadapi resiko inilah yang kemudian membentuk karakternya menjadi seorang entrepreneur handal dan inovatif. Inovasi yang diciptakannya cenderung sederhana dan membumi sehingga dapat diterima oleh berbagai kalangan masyarakat. Sebagai seorang entrepreneur pemilik RSKIA Sadewa, salah satu RS Swasta terkemuka di Yogyakarta, dr Hasto selalu dihadapkan pada persaingan dalam bisnis sehingga setiap saat selalu termotivasi untuk membuat sesuatu yang baru. Nilai inilah yang diterapkan dalam tubuh birokrasi manakala menjabat sebagai Bupati, sekaligus membuka cakrawala baru bagi perspektif terhadap kinerja birokrasi sehingga menjadi lebih dinamis dengan berbagai terobosan baru. Bahkan pada masa kepemimpinannya, untuk pertama kalinya dalam sejarah Kabupaten Kulon Progo meraih predikat Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari BPK RI (Humas KP, 2018a).

Dengan berbagai inovasi yang telah dilahirkan dan berbagai capaian yang diperoleh Kabupaten Kulon Progo selama masa kepemimpinan dr Hasto sebagai Bupati Kulon Progo semakin menguatkan loyalitas dan dukungan berbagai pihak atas program dan kebijakan yang dicanangkan oleh Bupati Kulon Progo tersebut. Berbagai inovasi yang ada tumbuh subur dengan dukungan regulasi, ASN, dan seluruh lapisan masyarakat menjadikan innovativeness

menjadi aspek yang paling dominan selama masa kepemimpinan dr. Hasto sehingga dikenal dan mendapatkan penghargaan di tingkat nasional sebagai Bupati yang inovatif.

Dalam hal inisiasi inovasi dr. Hasto lebih dominan bila dibandingkan dengan Drs. H. Sutedjo. Dr. Hasto cenderung berperan sebagai inisiator program sedangkan Drs. H. Sutedjo berperan sebagai supporting system utama terhadap setiap inovasi yang dicetuskan oleh dr. Hasto. Sebagai seorang Wakil Bupati yang berasal dari unsur birokrasi, kepatuhan Drs. Sutedjo kepada pemimpin dalam hal ini dr. Hasto sangat luar biasa. Apapun yang diinisiasi oleh dr Hasto selaku Bupati selalu mendapatkan dukungan penuh dari Drs. H. Sutedjo. Bahkan dapat dikatakan tidak ada inovasi pada masa kepemimpinan tersebut yang murni lahir dari inisiasi Drs. H. Sutedjo hingga masa jabatan dr. Hasto berakhir pada tahun 2019.

3. Proaktif (*proactive*)

Menurut Werren Bennis & Burt Nanus (2006), kualitas kepemimpinan seseorang dapat dinilai dari peran pemimpin tersebut dalam menentukan arah organisasi, sebagai agen perubahan, juru bicara, sekaligus pelatih (Daswati, 2012). Dengan kata lain, seorang pemimpin yang baik bukan hanya menentukan arah organisasi namun juga turut serta dalam aktivitas organisasi yang dipimpinnya sehingga benar-benar dapat memahami situasi dan kondisi yang ada, menghayati permasalahan sehingga dapat merumuskan solusi yang tepat dalam setiap permasalahan yang dihadapi. Dalam bahasa dr. Hasto disebut sebagai hands on (Wardoyo, 2021). Ikatan kekerabatan pada masyarakat Kulon Progo masih kuat. Oleh karena itu keterlibatan pemimpin Baik Bupati, Wakil Bupati maupun Kepala Dinas Pertanian dan Pangan dalam berbagai aktivitas untuk melakukan monitoring dan evaluasi tersebut pada saat yang sama dapat semakin merekatkan hubungan antara pemimpin, ASN, dan masyarakat yang terlibat sehingga dapat memperkuat kepercayaan, rasa memiliki, dan loyalitas kepada pemimpin. Hal inilah yang menjadi salah satu faktor pendukung suksesnya berbagai program yang dicanangkan oleh pemerintah pada masa itu.

4. Keberanian menanggung risiko (*risk taking*)

Kepemimpinan dan risiko merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Setiap perubahan pasti mengandung risiko. Seorang pemimpin yang handal mempunyai kemampuan untuk menghadapi dan mengambil risiko sampai pada batas tertentu, baik risiko yang mengenai dirinya maupun orang lain yang berada di dalam organisasinya.

Keberanian seorang pemimpin dalam menanggung risiko harus disertai dengan kewaspadaan terhadap keberadaan zona nyaman (*comfort zones*) dalam organisasinya, memahami berbagai tantangan-tantangan (*challenge*) yang dihadapi, berorientasi pada inovasi (*innovation*), dan penuh percaya diri (*confidence*) dalam mengambil keputusan (Alijoyo, 2012). Keberanian seorang pemimpin berjiwa entrepreneur dihadapkan pada zona nyaman (*comfort zones*) birokrasi pemerintah yang cenderung statis, kaku dan lambat (Muhammad, 2018) serta memiliki keterbatasan SDM. Kondisi birokrasi pemerintah tersebut menjadi tantangan (*challenge*) tersendiri secara internal bagi Sang Pemimpin selain tantangan-tantangan lain dalam kaitannya dengan berbagai program pembangunan. Dalam konteks Kabupaten Kulon Progo pada masa kepemimpinan Bupati periode tahun 2011 – 2019, berbagai tantangan tersebut dihadapi dengan lahirnya berbagai inovasi sekaligus sebagai alternatif solusi bagi kompleksitas permasalahan yang terjadi. Segala alternatif kebijakan yang ditempuh dipilih dan diimplementasikan dengan penuh percaya diri (*confidence*) sehingga membawa energi positif bagi lingkungan sekitarnya. Dengan demikian keberanian dalam mengambil risiko adalah sebuah keberanian untuk keluar dari zona nyaman untuk menghadapi berbagai tantangan dengan kebijakan yang inovatif dan kepercayaan diri. Hal yang senada disampaikan oleh dr Hasto, bahwa keberanian menanggung risiko merupakan "...keberanian yang terukur dan terkesiap untuk melakukan berbagai langkah out of the box dengan keterlibatan penuh dari seorang pemimpin" (Wardoyo, 2021). Keberanian dr. Hasto dan jajaran pemimpin di Kabupaten Kulon Progo untuk menanggung risiko atas berbagai keputusan pemerintah terbukti mampu melentingkan nama baik Pemerintah Kabupaten Kulon Progo hingga ke kancah nasional.

Ada pembagian peran yang tidak tertulis antara dr Hasto dan Drs. H. Sutedjo. Dr. Hasto dominan menangani berbagai urusan yang berhubungan dengan eksternal Pemerintah Daerah sedangkan Drs. H. Sutedjo menangani urusan internal pemerintah seperti urusan pajak (PBB), monitoring dan evaluasi serapan anggaran Pemerintah Daerah sekalipun tetap ada koordinasi antara keduanya dalam semua keputusan. Hal ini menimbulkan perbedaan model risiko yang dihadapi antara dr Hasto dan Drs. H. Sutedjo. Dr. Hasto cenderung menghadapi risiko yang berasal dari faktor eksternal yang tidak dapat diperkirakan sebelumnya. Risiko yang dihadapi Drs. H. Sutedjo lebih merupakan bagian dari struktur dan kinerja birokrasi sehingga bersifat lebih linier.

Adapun ke tiga aspek kepemimpinan yang lain, yaitu visioner (*visionary*), pantang menyerah (*persistence*), dan berorientasi pada prestasi (*achievement oriented*) cenderung dominan pada awal tahap kepemimpinan Bupati Kulon

Progo periode tahun 2011–2019. Pandangan pemimpin yang visioner membuka cakrawala berpikir, mengubah mindset ASN dan masyarakat, sekaligus merupakan titik balik bagi arah pembangunan pemerintah Kabupaten Kulon Progo yang lebih inovatif. Selanjutnya ide-ide visioner tersebut menjadi tujuan jangka panjang dari berbagai inovasi kebijakan yang ingin dicapai. Demikian pula dengan semangat pantang menyerah (*persistence*) dari pemimpin. Sebenarnya semangat tersebut melekat pada diri pemimpin dalam memperjuangkan tercapainya tujuan pembangunan yang diharapkan. Namun karena resistensi masyarakat dan ASN cenderung menurun seiring dengan berbagai capaian keberhasilan dan prestasi yang diperoleh sebagai pengakuan atas kualitas kepemimpinan yang ada maka loyalitas kepada pimpinan semakin meningkat. Di sisi lain dorongan untuk berinovasi mulai tumbuh baik di level kepemimpinan OPD maupun masyarakat, sehingga memunculkan persaingan positif antar-OPD dan antarkelompok masyarakat untuk membuktikan bahwa organisasinya adalah yang terbaik. Dengan kata lain, dorongan berprestasi dalam berbagai level kepemimpinan meningkat. Dorongan berprestasi (*achievement oriented*) di Kabupaten Kulon Progo yang muncul secara natural ini merupakan wujud keberhasilan atas serangkaian proses panjang yang telah dilalui sebelumnya. Prestasi bukan merupakan suatu tujuan utama namun lebih sebagai implikasi dan apresiasi atas keberhasilan dari serangkaian proses yang telah dijalankan sekaligus sebagai tindak lanjut atas amanah regulasi yang ada baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dengan penerapan ke tujuh aspek entrepreneurial leadership tersebut secara proporsional pada masing-masing jenjang kepemimpinan, Kabupaten Kulon Progo mengalami akselerasi yang luar biasa bila dibandingkan dengan masa kepemimpinan Bupati Kulon Progo sebelumnya. Baik akselerasi dalam tubuh ASN secara internal yang dilihat dari perubahan kultur birokrasi yang lebih inovatif maupun akselerasi perkembangan taraf hidup masyarakat pada umumnya. Adapun faktor-faktor yang memengaruhi penerapan entrepreneurial leadership pada masa ini adalah aspek latar belakang pemimpin (*leader*) dan dukungan masyarakat terhadap pemimpin beserta kebijakan/program yang dicanangkan secara menyeluruh yang menghidupkan Program Inovasi PanganKu dari waktu ke waktu.

Periode kepemimpinan Bupati Kulon Progo pada periode ini berakhir pada tanggal 1 Juli 2019 dengan pengangkatan dr. Hasto sebagai Kepala BKKBN RI. Momentum tersebut sekaligus menandai terjadinya suksesi kepemimpinan di Kabupaten Kulon Progo. Di mana pada tahap awal masa kepemimpinan program lebih cenderung bertumpu pada OPD pengampu. Hal ini disebabkan Bupati sedang dalam masa penyesuaian sebagai implikasi terjadinya suksesi

pemimpin dari dr. Hasto kepada Drs. H. Sutedjo sebagai pelaksana ketugasan Bupati baik secara administratif maupun otoritatif. Sementara Wakil Bupati Kulon Progo belum ditetapkan. Kondisi ini berlangsung hingga akhir tahun 2019.

D. Analisis Implementasi Entrepreneurial Leadership dalam Konteks Kabupaten Kulon Progo

Entrepreneurial leadership merupakan salah satu model kepemimpinan yang relatif baru. Beberapa penelitian yang telah dilaksanakan sebelumnya (Aunillah, 2020; Indriyani, 2019; Ranto, 2017; Sutiyo, 2017) belum menggunakan indikator entrepreneurial leadership secara utuh. Penelitian Aunillah tentang entrepreneurial leadership sektor publik di Kota Bandung menggunakan tiga indikator penilaian yaitu inovatif, pro aktif, dan berani menanggung resiko (Aunillah, 2020). Terbukti tiga indikator yang digunakan mampu mengantarkan pada keberhasilan program namun belum mampu meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan secara umum. Sementara, penelitian Sutiyo menggunakan empat indikator entrepreneurial leadership meliputi: pro aktif, pantang menyerah, inovatif, dan berorientasi pada prestasi (Sutiyo, 2017). Dalam penelitian Sutiyo (2017) tersebut Lurah Margodadi dinilai berhasil meningkatkan kualitas pelayanan dan infrastruktur, namun penelitian Sutiyo (2017) memiliki ruang lingkup yang lebih sempit yaitu Kelurahan, dan cenderung bersifat satu arah bila dibandingkan dengan penelitian Aunillah (2020). Dua penelitian yang lain (Indriyani, 2019; Ranto, 2017) mengkaji entrepreneurial leadership dalam konteks sebuah perusahaan (sektor swasta). Ranto (2017) menggunakan tujuh indikator yaitu *able to motivate*, *visionary*, *proactive*, *innovativeness*, *risk taking*, *achievement oriented*, dan *persistence* untuk menguji pengaruh entrepreneurial leadership terhadap *product innovation* sedangkan Indriyani (2019) menggunakan tiga indikator yaitu *proaktif*, *berani mengambil resiko*, dan *inovatif* untuk menilai kinerja karyawan PT Top Sentral Transportama Jakarta Pusat.

Sebagaimana penelitian Ranto (2017), penelitian ini mengelaborasi entrepreneurial leadership dalam ruang lingkup Kabupaten dengan tujuh indikator secara komprehensif, meliputi: *able to motivate*, *visionary*, *proactive*, *innovativeness*, *risk taking*, *achievement oriented*, dan *persistence* (Fernald et al., 2005; A. Wijaya & Santoso, 2020). Model kepemimpinan entrepreneurial leadership ini terbukti bukan hanya mampu mencapai keberhasilan program inovasi PanganKu di Kulon Progo tetapi juga peningkatan kinerja ASN sebagai bawahannya. Hal ini dibuktikan dengan pencapaian opini BPK bernilai Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) pada tahun 2013 untuk pertama kalinya sepanjang sejarah berdirinya Kabupaten Kulon Progo dan terus dapat dipertahankan hingga saat ini (BKAD, 2021; Sani, 2021).

Selain itu penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya ada yang hanya mengelaborasi salah satu indikator entrepreneurial leadership sebagai faktor yang mempengaruhi hal lain, seperti motivasi yang mempengaruhi kinerja (Indriyani, 2019; Y. H. Wijaya & Harjanti, 2013). Ada pula penelitian lain yang menggunakan ketujuh indikator entrepreneurial leadership untuk mengukur besarnya pengaruh kepemimpinan tersebut terhadap product innovation dalam konteks industri makanan di Yogyakarta (Ranto, 2017). Oleh karena itu penelitian ini menghadirkan novelty kajian entrepreneurial leadership dalam bidang pertanian dalam konteks sektor publik.

Implementasi entrepreneurial leadership di Kabupaten Kulon Progo dari tahun ke tahun secara kontinyu menunjukkan adanya beberapa faktor yang mempengaruhi warna kepemimpinan yang diterapkan ditinjau dari dominasi indikator entrepreneurial leadership yang diimplementasikan dalam setiap tahap perkembangan Program Inovasi PanganKu. Faktor-faktor yang memengaruhi kontinuitas entrepreneurial leadership di Kulon Progo meliputi:

1) Pemimpin

Pemimpin merupakan penentu arah dalam sebuah organisasi sehingga akan dibawa ke mana masa depan sebuah organisasi sangat ditentukan oleh pemimpinnya. Adapun kecenderungan seorang pemimpin untuk bersikap dan memutuskan sesuatu dalam proses memimpin tidak terlepas dari cara berpikir yang telah dibangun dalam jangka panjang selama hidupnya. Hal tersebut menentukan model kepemimpinan seperti apa yang dipilih oleh seorang pemimpin. Menurut Teori Habitus yang disampaikan oleh Pierre Bourdieu (Adib, 2012), struktur mental atau kognitif seseorang dalam bersikap di lingkungan sosialnya dipengaruhi oleh proses sejarah individu dan keluarga di mana dia dibesarkan, struktur sosial yang ada, serta bagaimana struktur tersebut diterima sebagai sebuah nilai secara teratur dan berpola dalam masyarakat dalam jangka waktu yang lama sehingga pada akhirnya menghasilkan tindakan spontan seseorang yang bersifat pra sadar (preconscious) untuk melakukan sesuatu. Orang yang dibesarkan sebagai seorang entrepreneur cenderung melanggar model entrepreneurial leadership dalam kepemimpinannya, sedangkan seorang yang dibesarkan dalam dunia birokrasi cenderung memilih untuk menerapkan model kepemimpinan yang linear sebagaimana ciri khas dari kinerja birokrasi.

Dalam konteks Kabupaten Kulon Progo, sebelum menjabat kedua pasangan Bupati – Wakil Bupati tersebut mempunyai latar belakang karir yang berbeda yaitu:

- 1) Dr. (H.C.) dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG (K) sempat menjadi seorang ASN sekaligus pengurus dan pengajar di Bagian Obstetri & Ginekologi, Fakultas Kedokteran UGM/RSUP Dr. Sardjito Yogyakarta, walaupun pada saat mencalonkan diri

menjadi Bupati Kulon Progo pada periode II tahun 2016 dr Hasto resign dari jabatannya sebagai ASN. Selain itu dr. Hasto juga berprofesi sebagai seorang dokter spesialis kebidanan dan kandungan di RSKIA Sadewa Babarsari Yogyakarta yang didirikannya. Dengan profesi yang dijalannya dr Hasto lebih dikenal sebagai seorang dokter dan wiraswastawan yang tangguh. Sebagai seorang wiraswastawan, jiwa entrepreneur tumbuh dengan subur bahkan ketika menjabat sebagai Bupati Kulon Progo sejak tahun 2011 hingga tanggal 1 Juli 2019 saat ditetapkan sebagai Kepala BKKBN oleh Presiden RI.

- 2) Drs. H. Sutedjo adalah seorang birokrat yang berangkat dari posisi sebagai Staf/Pembantu Sekdes/Carik Desa Wijimulyo, Kecamatan Nanggulan pada tahun 1974-1976 hingga menjadi Asisten Sekretaris Daerah Bid. Pemerintahan dan Kesra Kabupaten Kulon Progo untuk masa jabatan tahun 2006 hingga purna tugas sebagai ASN pada tahun 2011 dan ditetapkan sebagai Wakil Bupati Kulon Progo untuk masa jabatan tahun 2011-2019 selanjutnya sebagai Bupati Kulon Progo hingga berakhirnya masa jabatan pada tahun 2022 nanti.
- 3) Fajar Gegana mengawali karirnya sebagai aktivis di dunia politik sejak tahun 2009 dan berbagai organisasi sosial lain sekaligus sebagai wiraswastawan dalam bidang konstruksi dan bangunan pada CV KUS (Komisaris) hingga dilantik sebagai Wakil Bupati Kulon Progo yang dilantik pada tanggal 11 Juni 2020 sampai dengan berakhirnya masa jabatan Wakil Bupati Kulon Progo pada tahun 2022.

Kepemimpinan dr. Hasto cenderung menghasilkan kebijakan-kebijakan yang out of the box dengan ritme kerja yang dinamis ala seorang entrepreneur namun dengan perhitungan yang tepat ala seorang dokter sehingga memberikan daya ungkit yang luar biasa bagi masyarakat. Kelemahannya adalah kadang kala kebijakan tersebut memiliki resiko yang tinggi dan berlawanan dengan kemapanan hingga memaksa orang untuk keluar dari zona nyamannya. Pada masa kepemimpinan Drs. H. Sutedjo yang berlatar belakang seorang birokrat cenderung mengimplementasikan indikator-indikator entrepreneurial leadership sesuai dengan tuntutan regulasi yang ada sehingga menghasilkan pemerintahan yang aman dan stabil. Kelemahannya adalah pada dinamika pemerintahannya yang cenderung lambat dan linier. Keberadaan seorang Wakil Bupati entrepreneur pada kenyataannya tidak memberikan pengaruh yang berarti dalam birokrasi pemerintahan karena keterbatasan kewenangan yang dimilikinya untuk menghasilkan sebuah kebijakan.

2) Suksesi Kepemimpinan

Suksesi pemimpin merupakan suatu tahap di mana terjadi pergantian seorang figur pemimpin, gaya kepemimpinan, maupun sekedar cara melanjutkan

pembangunan-pembangunan dari estafet pemimpin sebelumnya (Budiarso & Harsono, 2021). Suksesi dalam konteks Kabupaten Kulon Progo pada penelitian ini adalah pergantian sebagian pemimpin untuk melanjutkan proses pembangunan yang telah dimulai pada periode sebelumnya, di mana Drs. H. Sutedjo sebelumnya merupakan Wakil Bupati Kulon Progo. Setiap pemimpin mempunyai kapasitas, kompetensi (White et al., 2007) dan gaya kepemimpinan yang berbeda sehingga faktor suksesi kepemimpinan menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi kontinuitas. Hal ini disebabkan setiap pemimpin selalu berusaha untuk menunjukkan eksistensi dirinya selama masa kepemimpinan, sekalipun pemimpin tersebut adalah bagian dari kepemimpinan pada tahap sebelumnya.

Sebuah catatan kecil terkait dengan substansi program kegiatan yang sedang dan akan dilaksanakan di Kabupaten Kulon Progo ditinggalkan oleh dr. Hasto untuk Drs. H. Sutedjo sebagai penggantinya (Wardoyo, 2021). Suksesi kepemimpinan tersebut menghasilkan perubahan ritme kerja di Kulon Progo selama beberapa waktu, sekaligus menciptakan warna kepemimpinan baru dengan perspektif entrepreneurial leadership pada masa kepemimpinan Drs. H. Sutedjo.

3) Intensitas keterlibatan Drs. H. Sutedjo dalam program inovasi selama menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo

Secara umum, ketika seseorang terlibat dalam berbagai inovasi program maka timbul rasa memiliki terhadap program tersebut. Dalam konteks Kabupaten Kulon Progo, intensitas keterlibatan Drs. H. Sutedjo dalam berbagai inovasi pada selama menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo lebih pada dukungan terhadap program yang diinisiasi oleh dr. Hasto. Drs. H. Sutedjo terlibat dalam proses sosialisasi dan implementasi program PanganKu dalam kerangka mendampingi dr. Hasto selaku Bupati Kulon Progo. Manakala masa kepemimpinan dr. Hasto berakhir pada tahun 2019, ada kewajiban dan tanggung jawab untuk menyelesaikan masa jabatan tersebut sampai dengan tahun 2022. Oleh karena itu karena aspek kemanfaatan program PanganKu yang sudah dirasakan secara nyata oleh masyarakat sekaligus sebagai wujud tanggung jawab Drs. H. Sutedjo dalam melanjutkan program dr. Hasto maka kontinuitas program tetap terpelihara, demikian pula dengan pola kepemimpinan entrepreneurial leadership. Namun demikian, entrepreneurial leadership pada masa kepemimpinan Drs. H. Sutedjo memiliki corak yang berbeda, di mana model kepemimpinannya lebih bersifat normatif sebagai aktualisasi diri beliau yang dibesarkan sebagai seorang birokrat.

Sebagaimana disampaikan oleh dr Hasto “Manusia dewasa yang usianya setengah baya itu butuh aktualisasi diri” (Wardoyo, 2021). Aktualisasi diri sebagai perwujudan eksistensi Drs. H. Sutedjo semasa menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo tidak bisa optimal, karena terkendala oleh kewenangan jabatan.

Wakil Bupati bukan penentu kebijakan sehingga sering kali ide dan gagasan yang disampaikan tidak terlaksana karena tidak disetujui oleh Bupati (Gegana, 2021). Oleh karena itu peran Drs. H. Sutedjo semasa menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo cenderung sebagai pendukung (bukan inisiator program) yang selalu mengikuti setiap kebijakan dan perintah Bupati sebagai atasannya. Hal ini yang kemudian menjadikan kedudukan sebagai Bupati sebagai momen berharga untuk dapat mengaktualisasikan dirinya secara optimal sesuai dengan karakter dan pemikirannya dalam implementasi berbagai program pemerintah.

4) Terjadinya Pandemi Covid-19

Pandemi covid-19 di Kabupaten Kulon Progo menimbulkan dampak yang luar biasa di berbagai bidang, baik dalam bidang kesehatan, pendidikan, keuangan, bahkan ketahanan pangan. Pandemi covid-19 juga mengubah pola implementasi entrepreneurial leadership dalam kontinuitas Program Inovasi PanganKu. Misalnya pada awal pandemi, kunjungan pemimpin untuk memberikan motivasi, melakukan monitoring dan evaluasi secara pro aktif ke lapangan tidak bisa dilaksanakan. Dampak pandemi covid-19 juga menyebabkan pergeseran prioritas anggaran pemerintah untuk menangani dampak pandemi covid-19.

Selain itu, pandemi covid-19 juga memperburuk kondisi kerawanan pangan terutama pada desa rawan pangan. Kerawanan pangan di Kabupaten Kulon Progo merupakan permasalahan klasik dari tahun ke tahun yang belum terselesaikan dan semakin memburuk seiring dengan terjadinya pandemi covid-19. Menurut data yang dihimpun oleh Bappeda Kulon Progo, sampai dengan tahun 2020 Kabupaten Kulon Progo masih mempunyai 3 desa rawan pangan (Bappeda KP, 2021a). Program inovasi PanganKu sebagai sebuah program unggulan dalam mewujudkan ketahanan dan kemandirian pangan di Kulon Progo mampu memainkan peranan penting dalam mengurangi dampak pandemi terutama dalam menyediakan bahan pangan yang beragam, bergizi seimbang dan aman bagi masyarakat. Bahkan dalam kondisi keterbatasan anggaran akibat refocusing anggaran Program PanganKu dapat berjalan dengan baik dengan peran aktif dari Kelompok Wanita Tani (KWT) di Kulon Progo (Pertapa, 2021a). Sebagaimana terjadi di daerah lain (Aidha & Harahap, 2021; Qibtiyah, 2020; Rohmah et al., 2021; Sampoerno et al., 2021), kaum wanita terbukti memegang peranan penting dalam upaya pengurangan dampak pandemi covid-19. Di Kabupaten Kulon Progo, Gempar dan Pasar Tani terbukti mampu mendekatkan aksesibilitas terhadap bahan pangan dan memenuhi kebutuhan gizi seimbang masyarakat. Faktor-faktor tersebut menjadi pertimbangan utama untuk melanjutkan substansi program inovasi PanganKu di Kulon Progo dengan model kepemimpinan entrepreneurial leadership yang dinilai paling relevan untuk diterapkan di Kulon Progo dalam Program Inovasi PanganKu.

5) Dukungan Masyarakat

Dukungan masyarakat merupakan aspek penting yang sangat mempengaruhi implementasi entrepreneurial leadership di Kabupaten Kulon Progo, karena siapapun pemimpinnya tanpa dukungan dari masyarakat (pengikutnya) maka pemimpin tersebut tidak ada artinya. Dukungan masyarakat berpengaruh terhadap kontinuitas entrepreneurial leadership. Kontinuitas menjadi terfasilitasi dengan adanya dukungan dari masyarakat, sebaliknya, kontinuitas terganggu ketika masyarakat tidak mendukung eksistensi seorang pemimpin.

Dalam konteks Program Inovasi PanganKu, masyarakat merupakan subjek sekaligus objek program, di mana masyarakat menjadi aktor yang secara aktif berperan langsung dalam implementasi program sekaligus mengambil manfaat atas keberhasilan Program PanganKu. Sedangkan pemimpin berperan penting sebagai fasilitator program dalam memberikan motivasi, membangun sistem dan mengembangkan network sehingga kontinuitas program terjaga dan trust kepada pimpinan tumbuh dengan subur.

Karakter seorang pemimpin menentukan kontinuitas entrepreneurial leadership sebagai mana menjadi proposisi dalam penelitian ini. Berdasarkan konsep teori habitus yang disampaikan oleh Bourdieu, karakter individu (pemimpin) dibangun secara terstruktur dari proses sejarah individu dalam keluarga dan faktor diluar dirinya dalam jangka panjang sehingga mempengaruhi bagaimana cara seseorang (pemimpin) berbuat sesuatu dan mengambil keputusan (Adib, 2012) dalam sebuah organisasi sehingga dari berbagai keputusan yang dibuat oleh seorang pemimpin tersebut membentuk model kepemimpinan tertentu, dalam hal ini entrepreneurial leadership.

Teori habitus mengandung dua konsep utama, yaitu habitus dan ranah. Habitus atau kebiasaan (habitual) merupakan tampilan diri yang dapat dilihat (appearance), pembawaan mengenai gerak tubuh seperti cara berjalan dan berbicara yang digunakan oleh seseorang (Adib, 2012), skema cara berpikir dan bertindak yang bertahan lama (Arismunandar, 2009) digunakan untuk berhubungan dengan lingkungan sosialnya. Habitus merupakan hasil dari proses panjang kehidupan seseorang dalam melakukan internalisasi struktur dari lingkungan sosial terdekat (misalnya: keluarga). Dalam kurun waktu tersebut seseorang cenderung memilih sesuatu yang ingin dilakukan atau dimiliki dan menolak sesuatu yang tidak diinginkan. Ranah (field) merupakan ruang sosial bagi seseorang untuk memperjuangkan dan mengejar sumber daya yang diinginkannya (Arismunandar, 2009). Untuk dapat memperjuangkan keinginannya dengan baik seseorang dituntut untuk mempunyai modal, baik modal ekonomi, modal budaya, modal sosial (network), dan modal simbolik (prestise, status, otoritas) (Adib, 2012). Hubungan

relasional antara habitus dan ranah bersifat dialektik, tidak bisa dipisahkan satu sama lain, dan saling mempengaruhi dalam praktek sosial masyarakat.

Semakin banyak kepemilikan modal seseorang yang dimiliki oleh seseorang, maka semakin kuat pula kemampuannya dalam mempertahankan mengubah struktur organisasi (Adib, 2012). Pemimpin dalam sebuah organisasi merupakan orang yang mempunyai cukup modal sehingga mempunyai kekuasaan penuh untuk mengambil keputusan dan menentukan arah organisasi termasuk dalam menentukan model kepemimpinan mana yang digunakan dalam memimpin organisasi.

Pelanggaran terhadap implementasi habitus sebagai struktur terdalam (deep structure) yang dijadikan acuan tindakan seseorang dapat menimbulkan gangguan ketidaknyamanan terhadap kehidupan sosial. Di sisi lain konsep ranah (field) dianggap mengabaikan hubungan sosial di luar kekuasaan, seperti kerja sama, solidaritas, dan kasih sayang (Adib, 2012).

Dalam konteks Kulon Progo, kontinuitas entrepreneurial leadership bukan hanya dipengaruhi oleh karakter dan latar belakang pemimpin (leader) saja tetapi juga dipengaruhi oleh adanya kerjasama dan solidaritas sebagai nilai tambah dan menutup kekurangan dari teori habitus yang disampaikan oleh Bourdieu. Kerjasama antara pemerintah dan masyarakat dibuktikan dengan respon positif dan keterlibatan aktif masyarakat dalam kebijakan dan program (PanganKu) yang dipilih oleh pemimpin sehingga mempengaruhi kontinuitasnya. Dukungan masyarakat melahirkan trust kepada pemimpin sedangkan respon apatis atau bahkan negatif menyebabkan turunnya kredibilitas seorang pemimpin. Selain itu Program inovasi PanganKu juga memperkuat solidaritas antar warga masyarakat terutama Kelompok Wanita Tani (KWT) untuk bersama-sama mengatasi dampak pandemi covid-19 sekaligus mewujudkan ketahanan pangan keluarga khususnya dan ketahanan pangan lokal pada umumnya sehingga semua warga masyarakat dapat mengakses bahan pangan yang beragam, bergizi, seimbang dan aman termasuk sebagai upaya untuk memperkuat ketahanan pangan pada desa rawan pangan yang merupakan masalah klasik selama bertahun-tahun di Kulon Progo. Pada akhirnya dukungan masyarakat sebagai konstituen sangat penting terutama bagi seorang pejabat politik, seperti Bupati dan Wakil Bupati sebagai modalitas dalam pencalonan Bupati dan Wakil Bupati pada periode selanjutnya.

Karakter seorang pemimpin dan dukungan masyarakat yang menjadi pengikutnya merupakan dua sisi mata uang yang menjadi faktor determinan yang mempengaruhi kontinuitas entrepreneurial leadership sejak masa kepemimpinan dr. Hasto hingga Drs. H. Sutedjo. Pemimpin sebagai penentu arah sekaligus sebagai motor penggerak sebuah organisasi terus berkembang dan mampu bersaing secara kompetitif (Fahlevi & Yusnaldi, 2020; Sumini, 2018). Dukungan masyarakat

melahirkan kepercayaan (trust) yang merupakan bentuk legitimasi masyarakat sebagai pengikut terhadap pemimpinnya, dalam hal ini Bupati beserta jajarannya. Manakala trust masyarakat kepada pemimpinnya kuat, maka masyarakat cenderung mendukung program yang dicanangkan oleh seorang pemimpin sehingga program meraih kesuksesan demikian pula model kepemimpinan yang diimplementasikan dalam hal ini entrepreneurial leadership cenderung dipertahankan secara kontinyu.

Dalam perspektif yang lebih luas adanya interaksi antara pemimpin dan yang dipimpin secara kolektif di seluruh jaringan organisasi menjadi penanda pergeseran studi kepemimpinan klasik ke studi modern (Petrie, 2014) dengan adanya ruang penyampaian aspirasi dan hadirnya partisipasi masyarakat dalam program pemerintah. Oleh karena itu dalam entrepreneurial leadership, kehadiran dan dukungan masyarakat dalam program pemerintah merupakan sebuah keniscayaan. Di sisi lain dengan adanya keterbukaan informasi siapapun dapat mengakses segala sisi kepribadian seorang pemimpin. Hal ini lah yang membuat seorang pemimpin perlu untuk membangun citra dirinya untuk mendapatkan trust dan loyalitas dari masyarakat yang dipimpinnya. Oleh karena itu dukungan masyarakat menjadi sangat penting bagi seorang pemimpin baik secara politik maupun dalam pembangunan.

Dalam konteks penelitian ini selain karakter pemimpin, dukungan masyarakat merupakan salah satu aspek determinan sekaligus nilai tambah dari proposisi awal yang telah disusun pada tahap awal bahwa salah satu faktor dominan yang memberi warna dalam penerapan entrepreneurial leadership adalah faktor karakter individu pemimpin. Karakter individu dibentuk secara terstruktur dalam keluarga dan ranahnya di mana agen individu tidak dapat dipisahkan dengan struktur yang melingkupinya, selanjutnya karakter tersebut dibawa dari waktu ke waktu sehingga secara pra sadar (preconscious) mempengaruhi bagaimana cara seseorang mengambil keputusan untuk berbuat sesuatu sebagaimana konsep yang disampaikan oleh Bourdieu dalam teori habitus (Adib, 2012; Arismunandar, 2009). Dukungan masyarakat menjadi hal yang penting mengingat kepemimpinan modern tidak lagi memandang hubungan pemimpin dan pengikut dalam hubungan komando tetapi lebih pada hubungan kemitraan dengan konteks kepemimpinan yang lebih luas.

Jika model kepemimpinan entrepreneurial leadership ini terus dipertahankan dalam berbagai program dengan dukungan yang kuat dari masyarakat maka bukan hanya trust masyarakat kepada pemimpin dan pemerintah yang menguat tetapi juga modal sosial baru dalam masyarakat terbentuk dengan sempurna seiring berjalannya waktu, baik berupa jaringan sosial (network), trust, dan norma sosial (Putnam et al., 1993).

Penelitian ini terbatas hanya mengelaborasi mengenai implementasi entrepreneurial leadership dalam konteks kontinuitas Program Inovasi PanganKu pada masa kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017-2022. Di mana ada pergeseran pola implementasi entrepreneurial leadership sebagaimana telah disampaikan sebelumnya pada masa kepemimpinan dr. Hasto dan Drs. H. Sutedjo yang menimbulkan warna yang berbeda dalam implementasi program.

Implementasi entrepreneurial leadership pada sektor publik yang cenderung membongkar kemapanan birokrasi merupakan trend kepemimpinan baru saat ini di berbagai belahan dunia seperti di Inggris (Currie et al., 2008), China (Kim et al., 2017), Asia Selatan, dan Asia Tenggara (Samaratunge et al., 2008). Oleh karena itu implementasi entrepreneurial leadership pada sektor publik masih menjadi perdebatan panjang sebagai sebuah paradox atau kemungkinan seiring dengan keterbukaan informasi publik. Sebagaimana disampaikan oleh Morris dan Jones (1999) berlakunya entrepreneurial leadership dalam sektor publik sangat dipengaruhi oleh konteks sektor publik tersebut (Currie et al., 2008).

Di Inggris, implementasi entrepreneurial leadership di sektor publik dipengaruhi oleh, beberapa hal: 1) dukungan pemimpin untuk kewirausahaan; 2) identifikasi peluang wirausaha; 3) keberanian menanggung resiko; 4) hambatan entrepreneurial leadership; 5) kemampuan memenuhi target peningkatan kinerja; 6) fasilitator entrepreneurial leadership; 7) implikasi budaya (Currie et al., 2008). Faktor-faktor tersebut berkembang seiring dengan berkembangnya pasarisasi sektor publik di Inggris saat itu dengan adanya kontrol yang ketat dengan adanya penetapan target kinerja. Oleh karena itu seorang pemimpin dalam entrepreneurial leadership di sektor publik di Inggris harus mampu memainkan peran ganda untuk memanfaatkan peluang yang muncul dan pada saat yang sama juga harus mengatasi berbagai permasalahan dalam tubuh birokrasi terkait implementasi inovasi pelayanan publik di Inggris (Currie et al., 2008).

Di China, kepemimpinan kewirausahaan dikaji dengan perspektif teori pertukaran sosial bahwa jika pemerintah berbuat baik kepada ASN dan masyarakatnya maka sebagai timbal baliknya ASN memberikan kinerja terbaiknya dan masyarakat memberikan kepercayaan serta dukungannya kepada pemerintah. Oleh karena itu implementasi entrepreneurial leadership dipengaruhi oleh konteks organisasi, ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi dan inovatif, tenaga kerja yang berpengalaman sehingga gaya kepemimpinan kewirausahaan dapat tumbuh secara kontinyu (Kim et al., 2017). Berdasarkan penelitian yang ada dapat disimpulkan bahwa implementasi entrepreneurial leadership pada sektor publik dipengaruhi oleh hubungan relasional antara pemimpin dalam hal ini pemerintah dengan pengikutnya dalam hal ini ASN dan masyarakat. Kesadaran dan

kesempatan untuk keluar dari zona nyaman birokrasi dengan berpikir out of the box masih menjadi permasalahan dalam tubuh birokrasi karena masih ada unsur birokrasi yang masih berpikir dengan cara pandang konfusianisme (penampilan, kerendahan hati, komunitas, hierarki, dan timbal balik) yang cenderung terutama generasi tua (Kim et al., 2017).

Di Asia Selatan dan Asia Tenggara lahirnya model kepemimpinan kewirausahaan pada sektor publik adalah sebagai salah satu bentuk penerapan New Public Management (NPM) berbasis manajemen sektor privat dan mekanisme pasar untuk meningkatkan efisiensi sektor publik di negara-negara OECD. Determinasi praktek NPM pada masing-masing negara dipengaruhi oleh sejarah politik, dinamika partai politik, pertimbangan makro ekonomi, tradisi negara, peran International Development Agencies (IDAs) dan peran masyarakat sipil (Samaratunge et al., 2008). Dalam hal ini NPM dilihat dalam skala makro dan dari sisi eksternal birokrasi.

Berdasarkan pengalaman dari berbagai negara tersebut ada ruang yang belum dikaji dalam penelitian ini mengenai bagaimana mekanisme entrepreneurial leadership bekerja dalam struktur (internal) birokrasi sehingga dapat meningkatkan kualitas kinerja birokrasi secara umum. Oleh karena itu perlu dielaborasi lebih lanjut dalam penelitian selanjutnya mengenai bagaimana cara mengubah budaya birokrasi lama yang cenderung statis menjadi birokrasi berbasis New Public Management (NPM) yang lebih dinamis dalam kerangka entrepreneurial leadership di Indonesia. Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi entrepreneurial leadership sektor publik yang diterapkan di Inggris, China, Asia Selatan dan Asia Tenggara juga berlaku di Indonesia.

Selanjutnya sebagai tindak lanjut atas penelitian ini idealnya perlu dilakukan berbagai perubahan berdasarkan hasil penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

- 1) Entrepreneurial leadership penting untuk dikembangkan dalam keseluruhan struktur birokrasi sehingga pemerintahan menjadi lebih dinamis dan kinerja meningkat. Namun di sisi lain birokrasi dihadapkan pada struktur yang kaku di mana struktur hierarkis – yuridis yang mengantarkan Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk mencari sisi aman pada zona nyaman dengan cenderung bersikap linier dalam birokrasi pemerintahan. Kenyamanan menjadi mind set yang kuat yang menghambat terjadinya berbagai perubahan sehingga citra birokrasi yang lambat masih sulit dihilangkan.
- 2) Perubahan merupakan sebuah keniscayaan, sehingga pemerintah perlu menyiapkan berbagai alternatif kebijakan dan program untuk mengantisipasi terjadinya situasi force majeure seperti terjadinya pandemi, bencana, dan atau perubahan kebijakan dari level pemerintahan yang lebih tinggi. Segala

alternatif kebijakan yang dapat disusun kembali pada kemampuan seorang pemimpin untuk melihat peluang, menaksir resiko yang ada, menjalin network serta merumuskan berbagai alternatif solusi secara tepat dan cepat atas permasalahan yang terjadi. Tujuannya adalah untuk melindungi masyarakatnya dari segala ancaman. Hambatan umum yang dialami dalam hal ini adalah keterbatasan anggaran pemerintah dan terbatasnya jumlah sumber daya manusia pembaharu. Dengan demikian kebijakan yang dirumuskan hendaknya dapat dilakukan dengan minim anggaran dan dengan memanfaatkan potensi modal sosial luar biasa yang dimiliki oleh masyarakat melalui optimalisasi partisipasi masyarakat.

Entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, maka

- 1) Program Inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo berjalan secara kontinyu mulai pada masa kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode tahun 2011 – 2019 hingga masa kepemimpinan Bupati Kulon Progo periode sisa masa jabatan tahun 2017–2022, demikian pula dengan entrepreneurial leadership. Namun penekanan indikator entrepreneurial leadership pada masing-masing periode kajian berbeda.
- 2) Faktor-faktor yang memengaruhi kontinuitas entrepreneurial leadership dalam Program Inovasi PanganKu di Kabupaten Kulon Progo meliputi berikut ini.
 - a. Pemimpin (leader)
 - b. Suksesi Kepemimpinan
 - c. Intensitas keterlibatan Drs. H. Sutedjo dalam program inovasi ketika menjabat sebagai Wakil Bupati Kulon Progo
 - d. Terjadinya Pandemi Covid-19
 - e. Dukungan Masyarakat
- 3) Perbedaan implementasi corak entrepreneurial leadership pada birokrasi pemerintahan disebabkan oleh perbedaan formasi kepemimpinan dari entrepreneur – birokrat menjadi birokrat – entrepreneur. Formasi entrepreneur – birokrat cenderung menghasilkan pemerintahan yang dinamis, inovatif dan kasus valley of death minimal. Sedangkan formasi birokrat – entrepreneur cenderung melanjutkan kebijakan yang sudah ada dengan penambahan beberapa inovasi kebijakan yang linier serta menitikberatkan pada aspek managerial.

Entrepreneurial leadership merupakan alternatif model kepemimpinan baru yang terbukti berhasil secara kontinyu sehingga perlu dikembangkan dalam berbagai level kepemimpinan pejabat struktural pada birokrasi pemerintah di Kab. Kulon Progo. Kebijakan pemerintah cenderung berubah-ubah, dalam bidang distribusi bantuan sosial misalnya dari BLT, BPNT, dan berubah menjadi Bantuan Sembako. Pemerintah sebaiknya mengantisipasi adanya perubahan kebijakan pemerintah pusat kaitannya dengan bantuan sosial sembako (BPNT) dengan mempersiapkan strategi lain yang diperuntukkan bagi KWT, kelompok tani, gapoktan, peternak dan lain-lain yang terlibat dalam suplai komoditas pangan sehingga manakala terjadi perubahan kebijakan yang tidak memberikan ruang bagi mereka lagi untuk terlibat, tidak menimbulkan implikasi negatif yang besar bagi petani dan masyarakat.



22

Nama : Hafizh Kus Rizkytama
Jurusan : Magister Transportasi
Universitas : Institut Teknologi Bandung
Instansi : Inspektorat Jenderal Kementerian Perhubungan

Optimasi Kecepatan Operasional Kapal dengan Pendekatan Efisiensi Energi pada Kapal Perintis Angkutan Penumpang

Dunia pelayaran turut berperan dalam menghasilkan emisi gas CO₂ yang berdampak buruk pada lingkungan dan menyebabkan perubahan iklim, sehingga dibutuhkan pengukuran serta pembatasan emisi gas CO₂ terhadap operasional kapal. International Maritime Organization (IMO) mengembangkan suatu pengukuran yang ditujukan untuk mengurangi emisi gas buang kapal yaitu Energy Efficiency Operational Indicator (EEOI). Penelitian ini bertujuan untuk menentukan titik kecepatan operasional kapal yang optimal guna mengurangi emisi gas CO₂ melalui pendekatan EEOI dengan membandingkan formulasi EEOI Actual dari kapal dan EEOI Predicted dari parameter kondisi lingkungan pelayaran. Persentase selisih kedua nilai tersebut merepresentasikan faktor kekasaran lambung dan degradasi performa permesinan kapal. Optimasi dilakukan dengan memadukan formulasi EEOI, tahanan tambahan kapal, serta penurunan fungsi kubik antara kecepatan dan daya.

Hasilnya dari 12 round voyage pada kapal penumpang jadwal tetap (liner) KM. Sabuk Nusantara 104 diperoleh persentase selisih nilai EEOI 4,421%. Nilai tersebut digunakan sebagai basis dalam optimasi, dimana dengan menurunkan kecepatan sebesar 0,5 knot menjadi 9,5 knot maka emisi gas CO₂ turun 1,49% namun waktu layar bertambah 9,02%, dan jika kecepatan diturunkan sebesar 1,25 knot menjadi 8,75 knot, emisi gas CO₂ turun 8,61% dan waktu layar bertambah 23,37%. Hasil setelah dilakukan docking kapal terhadap emisi gas CO₂ adalah turunnya persentase nilai selisih EEOI Predicted dan Actual menjadi hanya sebesar 0,25%. Kondisi lingkungan pelayaran, faktor kekasaran lambung (hull fouling) dan degradasi permesinan kapal (machinery degradation), serta jenis dan kualitas bahan bakar minyak yang digunakan berperan penting pada tingkat emisi gas CO₂ sehubungan dengan laju konsumsi bahan bakar minyak namun berimbas juga terhadap durasi waktu tempuh layar. Dalam aspek teknis, penurunan kecepatan menjadi 8,75 knot dapat diaplikasikan pada kapal KM. Sabuk Nusantara 104 pada kondisi lingkungan pelayaran yang sama, namun dalam aspek operasional harus dilakukan pertimbangan tujuan program pelayaran pada faktor 3P (People, Planet, Profit) dalam penerapannya.

A. Kebutuhan Pelayanan Publik yang Aman, Nyaman, dan Tepat Waktu

Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk hadir dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang aman, nyaman, dan tepat waktu yang dapat mendukung mobilisasi penumpang dan barang serta untuk memperluas konektivitas khususnya ke wilayah terpencil, tertinggal, terluar, dan perbatasan (3T1P) dengan trayek yang tetap dan terjadwal. Hal ini muncul dari fokus pemerintah untuk menyetarakan hak-hak masyarakat dalam mendapatkan pelayanan publik yang baik, salah satunya di bidang transportasi laut. Oleh karena itu, diselenggarakanlah Pelayanan Perintis yang merupakan angkutan di perairan pada trayek-trayek yang

ditetapkan oleh Pemerintah untuk melayani daerah atau wilayah yang belum atau tidak terlayani oleh angkutan perairan karena belum memberikan manfaat komersial. Hal ini sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 48 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis yang merupakan peraturan turunan dari Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pelayanan Publik Kapal Perintis Milik Negara.

Dalam proses implementasinya, pelayanan kapal perintis untuk angkutan penumpang dan barang menghadapi berbagai macam tantangan, diantaranya adalah pertama mengenai faktor keterisian penumpang dan muatan (load factor) yang masih minim atau kurang dari 40–60% dari kapasitas muatan kapal serta kurang berdampak untuk pertumbuhan pergerakan penumpang dan barang menuju ke arah pelayanan angkutan komersial yang disebabkan berbagai faktor, sehingga sampai saat ini masih banyak trayek kapal perintis di Indonesia yang disubsidi penuh oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN (Kementerian perhubungan, 2020). Tantangan berikutnya adalah tentang performa dan efisiensi kapal. Sebagai kapal milik Negara sudah seharusnya menjadi contoh bagi kapal-kapal lainnya dalam hal pemenuhan peraturan yang bersifat statutory dan mandatory, salah satunya dapat dilihat dari efisiensi energi dari konsumsi bahan bakar kapal yang berakibat pada lingkungan pelayaran. Hingga saat ini, Pemerintah Indonesia belum memerhatikan sisi emisi dari program pelayanan kapal perintis dan tol laut. Dapat diasumsikan bahwa dengan meningkatnya volume pelayaran kapal perintis angkutan penumpang dan barang antar pelabuhan di Indonesia, nilai gas emisi rumah kaca (Green House Gas Emission), khususnya CO₂ dan NO_x juga akan meningkat yang dihasilkan oleh gas buang dari mesin kapal. Level emisi dari aktivitas pelayaran kapal perintis ini, khususnya level CO₂ belum dapat diimplementasikan di Indonesia (Ichsan et al., 2019).

Bahan Bakar Kapal (Bunker/Fuel Oil) sendiri secara biaya menjadi komponen terbesar dalam biaya operasional (OPEX/Operational Expenditure) kapal, yaitu lebih dari 50% biaya cost variable pelayaran, bahkan bisa lebih besar dari gaji Crew Kapal; Deviasi kecil dalam perhitungan bahan bakar akan tercermin dalam biaya operasional secara signifikan (lower revenue/losses). (Bialystocki & Konovessis, 2016). Di sisi lain, konsumsi bahan bakar kapal juga berkaitan erat dengan emisi gas buang dan merupakan indikator penting untuk penelitian pencemaran dan pemantauan lingkungan (Van et al., 2019; Hansen et al., 2020). Isu yang berkaitan dengan lingkungan berkaitan dengan kebijakan energi dan perlindungan lingkungan laut sangat penting bagi bisnis dan organisasi maritim. (Tran, 2017). Menurut Organisasi Maritim Internasional ke-3 (IMO), total emisi CO₂ dari aktivitas pelayaran terdiri dari sekitar 938 juta ton, yang mewakili 2,6% dari total emisi CO₂ dunia untuk tahun 2014, dan diproyeksikan akan meningkat 150–250% jika dibiarkan pada kondisi seperti ini (IMO et al., 2014).

Pada pertemuan ke-62 dari Marine Environment Protection Committee (MEPC) dari International Maritime Organization (IMO) yang diadakan pada bulan Juli 2011, The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships atau yang biasa disebut dengan MARPOL 73/78, pada Annex VI mengenai Polusi Udara (Air Pollution) diamandemen dengan menambahkan Chapter IV di dalamnya mengenai Regulasi Efisiensi energi untuk kapal yang menandai peraturan mandatory pertama untuk pengurangan emisi gas rumah kaca (GHG Emission) di Industri Pelayaran Internasional (Bazari & Longva, 2011). Penghematan energi dan pengurangan emisi dalam industri pelayaran bukan hanya diperlukan untuk memenuhi persyaratan peraturan pengurangan emisi internasional, tetapi juga menjadi faktor yang efektif untuk meningkatkan manfaat ekonomi perusahaan pelayaran (Fan et al., 2020). Peraturan efisiensi energi dari IMO memperkenalkan dua mekanisme wajib untuk pengurangan emisi gas rumah kaca (GHG Emission) dari kapal. Pertama adalah Ship Energy Efficiency Design Index (EEDI) untuk kapal yang baru dibangun dan Ship Energy Efficiency Management Plan (SEEMP)/Rencana Pengelolaan Efisiensi Energi Kapal untuk semua kapal. Untuk SEEMP, IMO merekomendasikan penggunaan Ship Energy Efficiency Operational Indicator (EEOI)/Indikator Efisiensi Energi Operasional kapal untuk menetapkan target efisiensi energi dan mengevaluasi tingkat efisiensi energi (Fan et al., 2020). Konsep EEDI dan EEOI ini tertuang dalam Ship Energy Efficiency Management Plan (SEEMP) yang merupakan manual rencana penggunaan energi di atas kapal yang disyaratkan untuk ada di atas kapal dengan ukuran tonase kotor (Gross Tonnage) 400 dan lebih (Tran, 2020).

EEDI digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi energi di tingkat desain. IMO menyarankan agar menggunakan EEDI sebagai jangkar untuk mencapai desain kapal baru untuk mencapai tingkat emisi Gas Rumah Kaca (GHG Emission) minimum dari kapal baru, sedangkan EEOI melayani tujuan yang sama dengan cara lain yaitu mengukur tingkat Efisiensi Energi sebuah kapal, tetapi tidak seperti EEDI, EEOI mengukur tingkat efisiensi untuk kapal yang ada. EEOI digunakan untuk mengukur tingkat efisiensi energi di kapal yang saat ini tersedia (existing ship) di tingkat operasional (Ichsan et al., 2019). Beberapa metode peningkatan operasional telah diteliti, walaupun satu kapal akan memberikan peningkatan dan efisiensi energi yang kecil dan sedikit kontribusi terhadap lingkungan, namun apabila maskapai internasional menerapkan hal yang sama, kontribusi yang cukup berarti dalam hal mengurangi emisi CO₂ merupakan suatu yang perlu dipertimbangkan kembali (Acomi & Acomi, 2014). Dengan menggunakan nilai EEOI, dapat memberikan peningkatan efisiensi energi dalam hal pelayaran/voyage, yang membandingkan nilai estimasi/prediksi nilai EEOI dengan nilai sebenarnya (actual/recorded) di atas kapal, sehingga diperoleh faktor yang tidak dapat diprediksi sebagai acuan nilai selanjutnya (Acomi & Acomi, 2014).

Dalam memprediksi nilai EEOI diperlukan data teknis dan operasional pendukung, serta faktor-faktor yang mempengaruhi operasional, seperti kondisi alur pelayaran dan kondisi navigasi sebenarnya, serta pengaruh usia kapal terhadap tahanan kapal dan pengaruh gelombang terhadap kecepatan kapal (Sun et al., 2013). Dalam melakukan prediksi dengan faktor-faktor tersebut, dibutuhkan metode yang dapat merepresentasikan kondisi lingkungan pelayaran sesungguhnya. Salah satu metode yang dapat digunakan secara akurat adalah metode Semiempirical Kwon Method yang telah dimodifikasi untuk dapat memprediksi tahanan tambahan pada kapal yang disebabkan oleh kondisi pelayaran dan arah gelombang (Lu et al., 2015). Model yang telah dimodifikasi ini dapat memprediksi kinerja operasional kapal untuk gelombang tertentu dan kondisi cuaca pada kecepatan yang berbeda, arah dan kecepatan angin serta pertemuan sudut gelombang dengan kapal secara semi-empiris (Lu et al., 2015). Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian untuk mendapatkan kecepatan operasional yang paling optimal dengan konsumsi bahan bakar paling rendah dan emisi gas CO₂ yang paling kecil. Penelitian dilakukan pada Kapal Perintis KM. Sabuk Nusantara 104 dengan berat tonase kotor 1200 GT periode Tahun Anggaran 2021 pada Trayek R- 86 Saumlaki - Kupang dengan pertimbangan bahwa kapal tersebut memiliki realisasi voyage yang tinggi pada tahun-tahun sebelumnya, masih dalam usia ekonomis kapal (<10 Tahun) dan terdapat jadwal drydocking pada tahun 2021.

B. Menentukan Titik Kecepatan Operasional Kapal dengan Konsumsi Bahan Bakar Terendah

Fokus kajian yang akan dipaparkan adalah penerapan Indikator Efisien Energi Operasional pada kapal sebagai alat yang merepresentasikan performa suatu kapal berdasarkan konsumsi bahan bakar/hasil emisi gas buangnya dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan pelayaran. Adanya berbagai kendala yang dihadapi dalam operasionalisasi kapal perintis dalam melaksanakan pelayanan angkutan penumpang dan muatannya, antara lain polusi udara, konsumsi bahan bakar, performa lambung dan permesinan, biaya operasional yang meningkat serta kondisi lingkungan pelayaran (cuaca, angin, gelombang) yang mengakibatkan tahanan tambahan (added resistance).

Secara umum fokus permasalahan kajian ini berupa penentuan titik kecepatan operasional kapal dengan konsumsi bahan bakar terendah yang dipengaruhi oleh tahanan/hambatan kapal sebagai fungsi kekasaran/fouling pada lambung dan degradasi permesinan kapal yang diperoleh dari analisa kapal perintis angkutan penumpang didekati dengan model acuan utama MEPC EEOI (2012) dan Kwon (2008). Model tersebut dipilih dikarenakan paling mendekati dengan permasalahan penelitian yang dirumuskan. Hal ini dikarenakan model acuan utama dari MEPC 62

(2012) tentang EEOI dan Kwon (2008) memiliki tujuan yang sama dengan penelitian ini berupa efisiensi energi operasional pada kapal dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan pelayaran serta kondisi lambung dan permesinan kapal.

C. Analisis Hasil Optimasi dan Validasi

Dalam memprediksi posibilitas pengimplementasian hasil optimasi kecepatan operasional kapal dengan pendekatan efisiensi energi operasional pada operasional pelayanan publik kapal perintis angkutan penumpang khususnya pada Kapal KM. Sabuk Nusantara 104, dilakukan validasi dengan confirmatory interview terhadap stakeholder yang terkait dengan operasionalisasi kapal perintis, baik secara teknis maupun manajerial yang kemudian dilakukan analisis antara hasil optimasi dan validasi tersebut dengan hasil sebagai berikut:

1. Validasi Hasil Optimasi

Validasi dilakukan dengan melalui confirmatory interview kepada stakeholder terkait, di antaranya adalah Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan c.q. Direktorat Lalu Lintas Angkutan Laut yang berperan sebagai Pemilik Kapal sekaligus Regulator, serta PT. PELNI yang berperan sebagai Operator Kapal KM. Sabuk Nusantara 104 dengan hasil sebagai berikut:

- a. Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut c.q. Sub Direkorat Angkutan Laut Dalam Negeri adalah Penanggung Jawab dari kegiatan pelayanan publik kapal perintis angkutan penumpang. Terdapat 117 Unit kapal perintis milik negara yang terdaftar sebagai asset BMN di Direkotrat Lalu Lintas dan Angkutan Laut termasuk salah satunya adalah KM. Sabuk Nusantara 104. Dalam hasil confirmatory interview terkait dengan hasil optimasi kecepatan dengan pendekatan efisiensi energi operasional ditemukan hal-hal sebagai berikut:

1) Aspek Teknis;

- a. Optimalisasi kecepatan kapal dengan mendapatkan titik operasional kapal dengan konsumsi bahan bakar minyak terendah dan emisi gas CO₂ yang terendah pada prinsipnya dapat diaplikasikan pada kapal Perintis, yaitu dengan menurunkan kecepatan operasional kapal perintis yang berimbas pada putaran mesin dan laju konsumsi bahan bakar, baik Sabuk Nusantara 104 ataupun kapal perintis lainnya, dengan catatan optimalisasi dilakukan secara spesifik pada kondisi lingkungan pelayaran serta trayek/rute masing-masing kapal perintis.
- b. Kekasaran lambung (hull fouling) dan degradasi permesinan (Engine Degradation) memang berpengaruh terhadap konsumsi bahan bakar

minyak Kapal, dilihat dari pola realisasi konsumsi bahan bakar yang dilaporkan oleh operator tiap round voyage-nya.

- c. Penggunaan jenis bahan bakar minyak dengan spesifikasi yang lebih baik (HSD++/Dexlite) akan menghasilkan pembakaran yang lebih sempurna didalam ruang bakar, sehingga secara langsung dapat berpengaruh dengan emisi gas CO₂ yang dihasilkan oleh mesin kapal;
- d. Diharapkan perkembangan teknologi berupa katalisator pada pipa gas buang (exhaust gas pipe) yang berfungsi untuk menyaring/memfilter emisi gas CO₂ sehingga yang dikeluarkan oleh mesin kapal ke udara luar akan berkurang dan lebih ramah lingkungan.

2) Aspek Operasional dan Pelayanan

- a. Batas waktu layar (sail hour) sampai saat ini belum diatur secara baku dalam bentuk Peraturan Dirjen Perhubungan Laut maupun peraturan diatasnya yaitu Peraturan Menteri Perhubungan, sehingga batas waktu pelayaran sebanyak 14 (empat belas) hari merupakan batasan yang tidak baku. Namun dalam prinsip pelaksanaannya dikarenakan ini merupakan pelayanan publik angkutan penumpang, yang lebih diutamakan adalah dari segi pelayanan diantaranya adalah ketepatan waktu pelayanan dibandingkan dengan profit/keuntungan daripada efisiensi konsumsi bahan bakar minyak. Sehingga, penurunan kecepatan yang signifikan akan berpengaruh pada realisasi voyage per tahunnya yang berimbas pada jumlah pelayanan yang dapat diberikan kepada penumpang;
- b. Dari segi pelayanan publik, penurunan kecepatan akan dapat diimplementasikan pada angkutan barang yang tidak memiliki voyage tetap (tramper) dikarenakan angkutan tramper tidak mengangkut penumpang yang notabene memiliki kepentingan/kegiatan yang membutuhkan kecepatan waktu pelayaran. Sehingga pelayaran tramper kedepannya dapat menjadi salah satu implementasi dalam melakukan optimalisasi kecepatan kapal dengan pendekatan efisiensi energi operasional;
- c. Regulasi terkait nilai EEOI sampai dengan saat ini masih diimplementasikan hanya pada kapal angkutan luar negeri yang mana mengacu pada SEEMP yang diatur dalam MARPOL 73/78. Hal ini menjadi penting untuk kedepannya dapat diimplementasikan pada angkutan dalam negeri, terlebih lagi dengan mempertimbangkan kondisi lingkungan pelayaran dan karakteristik lambung dan permesinan (hull and machinery) pada kapal secara spesifik.

- b. PT. PELNI (Persero) selaku operator Kapal KM. Sabuk Nusantara dengan skema penugasan, dilakukan confirmatory interview kepada crew kapal yang diwakili oleh Nahkoda dan Kepala Kamar Mesin dengan hasil berikut ini.
 1. Optimalisasi kecepatan kapal dengan pendekatan efisiensi energi operasional secara teknis sangat mungkin diaplikasikan pada Kapal KM. Sabuk Nusantara, yaitu dengan menurunkan putaran mesin kapal yang berpengaruh pada konsumsi bahan bakar minyak dan kecepatan kapal;
 2. Pengedokan kapal, khususnya yang berkaitan dengan pembersihan, perbaikan dan perawatan lambung dan permesinan memang sangat berpengaruh terhadap konsumsi bahan bakar minyak dan kecepatan kapal, karena tahanan kapal (ship resistance) yang diterima oleh kapal dari kondisi lingkungan dan inefisiensi permesinan akan berkurang dibandingkan dengan sebelum dilakukannya docking;
 3. Terkait dengan waktu tempuh layar (sail hour), dari sisi Operator hanya menjalankan sesuai dengan kontrak yang dibuat oleh Kemenhub c.q. Direktorat Lalu Lintas dan Angkutan Laut, sehingga untuk implementasi optimalisasi kecepatan dengan imbas penurunan kecepatan dan konsumsi bahan bakar minyak serta kenaikan waktu tempuh layar (sail hour) dapat dilakukan jika ketentuan dalam kontrak layanan publik kapal perintis angkutan penumpang memperbolehkan/ mengakomodasi hal tersebut.

2. Analisis

Dengan menyandingkan hasil optimasi kecepatan operasional kapal KM. Sabuk Nusantara 104 pada kondisi lingkungan pelayaran serupa serta dengan dilakukannya validasi terhadap hasil optimasi tersebut dengan melakukan confirmatory review kepada stakeholder terkait, dapat dilakukan analisis lebih lanjut untuk mengetahui bagaimana optimasi kecepatan operasional kapal dengan pendekatan efisiensi energi operasional ini dapat memungkinkan untuk diterapkan, baik dari aspek teknis maupun operasional kapal dengan uraian hasil analisis berikut ini.

1) Analisis Aspek Teknis

Dari selisih antara kedua nilai EEOI diatas (Actual dan Predicted) yang merepresentasikan kenaikan konsumsi bahan bakar dan gas buang CO₂ yang disebabkan oleh kekasaran lambung dan propeller (hull fouling & propeller roughness) serta degradasi performa permesinan kapal (engine dan machinery degradation) sejalan dengan hasil validasi yang dilakukan serta ditunjukkan

melalui laporan harian operasioal kapal bahwa realisasi konsumsi bahan bakar kapal cenderung mengalami peningkatan seiring dengan bertambahnya karang-karang/tritip yang menempel pada lambung dan propeller serta berjalannya operasional kapal dalam periode docking tahun berjalan.

Selanjutnya, dalam penyempurnaan model acuan EEOI dengan memasukkan parameter kondisi lingkungan pelayaran melalui modifikasi metode semi empiris kwon serta substitusi fungsi kubik antara kecepatan dan daya, optimasi kecepatan operasional kapal dengan pendekatan efisiensi energi operasional untuk mendapatkan emisi gas CO₂ paling rendah dan konsumsi bahan bakar terendah pada batas waktu pelayaran yang tidak melebihi dari waktu yang ditentukan dapat diaplikasikan pada kapal lainnya dengan mempertimbangkan faktor-faktor berikut ini.

- a. Kondisi lingkungan pelayaran (kecepatan dan arah angin dan gelombang).
- b. Kondisi lambung dan permesinan kapal (manajemen perawatan kapal).
- c. Usia kapal.
- d. Bobot Mati dan Berat Kotor (DWT & GT) kapal.
- e. Kondisi muatan kapal saat berlayar (Draft dan Trim) kapal.

Kemudian, untuk dapat menghasilkan emisi gas CO₂ dari kapal yang lebih rendah, dapat dilakukan penggunaan jenis bahan bakar yang memiliki nilai konversi massa CO₂ yang lebih kecil, dalam hal ini adalah dengan menggunakan jenis bahan bakar seperti High Speed Diesel ++ ataupun melakukan pengembangan katalisator pada bahan bakar BioSolar (B30-B100) yang dapat menghasilkan nilai emisi gas CO₂ lebih rendah akibat dari pembakaran yang lebih sempurna pada ruang bakar mesin kapal dan pengaruh dari senyawa katalisator tersebut. Hal ini dikarenakan konversi kandungan massa CO₂ dalam bahan bakar berpengaruh pada nilai EEOI yang dihasilkan oleh kapal.

2) Analisis Aspek Operasional

Dalam mengukur keberhasilan suatu program yang bermanfaat dan berkelanjutan (sustainable), perlu diterapkannya suatu konsepsi bisnis yang dikenal sebagai Triple Bottom Line (3TBL) yang diperkenalkan oleh John Elkington, dimana Triple Bottom Line terdiri dari 3P yaitu People, Planet, dan Profit dengan maksud agar suatu entitas dapat melakukan sebuah tindakan penyeimbang, perubahan sistem terus menerus untuk mendorong maju transformasi suatu bisnis secara menyeluruh, Sehingga suatu bisnis tidak semata – mata hanya mementingkan satu aspek kecil saja yang selama ini selalu dituju, yaitu keuntungan finansial, namun juga harus berorientasi pada dampak ekonomi nasional/global, lingkungan, dan manusia.

Pengertian people/manusia adalah yang berkaitan dengan dampak baik dan buruk bagi stakeholder, termasuk pegawai, masyarakat, pelanggan, pemasok, komunitas dan orang lainnya. Planet/lingkungan berkaitan dengan dampak yang dimiliki oleh suatu bisnis terhadap lingkungan alamnya, termasuk jejak karbon/emisi gas buang, penggunaan sumber daya alam, dan lain-lain. Lalu, yang ketiga, profit/laba adalah hal berkaitan dengan dampak terhadap ekonomi lokal, nasional, dan internasional termasuk lapangan kerja, inovasi, penciptaan kemakmuran/kesejahteraan, dan lain-lain. Interpretasi dari 3P ini menunjukkan bahwa suatu program/bisnis berjalan dengan baik jika dapat menghasilkan keuntungan (finansial dan dampak ekonomi) dan membatasi kerugian pada lingkungan dan manusia itu sendiri. Dengan mengadopsi konsepsi ini dalam kerangka berpikir untuk menganalisa sebuah aspek operasional yang dapat dihasilkan akibat dilakukannya optimasi kecepatan operasional kapal dengan menurunkan kecepatan operasional yang menyebabkan turunnya gas emisi CO₂ dari kapal namun diimbangi juga dengan bertambahnya waktu layar yang harus ditempuh oleh kapal dalam melakukan satu round voyage adalah sebagai berikut.

1. Penggunaan jenis bahan bakar minyak dengan kualitas konversi massa CO₂ lebih baik yang dapat menghasilkan gas emisi CO₂ yang lebih rendah akan berdampak baik terhadap lingkungan (planet) dengan kemungkinan untuk melakukan penurunan kecepatan operasional kapal lebih kecil sehingga pelayanan publik angkutan penumpang (people) dapat terselenggara dengan baik dan tepat waktu serta memberikan nilai manfaat kepada masyarakat dan pengguna jasa. Namun, harga bahan bakar minyak dengan kualitas lebih baik itu (High Speed Diesel++/Dexlite/BioSolar) lebih mahal daripada harga bahan bakar minyak yang saat ini digunakan (Marine Diesel Oil) sehingga akan berakibat pada biaya operasional yang kembali dibebankan kepada APBN dikarenakan kapal ini adalah kapal perintis (Profit).
2. Optimasi kecepatan dengan melakukan penurunan putaran mesin yang berakibat pada turunnya kecepatan kapal dan emisi gas CO₂ yang lebih rendah, baik untuk lingkungan (planet) namun akan berdampak pada waktu layar kapal yang secara langsung dapat berimbas pada minat dan kegiatan masyarakat yang sudah biasanya terlayani dengan waktu semula (people), namun dengan penurunan kecepatan tersebut akan berdampak baik pada penurunan biaya operasional kapal yang >50% adalah untuk bahan bakar minyak namun juga dapat berimbas buruk pada pertumbuhan ekonomi di daerah 3T1P akibat bertambahnya waktu tempuh layar kapal untuk melayani tiap-tiap pulau (profit).
3. Indonesia sebagai negara anggota IMO kategori C (people) yang diresmikan pada Desember 2021 ini, sudah seharusnya mulai berfokus pada penanganan

perlindungan lingkungan maritim, baik untuk angkutan luar negeri maupun dalam negeri, (planet) dengan menetapkan ambang batas nilai emisi gas buang (CO₂ NO_x SO_x) pada tiap armada kapal yang beroperasi sehingga EEOI segera dapat diimplementasikan secara menyeluruh pada armada-armada kapal.

D. Upaya-Upaya Meningkatkan Optimasi Kecepatan Kapal

Kondisi lingkungan pelayaran (angin dan gelombang) sangat berpengaruh terhadap kecepatan kapal yang mana pengaruh lingkungan dapat memberikan penurunan atau bahkan penambahan kecepatan kapal tergantung dari arah mana serta seberapa besar daya kondisi pelayaran (angin dan gelombang) yang mempengaruhi pergerakan kapal. Kondisi lingkungan pelayaran (angin dan gelombang) akan memberikan efek penurunan kecepatan jika terjadi pada sudut/arah relatif depan hingga samping badan kapal, dan sebaliknya. Penurunan kecepatan/kecepatan yang hilang (speed loss) merupakan akibat dari adanya faktor kondisi lingkungan pelayaran yang dikalkulasi dengan menggunakan pendekatan semiempiris Metode Kwon yang merepresentasikan speed loss.

Selisih antara nilai Energy Efficiency Operational Indicator/EEOI Actual dan EEOI Predicted merupakan suatu nilai yang merepresentasikan pertambahan/kenaikan laju konsumsi bahan bakar kapal yang disebabkan oleh kekasaran lambung dan propeller (hull fouling & propeller roughness) serta karena penurunan performa permesinan kapal (engine/machinery degradation). Pada Kapal KM. Sabuk Nusantara 104 dengan periode pelayaran sebanyak 12 (dua belas) Round Voyage atau selama 8 (delapan) bulan operasional tanpa melakukan docking, nilai selisih kedua EEOI (Actual dan Predicted) yang diperoleh adalah sebesar 4,421%. Nilai tersebut menjadi basis/parameter penurunan performa kapal.

Setelah dilakukan perawatan tahunan dan perbaikan kapal berupa docking yang berhubungan dengan perawatan serta perbaikan lambung dan permesinan pada bulan September 2021, nilai selisih antara EEOI Actual dan EEOI Predicted turun sebesar -5,253% dari awalnya sebesar 12, 955% sebelum docking, menjadi sebesar 7,742% setelah dilakukan docking pada round voyage ke 13 bulan Oktober 2021.

Pada hasil optimasi kecepatan untuk mendapatkan titik operasional dengan emisi terendah dengan parameter batasan adalah waktu tempuh pelayaran, dengan dilakukannya penurunan kecepatan sebesar 0,5 knot menjadi 9,5 knot, penurunan konsumsi bahan bakar sebesar 1,94% dan menambah waktu tempuh layar sebesar 9,02% dari waktu semula yang awalnya 94 hari menjadi 103 hari dalam 12 round voyage atau bertambah sekitar 18 jam pada tiap round voyagennya. Sedangkan dengan dilakukannya penurunan kecepatan sebesar 1,25 knot hingga kecepatan

operasional kapal menjadi 8,75 knot, penurunan konsumsi bahan bakar menjadi sebesar 8,61% dengan penambahan waktu tempuh layar sebesar 23,37% dari yang awalnya 94 hari menjadi 123 hari pada 12 round voyage atau rata-rata bertambah 56 jam/2,5 hari pada tiap round voyaganya.

Batasan waktu layar (sail hour) sebesar 14 hari atau 336 jam, dalam perhitungannya pada trayek R-86 Rute Saumlaki – Kupang kapal KM. Sabuk Nusantara 104 secara teknis dengan dilakukannya penurunan kecepatan pada kondisi lingkungan pelayaran serupa masih didalam batas waktu layar tersebut. Namun secara operasional dengan mempertimbangkan faktor 3P (People, Planet, Profit) penambahan waktu layar pada angkutan penumpang terjadwal (liner) akan berdampak pada aktivitas masyarakat, ekonomi, dan sosial wilayah yang disinggahi kapal perintis karena akan menurunkan jumlah round voyage per tahunnya, sehingga optimasi kecepatan dengan menurunkan kecepatan operasional dapat dilakukan pada kapal perintis angkutan barang dengan jadwal tidak tetap (tramper).

Penggunaan jenis bahan bakar dengan kualitas lebih baik berupa HSD++, Dexlite, atau Biosolar dapat menurunkan nilai EEOI dikarenakan memiliki nilai konversi massa CO₂ yang lebih rendah sehingga dapat menghasilkan emisi gas buang CO₂ yang lebih rendah pula, serta dapat menghasilkan pembakaran yang lebih sempurna pada ruang bakar mesin, namun dengan konsekuensi harga bahan bakar yang lebih mahal.

Pengembangan model acuan dengan menambahkan model pelengkap yang menyempurnakan kelemahan model acuan EEOI dapat diimplementasikan pada kapal sejenis dengan mempertimbangkan faktor spesifik kondisi lingkungan pelayaran dan kondisi kapal.

Berikut adalah beberapa hal yang harus dilakukan untuk menyempurnakan hasil kajian ini.

1. Untuk regulator

- a. Sebagai negara anggota IMO Kategori C, perlu dilakukan ratifikasi terhadap peraturan-peraturan IMO khususnya mengenai pencegahan polusi udara (Air Pollution Prevention) yang sudah tertuang dalam MARPOL 73/78 Annex VI Chapter IV mengenai Energy Efficiency Regulation bagi angkutan pelayaran baik internasional maupun domestik.
- b. Perlu dibuatnya peraturan teknis yang mengatur tentang ambang batas gas buang yang dihasilkan oleh kapal yang telah beroperasi (Existing Ship) dengan menggunakan pendekatan indikator efisiensi energi operasional (EEOI) pada angkutan dalam negeri, serta dilengkapi dengan sanksi dan penghargaan (punish & reward) bagi yang melanggar dan yang menaati peraturan.

2. Untuk pemilik dan operator kapal

- a. Agar dilakukan manajemen perawatan yang baik, bukan hanya mengacu pada periodic maintenance/corrective maintenance namun juga mengacu kepada condition based maintenance (CBM) sehingga performa kapal baik lambung dan permesinan tetap dalam range kondisi yang optimal.
- b. Agar dapat mempertimbangkan penggunaan bahan bakar dengan kualitas baik yang memiliki nilai massa CO₂ lebih rendah serta melakukan pemasangan equipment berupa sensor diatas kapal yang mencakup data konsumsi bahan bakar, kondisi lingkungan pelayaran, kecepatan kapal, serta arah relatif kapal terhadap perubahan cuaca secara real -time.
- c. Perlunya penetapan tujuan dan porsi antar aspek Triple Bottom Line/3P (People, Planet, dan Profit) dalam melaksanakan suatu program/bisnis, sehingga dapat ditetapkan strategi operasional kapal untuk mencapai tujuan program yang berkelanjutan (*sustainability program*).



23

Nama : Rizkie Satriya Utama
Jurusan : Graduate School of Oceanography
Universitas : University of Rhode Island
Instansi : Pusat Penelitian Oseanografi Lembaga Ilmu Pengetahuan
Indonesia

Dynamic of Benthic and Coral Reef Fish Community After 2016 Heat Stress Event

Over the past decade, ocean warming has been a major threat to the structure and function of coral reef ecosystems. Understanding how benthic and fish communities respond to heat stress events is critical to predicting ecological responses of these ecologically and economically important systems to future warming. This study quantified the response of coral and reef fish communities to a major 2016 heat stress event in Wakatobi National Marine Park (WNMP), Indonesia using yearly photo transect data at 15 sites over five years (2015-2019). Heat anomalies were recorded in WNMP between December 2015 to July 2016 and reached a maximum of 30.2°C, compared to a maximum SST average of 29.38°C over the past decade. Coral coverage declined 7.8% and 8.6% in 2016 and 2017, respectively, compared to 2015, followed by an 11% increase of dead coral with algae cover over that same time period. The change of coral community affected the abundance of reef fish, where herbivore and carnivore fish doubled in abundance after the heat stress event. The substantial increase might be related to the decline of coral structure, which diminishes coral function as a shelter. Enhanced herbivore abundance and biomass likely helped control algae growth, which subsequently declined after 2017. At the same time, coral cover recovered, showing an increase by 2.9% and 4.5% compared to 2017 coverage. Our findings imply that changes in fish communities correspond to changes in benthic communities and that reefs can rebound under conditions where disturbance is brief, and herbivore abundance outnumbers algal development.

A. Background

The coral reef is an essential habitat for tropical coastal organisms. Coral reefs cover approximately 0.1-0.5% of the ocean bottom, yet they embody vast species (D. Spalding & Ravilious, 2002; M. Spalding & Grenfell, 1997). Globally coral reefs held 40% of multicellular species (Fisher et al., 2015). Reefs connect the well-being of millions of people through coral ecosystem services. Coral influences economic development in the coastal area by providing protein and biomedical from the sea and attracts the development of tourism (Sang et al., 2019; M. Spalding et al., 2017). Coral complexity is essential for habitat providing and reducing the coastal hazard effect (Ferrario et al., 2014; Harris et al., 2018). Despite coral reef beneficiaries, coral reefs globally are under threat of anthropogenic impact and global climate change.

Global warming is a significant threat to all ecosystems and intensifies the emergence of severe heat waves on the coral reef ecosystem (Heron et al., 2016). Extreme heatwaves trigger bleaching events, which occur when the symbiont is expelled from the coral tissue. The severity of bleaching events leads to mass mortality (Hoegh-Guldberg et al., 2018; Wilkinson & Hodgson, 1999), where 70% of the coral symbiont is provided. The severity of coral bleaching events depends on the rise $\geq 1^\circ\text{C}$ of the sea surface temperature (SST) above the monthly average SST

and time of extreme heat exposure (Hoegh-Guldberg et al., 2018). Globally coral reefs have shown a declining pattern in the past decade. It impacts reef-dwelling organisms and other organisms and communities that directly and indirectly link to the coral reef ecosystem.

Extreme heatwaves that occur regularly recently disrupt the coral ecosystem and can cause loss of up to 50% of coral cover from its initial cover (De'Ath et al., 2012), which means a substantial loss of vital habitat for most coastal organisms that rely on the coral reef. Pratchett et al. (2011) mention more than 10% of coral cover decline induces reef fish decrease in abundance. Moreover, changes in coral complexity alleviate coral function as a shelter. Most reef-dwelling organisms use coral as shelter even though it is not affiliated directly to the coral reef (Darling et al., 2017). The shift of coral complexity is a result of the various response of coral species to the heatwave. *Acropora*, *Pocillopora* coral, and some branching coral has been negatively impacted by the rise of SST (Loya et al., 2001). It weakens the complexity as its key taxa form the complexity of the coral reef.

Coral reefs provide several ecosystems suitable for coastal communities and organisms that live on them. Reducing coral complexity may lead to reduced coral services. Coral might lose their function as coastal protection where it helps reduce 60% of wave energy, reduce 43% of hurricane damage, and hazard risk reduction to the people, built capital, and hotel building (Ferrario et al., 2014; Reguero et al., 2019). Decline fish abundance due to decreased coral complexity, where it provides a food source. Rogers et al. (2018) model the coral loss effect on fisheries production, that there will be a 35% reduction of fishery yield compared to healthy reefs. Short-term increased or maintained total and average catch after heat stress event due to increased abundance of herbivorous targeted species (Robinson et al., 2019). The decline in coral reefs has been reported globally and significantly affects coastal communities. However, some coral reef areas survived and are allegedly experiencing improvement.

The severity of thermal stress and anthropogenic impacts on coral reefs depends on the level of stress exposure. In the short term (between 4-7 weeks), coral reefs can withstand heat stress and show recovery in some cases. Coral reef recovery has been reported in some reefs, such as the Maldives and south-central pacific (Adjeroud et al., 2018; Morri et al., 2015). Coral recovery depends on the biotic and abiotic effects. Fast-growing and stress-tolerant coral growth forms are suggested to bounce back from repeated disturbance if adequate time and protection gives to the reefs. Also, high coral juvenile density and low levels of nitrogen reefs show fast recovery, which plays a key role in coral recruitment and algal proliferation (Robinson et al., 2019). Moreover, declining coral cover is regularly followed by increasing algae, leading to a phase shift from coral to algae dominant

in Caribbean reefs (Arias-González et al., 2017). Herbivory fish play an important role in controlling benthic algae, which is shown by Suchley & Alvarez-Filip (2017) study. Coral resilience has been reported in several locations, and it depends on the coral composition, herbivory fish abundance, environmental condition, and anthropogenic stressors.

National Oceanic and Atmospheric Administration through Coral Reef Watch (NOAA-CRW) program warns of temperature anomalies that lead to coral bleaching in tropical regions, including Indonesia (Eakin et al., 2017). Based on the NOAA bleaching alert, several locations in Indonesia have been informed of a bleaching alert with various severity prediction levels. NOAA bleaching alert notifications are based on the hotspot and degree heating week (DHW) level. A hotspot area is an area that experiences one °C above the maximum summer temperature, and accumulation of the anomalies temperature in a week determines the DHW level (Table 1). In 2016, several locations reportedly experienced bleaching alerts such as in Kreung, Aceh, Bunaken MPA, Karimun java and Lombok with SST above 31°C and coral mortality between 25%-85% (Bachtiar & Hadi, 2019; Elvan Ampou et al., 2017; Kennedy et al., 2020; Octavina et al., 2018). Thus, assume that ocean warming is the most leading factor in the present and future conditions that induce coral bleaching.

While in Wakatobi National Park between March and May 2016, notified in bleaching alert I. This paper presents coral reef monitoring data between 2015 and 2019, covering benthic and reef fish assemblages survey. Our objective is to see the coral community change before and after the bleaching alert 2016. We assumed that increasing sea surface temperature with DHW between 0 and 4°C would induce stress on coral, and it would lead to substantial coral cover loss, where it can alter the fish assemblages. Understanding the impact of extreme heat stress on the coral reef community is important to help predict future changes and develop effective mitigation/management strategies.

B. Methode

Wakatobi National Marine Park (WNMP) covers an area of 1.39 million hectares and is the second-largest marine national park in Indonesia. WNMP is located in the Wakatobi Islands region between Banda and Flores Sea (3–6° S, 120° 45'–124° 06' E) that consists of four islands (Wangi-Wangi, Kaledupa, Tomia, and Binongko). WNMP is situated in a global biodiversity hotspot with 396 species of hard coral and 590 species of reef fish (Halford, 2003; Turak & DeVantier, 2003). WNMP is a human-populated area with a resident of around 100,000 people, where most of the residents depend on the reef for income and nutrition (Exton, 2010; Ngadi, 2016). The most populated island is Wangi-Wangi, with around 50,000 population

(BPS, 2013). The reef type is mostly fringing reef near the island and atoll on the southern part of the region. Fringing reef shallow lagoon and atoll with deeper lagoon mostly construct with a steep outer reef slope.

Surveys across the WNMP took place in September 2015 and 2016, and in every May in 2017 until 2019 at 15 sites that represent the variety of reef, degree of human activities, and location among Wangi-Wangi, Kaledupa, Tomia, and Karang Kapota outer reef. Wangi-Wangi most populated island with a turbid and sedimented reef near to the Wangi-Wangi Port; North and south Wangi-Wangi, a fringing reef with clear water and steep wall outer reef; Kaledupa and Tomia; a populated fringing reef with clear water steep and wall slope with clear water and short reef crest; Karang kapota, a large atoll located on the south part of Wakatobi Region with deep lagoon (7m). Mostly the residence planted Seaweed on the lagoon and the inner reef. Coral bleaching events have regularly occurred since 2010 and caused a decline in coral coverage (Cerutti et al., 2020; De'Ath et al., 2012), impacting the reef fishes (M. S. Pratchett et al., 2018). In 2015 and 2016, bleaching hit the coral reef in Indonesia, and the WNMP region (Elvan Ampou et al., 2017; Wouthuyzen et al., 2018), benthic coverage and fishes assemblages data from 2015 to 2019 were used to understand the impact of extreme heatwaves to coral reef community.

C. Result

Here, we provide hypotheses about the response of benthic and fish communities to major regional thermal stress using a five-year community composition time series (2015-2019) centered on a major heat stress event in 2016 in Wakatobi Marine National Park (WMNP), where during that time heat stress occurred in Indonesia (Ampou et al., 2017). In 2016 and 2017, sea surface temperature in WMNP exceeded the maximum monthly SST (29.38°C) for an extended period, especially between January to July 2016, and exceeded the bleaching threshold (30.38°C) but in a short time. Maximum DHW only reached 2.74, which occurred in May 2016. Benthic community composition data from before, during, and after the heat stress event were compared to determine the benthic coverage change. As we hypothesized, coral cover decreased by 7.81% and 8.56% in 2016 and 2017. Also, the branching coral and Acropora were more susceptible to thermal stress than the massive coral. A decrease in coral cover allows turf algae growth on dead coral tissue, increasing DCA coverage. In addition, the rise of SST and DCA is in line with the increase of herbivores and carnivore fish in 2016. However, recovery patterns show after 2017, where coral cover increases and DCA coverage decreases in the following monitoring years, followed by the rise in corallivore abundance. Overall, our result shows that extended heat stress influences the change in benthic and reef fish communities.

1. Environmental condition

Thermal stress plays a major role in restructuring the composition of the coral reef community with major ecological implications for reef structure, function, and resilience (Hughes et al., 2018). In 2016 in WMNP, the highest SST recorded in WMNP lasted from January to July 31.8°C, which is 1.4°C higher than that the local bleaching threshold (30.4°C) and 2.4°C were higher than max monthly mean SST (29.4°C) and lasted from January to July. Degree Heating Week (DHW) remained >1°C weeks for eleven weeks in 2016 and reached the maximum DHW of 1.3°C weeks between May to August 2016. Major heat stress events were reported at similar SST and DHW patterns as our study in other regions such as the Philippines (Quimpo et al., 2020), Caribbean (van Hooedonk & Huber, 2009), and Red Sea (Monroe et al., 2018). Kaledupa and Tomia recorded the highest SST that exceeded the coral bleaching threshold in March 2016. However, anomalies of SST were observed in all locations. Chlorophyll-a concentration was not significantly different between years, and the concentration patterns contrast with the SST pattern, similarly to Ji et al. (2018) in the East China Sea. Thermal stress drives the decline of coral cover, as shown globally, and influences the reef-dwelling reef organism community, where it stimulates migration and affects juvenile fish survivorships that impact the community (Phillips & Welch, 2018).

2. Heat stress effect on benthic community

Rising sea surface temperature has been reported as the major factor of coral decline globally. NOAA announced heat anomalies in several locations in 2016, including the Southeast Sulawesi Region (McClanahan et al., 2019). As expected, live coral cover in 2016 and 2017 was declined by 7.8% and 8.6% compared to the 2015 cover, as SST anomalies observed in several weeks. However, a decline of coral cover in WNMP was lower than regional (Southeast Sulawesi) that reported by Hughes et al. (2018), where shown <30% of the coral community affected by the heat stress. Moreover, Bachtiar & Hadi (2019) reported a slightly higher coral decline in the Lombok than WNMP, 18% of live coral cover loss due to heat stress, where the SST recorded one°C higher than WNMP. Others study also reported a declining pattern with a varied percentage of live coral cover loss in 2016 (Terry P. Hughes et al., 2017; Morgan et al., 2017; Stuart-Smith et al., 2018). Losing live coral was related to the anomaly of the sea surface temperature. It was shown in the degree heating week (DHW) value, which informs how long the anomaly temperature lasts. In the year where the live coral cover decreased, the sea surface temperature was higher than the monthly mean and stayed for a couple of weeks, where DHW >1°C stood for 11 weeks in 2016. However, several locations with similar

DHW patterns have previously observed loss of live coral cover, such as in the Red Sea (Monroe et al., 2018) and more recently in Kenting National Park (Ribas-Deulofeu et al., 2021). Decline live coral cover left space for other benthic communities.

Competition for space in the coral reef ecosystem was tense due to limited settlement areas (Banayahu, Y and Loya, 1981). The algae occupied space left by coral that was indicated by the increase of dead coral with algae by 11% and 13% in 2016 and 2017 compared to 2015. Several studies show coral loss followed by the rise in turf algae cover (Nicholas A.J. Graham et al., 2015; T. P. Hughes et al., 2003). Algae had a higher lethal thermal limit than coral, which gives advantages to algae endure when heat stress impacted coral, and coral deactivates energies for productivity once they exceed the optimum temperature (Anton et al., 2020). In that state, algae grow in the space left by the coral. Moreover, sponge cover showed a slight increase in that period, where the cover increased during the observation time (2015-2016). Sponge retreat or stop their growth when healthy coral can grow upward and inward (towards the sponge), closing the meeting point between coral and sponge and starting to overtake the sponge (López-Victoria et al., 2006). On the contrary, when coral is dying, sponge overgrown the coral or grow in the space left by coral.

Live coral cover declines due to heat stress in 2016 with no specific patterns of coral community change over the observation period as expected, where branching coral shows the most significant changes. However, all coral growth forms show declining coverage, yet branching coral shows a higher decrease than other coral growth. Acroporid and branching coral such as Pocilloporid and Seriatoporida coral were more susceptible to heat stress than other growth forms (Sakai et al., 2019). Moreover, massive coral such as Porites has shown resistance to disturbance such as heat stress (Levas et al., 2013). Coral composition changes show different patterns due to the different dominance of coral. Encrusting, branching, and foliose show different patterns of decline in each location. The encrusting coral decline was most significant in Tomia, branching coral in Karang Kapota and Kaledupa, while the foliose coral decline indicates in Tomia. Type of coral had a different role in coral functional to the system. Massive and submassive coral are important to reef compactness, while others coral, especially Acroporid and branching coral, are essential for reef surface complexity and top-heaviness (Zawada, Dornelas, et al., 2019; Zawada, Madin, et al., 2019). Coral reef complexity change influences the ecological service, primarily to provide shelter for reef dweller organisms. Acropora and branching coral positively correlated with the coral complexity and fish community (N. A. J. Graham & Nash, 2012). The positive relationship

between coral complexity and fish was likely mediated through density-dependent competition and refuge from the predator.

Shifting coral reef fish community was observed between 2015 and 2016 correspond to the change of benthic community. As expected, corallivores decrease due to reducing live coral cover. Meanwhile, the increase of invertivores and carnivores affects by a decline in reef function. Reef fish community change seems to be affected by the decrease of live coral cover and the increase of turf algae cover. Acropora and branching coral form complexes for shelter for other organisms and a food source for obligate corallivores (M. S. Pratchett et al., 2013). The type of coral growth form determines the type of fishes that were sheltered in the coral. Acropora and branching coral formed a complex coral shelter for small fishes, and tubular coral provided shade and was concealed for larger fish (Kerry & Bellwood, 2012). As expected, reducing branching and Acropora influence the fish composition. As less shelter was provided, small and medium fish were more susceptible to predators. Changes in reef fish composition during heat stress show no significant pattern across locations, where herbivores and predatory fish increase in abundance and biomass while corallivores decline. However, Bargahi et al. (2020) reported a contrast result, where it shows a decrease in herbivore and carnivore fish abundance with a decline of coral cover >30% in 2016 and 2017 heat stress. Moreover, Bargahi et al. (2020) show that changes in reef fish abundance influence the percentage of coral cover change. It shows a slight decline of coral cover in previous heat stress (2003), not a decline in reef fishes. Differences in reef fish were influenced by the percentage of coral loss and the declined type of coral.

The decline of live coral covers was not always negatively impact all fish functional groups. The increase of the biomass was dominantly influenced by the carnivore and herbivores fish, as the availability of the food source increased. Enhance of turf algae cover attracted herbivorous fish and reflected on the increase in abundance in 2016. Several studies previously in French Polynesia and the Red Sea observed increasing fish abundance and biomass after disturbance (Adam et al., 2011; Khalil et al., 2017). Herbivorous fish play an essential role as controllers of turf algae growth and positively impact coral recovery. However, the herbivore fish density determines its capability to control algae growth (Doropoulos et al., 2013). Planktivores showed decline patterns during heat stress in 2016, where it followed the concentration of Chlorophyll-a during the period except in the Wangi Region (Supplement 4.). In general, Wangi was more populated than the other location, wherein might influence nutrient input to the coastal water. Nutrient input positively impacts the primary production in coral reef areas, but it can be harmful as

input exceed the carrying capacity depending on population density (Damar et al., 2021). The reef fishes population can be negatively impacted by the decline of coral reef function as a shelter. However, herbivore fish play an essential role in coral reef recovery as a controller of algae growth.

3. Potential recovery

Despite the decline of live coral cover between the 2015 to 2017 period, the live coral cover showed potential recovery in 2018 and 2019, where the observed increase of live coral cover by 3% and 4.5% compared to 2017, followed by a significant decrease of the turf algae cover by 8% and 10% in the same period as the increase of live coral cover. Slight improvement of live coral cover occurred due to a decrease of other benthic pressure, such as turf algae, and the absence of extreme heat stress during that period. Recovery of post heat stress events varies among the reef system. Guest et al. (2016) reported, took approximately ten years to have a 16% recovery in the Singapore reef. Similarly, recovery of coral reef in Solitary Island (Australia) took 12 years to the initial cover (Gilmour et al., 2013). However, Pratchett et al. (2008) reported a 6% recovery of coral cover almost three years after the massive loss of coral cover in 2005. The observation data shows that herbivore fish increase. Increased density of herbivorous fish helps decrease the turf algae cover and allows coral to grow, especially fast-growing coral (branching and encrusting coral) that shown an increase in 2018 and 2019. Halford et al. (2004) show an increase in live coral cover followed by the decline of algae and an increase of reef fishes, especially herbivores fish that helps control algae growth, in addition, the recovery of coral reef in the damaged area influenced by coral larva supply from the undamaged reef in that area.

Moreover, coral reef with a high level of grazing can maintain their shelf (Edwards et al., 2011), and herbivores tend to increase their bites rates in disturbed conditions (Smith, 2019), which positively impacts reef recovery. However, the herbivore fish does not prevent reef degradation but delay the coral loss, which means an extended period of disturbance may neglect grazer's positive impact on coral recovery. As the condition of the environment supports coral growth and algae growth controlled by the herbivorous fish, it gives opportunity to coral to recovery. Grazing level, fishing pressure on the herbivorous, and eutrophication cause phase shift to algae dominance. Once it happens, reverse the transition hard to achieve (Fung et al., 2011; Mumby et al., 2007). Increasing abundance and biomass of herbivorous fish at and after a heat stress event and decreasing algae cover give a positive sign of recovery in the Wakatobi National Marine Park. Corallivorous fish shows an increase in abundance post thermal stress event, which indicates enhancement of coral coverage.

D. Conclusion

Rising sea surface temperature over the bleaching threshold and monthly mean SST led to the decrease of live coral cover and increased turf algae (DCA) cover in 2016 and 2017. However, shifting benthic dominance from coral to algae did not appear over the monitoring period. The change of benthic cover influences the reef fish community, where the community shift is affected mainly by increasing carnivore and herbivore fish abundance. Our result suggests that fish community tally with benthic community change and reefs can recover where disturbance is not prolonged and abundance of herbivores overcome the algae fast growth. Possible recovery shown in 2018 and 2019 achieved, when an absence of heat stress and high grazing level was maintained, gives opportunity to coral to optimize their growth.



24

Nama : Anthon Michael Martin Sinaga
Jurusan : Graduate Program Faculty of Engineering
Universitas : Universitas Gadjah Mada
Instansi : Kantor BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Timur

Assessing The Participatory Budgeting Process in Kutai Kartanegara Local Government, Indonesia

Indonesia melakukan lima pendekatan perencanaan dalam sistem perencanaannya, yaitu pendekatan politik, teknokratis, partisipatif, top-down, dan bottom-up. Metode perencanaan pembangunan bottom-up di Indonesia umumnya dilaksanakan melalui penganggaran partisipatif dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Metode penganggaran partisipatif digunakan untuk menghimpun aspirasi dan membangun rasa memiliki di antara para pemangku kepentingan tersebut dengan mengikutsertakan seluruh pemangku kepentingan dalam melaksanakan program dan proyek pembangunan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi hubungan antara proses penganggaran partisipatif dan proses proyek pembangunan. Untuk mencapai tujuan ini, karakteristik penganggaran partisipatif dipelajari dan dianalisis untuk mengetahui pengaruhnya terhadap proyek-proyek pembangunan. Oleh karena itu, pertanyaan penelitian utama dari tesis ini adalah: 'Apa dampak penganggaran partisipatif terhadap proses proyek-proyek pembangunan Pemerintah Daerah Kutai Kartanegara?'. Enam variabel dinilai dalam penelitian ini: dimensi keuangan, partisipatif, hukum dan regulasi, akuntabilitas, transparansi, serta efektivitas dan efisiensi.

Wawancara semiterstruktur mendalam dilakukan dengan sepuluh responden dari aparat pemerintah daerah Kutai Kartanegara, kepala desa, dan seorang anggota LSM, yang terlibat dan memiliki pengalaman dalam Musrenbang Kutai Kartanegara. Selain itu, untuk melengkapi data primer, penulis juga memperoleh dan menganalisis data sekunder yang dikumpulkan dari instansi pemerintah daerah. Temuan utama penelitian menunjukkan bahwa: (1) pemerintah daerah masih mengalokasikan sebagian kecil dari APBD untuk mengakomodasi proyek-proyek yang diusulkan melalui Musrenbang; (2) proses penganggaran partisipatif merupakan model partisipatif representatif; (3) proses penganggaran partisipatif dibakukan dan diatur, serta berkaitan dengan instrumen perencanaan lainnya; (4) penganggaran partisipatif berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi dalam proses proyek pembangunan; (5) tidak ada hubungan antara penganggaran partisipatif dengan efektivitas dan efisiensi proyek pembangunan karena tidak ada perbedaan antara proyek bottom-up dan top-down.

A. Background

Indonesia has a long history of fiscal decentralization from Old Order (Orde Lama), New Order (Orde Baru) and Reformation. According to Christia and Ispriyarso (2019), the legislation of fiscal decentralization has started from 1975 through Law Number 5 of 1975 concerning Principles of Local Government. It will lead eventually to the adoption of participatory budgeting in Indonesia.

The participatory budgeting approach, which involves all stakeholders in the implementation of development programs and projects, is used to gather aspirations and create a sense of belonging among these stakeholders. It stems from the implementation of Law Number 5 of 1975 concerning Principles of Local Government; Law Number 22/1999 concerning Regional Governance which is now replaced by Law Number 23/2014; Law Number 25/1999 concerning Fiscal Balance between the Central and Regional; and Law Number 25/2004 concerning National Development Planning System. The latter describes the term of national planning development system as one united guidance of planning development to draft the development plans for long-term (20 years period), medium-term (5 years period), and short-term (1-year period) that being conducted by the government and community in the central government and regional government.

Furthermore, Explanation of Law Number 25/2004 stated that the planning system is conducted in five approaches, which are:

1. The political approach which acknowledges political election is a part of the planning because people vote based on the candidates' programs which will be accommodated in medium-term development planning;
2. The technocratic approach which is implemented using scientific methods and frameworks of thought by institutions that are functionally assigned to it;
3. The participatory approach is implemented by involving all stakeholders towards development. This approach is used to get aspirations and create a sense of belonging;
4. The top-down approach; and (5) The bottom-up approach. Both approaches in planning are implemented according to government hierarchy. The top-down and bottom-up processes are harmonized through the specified forum at the national, provincial, regency/city, district and village levels.

In general, the development planning process in Indonesia, which conducts a bottom-up approach, is applied through participatory planning with Development Planning Forum (Musrenbang; Musyawarah Perencanaan Pembangunan). The budgeting cycle starts from Musrenbang at a village level, then goes up to Musrenbang at a district level and ends up in Musrenbang at a regency level. The result of Musrenbang at a regency level is the basis of formulating the documents of the regional government working plan (RKPD). RKPD is also arranged based on a medium-term development plan (RPJMD). Next, RKPD is used to determine general budget policy and the priority of the temporary budget. At this point, the local agencies are involved in formulating the local budget draft (RAPBD), which is discussed with the local government budget team (TAPD). In the next step, the document for RAPBD is compiled by TAPD and then proposed to the local

legislative assembly (DPRD) in order to be discussed and then become the local budget (APBD). The budgeting cycle generally can be seen below.

The crucial stages occur in the process in each local government agency, where RKPD will be converted into an agency budget working plan (RKA-OPD). Eventually, it will become budget implementation documents (DPA), which contains each agency's revenue, expenditure, and financing.

As the result of the budgeting process, the programs and projects should be implemented by agencies in 1-year implementation. The process of allocating and spending the budget will provide another perspective in participatory budgeting.

By implementing participatory budgeting, it is essential to know if participatory budgeting impacts the development projects. Therefore, research is needed to see the relationship between participatory budgeting and the process of development projects. The study is then titled "Assessing the Participatory Budgeting Process in Kutai Kartanegara Local Government".

B. Research Objective and Method

The main objective of the research is to explore the relationship between the participatory budgeting process and the process of development projects. To attain this objective, the characteristics of participatory budgeting are studied and analyzed to find its influence on development projects. Furthermore, the implemented project in Kutai Kartanegara, which the citizens initiate, is taken as an example.

The research strategy that is used in this research is a case study on implementation participatory budgeting process in Kutai Kartanegara Local Government. The case study is a research strategy which is used to examine the everyday and real life setting of one or several cases as the subject of study (Van Thiel, 2014, p. 86). In this research, the author prefers to use a single case study which conducted in specific area and time. The preference of single case study instead of multiple case study is based on the consideration of time limitation and pandemic situation. Furthermore, the selection of case in Kutai Kartanegara is justified by the fact that the local government has the highest amount of local budget or fiscal capacity, compared to other local governments in Indonesia. It is known as one of the richest local governments due to its natural resource abundance (coal mining, crude oil and natural gas). Another reason of having this case study is related to data collection access. In this regard, the author has a good relationship with the local government officials who help to facilitate the online data collection. However, the findings of this case study research are considered as an indication because they cannot be generalized in other area.

C. Result

1. Relations to the Principles of Development Project

Based on some literature, participatory budgeting has had some impacts on development projects. This section presents some findings regarding this matter linked to three principles of development projects in Kutai Kartanegara.

2. Accountability

Accountability is often linked to the responsibility of public or government officials to give information to the public about their plans, activities, and also the use of money within their organization or institution. This research tries to measure this principle by taking one indicator, which is public accountability. Furthermore, in the process of project development, public accountability is expected to be seen in the form of the facility for citizen complaints, formal publication of contracts/tender, budgets, and audit opinion.

- Provision for citizen complaints in Kutai Kartanegara is still minimal. Therefore, if the community wants to convey their complaints regarding the projects they propose in Musrenbang, they will find some difficulties.

Most of the respondents say that there is no formal canal or established system for the public to give their protests. They consider informal ways to solve this kind of problem, such as through telephone communication (to the respective officials), social media (Facebook or Instagram), directly come to the agency or village office, or even directly submit the complaints in the next Musrenbang.

Furthermore, some agencies such as Plantation Office and Public Works Agency claim that they have such a system to receive complaints from the public. Plantation Office has an official platform or system, namely Nasi Kebuli (Plantation Information System), in the form of a website to accommodate complaints from the community. It is also preparing a system to conduct a satisfaction survey. At the same time, Public Works Agency has a website related to the road condition.

Some respondents also state that there is such a facility through the Agency of Communication and Information (Diskominfo). The public can submit complaints, which will then be forwarded to respective agencies. Then, they will provide feedback on this issue later.

Even though the existing systems (formal and informal) are still not adequate to receive complaints from the public, they can be improved to increase accountability. It makes the process of projects coming from Musrenbang can be monitored.

- Formal publication of contracts/tender is clearly done in Kutai Kartanegara. It can be divided into two categories, firstly, projects that districts or agencies will do, and secondly, projects that will be done by villages. Districts and agencies always publish the projects that will be carried out in the following year, while villages do not do tender because the projects are executed by empowering the villagers through labor-intensive programs.

Districts and agencies announce the projects that will be carried out through a system called LPSE (Electronic Procurement System). Publication in the LPSE system is done starting from the announcement of projects that will be tendered to the announcement of who wins the bidding/the contractors.

Villages usually execute projects which have a small value, below Rp200 million (about €12,000). They plan and design the projects by themselves, then execute them using the villagers as the workforce. However, they also publish the projects executed in the following years through village work plan documents.

- The proper audit plays a unique role in establishing accountability and ensuring the optimal use of public funds by objectively gathering and analyzing supporting evidence to give credibility to information reported by or gained from management (Salawu and Agbeja, 2007). Therefore, audit opinion can also indicate the level of accountability in the projects done in Kutai Kartanegara. In this sense, it is seen from the audit of Kutai Kartanegara's annual financial report conducted by the State Audit Board (BPK RI). In 2020, the audit opinion of Kutai Kartanegara's financial report was an unqualified opinion (WTP), meaning that the financial statements are fairly and appropriately presented, without any identified exceptions, and in compliance with generally accepted accounting principles. Furthermore, the achievement of an unqualified opinion (WTP) in the examination results indicates the creation of accountable and transparent local budget management.
- To summarize this section, 7 of 10 respondents, who are asked if participatory budgeting can increase or has a relation with accountability, say that participatory budgeting has a connection with accountability. The Musrenbang process can affect accountability, although, in the process, there are still many shortcomings to be said as participatory. At least, the community knows what projects are proposed and planned, regardless of whether they will be included in the budget or not. Respondents from villages think that it makes more accountable because all parties are involved, and the results of the participatory budgeting can be known by the public, which is a form of accountability.

Yes, of course. Because the process is recorded or documented. The proposal and agreement processes are all recorded or documented so that they affect accountability. (Secretary of the Agency of Marine Affairs and Fisheries).

a. Transparency

This section describes the transparency of projects development in Kutai Kartanegara local government. It is measured by seeing the access to information which are access to local government financial information and the cooperation/communication of local government with mass media and NGO.

- Access to local government financial information can be divided into regency level and village level. As mentioned before, there are regency local budget (APBD) and village local budget (APBDes). Transparency in APBD is shown by using a website that the public can access at <https://bpkad.kukarkab.go.id/anggaran>. We can easily find and download the APBD, which contains the revenue and expenditure of the regency, and even the breakdown of revenue and expenditure of every agency in Kutai Kartanegara

Furthermore, Kutai Kartanegara also publishes the details of the work plan and projects that will be executed in the following year. We can find it and download the desired files through the local planning agency (Bappeda) website at <https://bappeda.kukarkab.go.id/dokumen/2/2019>.

The local government makes all necessary information about planning and budgeting documents available to the public on its websites, freely accessible to the public. These documents must be disclosed and widely accessible to the public since greater openness in the planning and budgeting system is essential.

Concerning the transparency of projects proposed through Musrenbang (village and district), the local government addresses this issue by establishing a system called SIPD (local government information system) into which all proposals at every level must be entered, regardless of whether they are approved or not. However, this system can only be accessed by internal government officials who have username IDs and passwords.

Next, access to financial information at the village level is also attractive. The village also publishes the village local budget (APBDes) through billboards so that the community can see village revenue and expenditure.

The advertisement of publication does not cover the details of the projects. Still, it only covers the programs (e.g., health programs, empowerment programs, etc.) that will be implemented along with the value. This is a form of transparency where the community knows the financial condition of the village.

- In terms of cooperation or communication with mass media or NGOs, all respondents say that there is no official communication with those parties. However, they are open to them, as long as they follow the procedure, such as sending an official letter about their necessity. In addition, for mass media or journalists, the agencies sometimes invite them to expose their activities and discuss recent issues. On the other hand, the Head of the Planning Section of the Public Works Agency says that NGOs are rarely contacted or treated well by the agency or district officials because many NGOs are not constructive. Therefore, they will also assess and sort out whether the NGO presence is beneficial or not.

Furthermore, the interview of an NGO member shows in terms of communication with the local government; he feels that the communication is quite good. However, he also realizes that not all NGOs can be invited to communicate well by local governments. It is because there are several NGOs whose members/management have personal interests/motives such as seeking personal gain, etc.

Moreover, all respondents agree that access or availability to information can ensure/improve transparency. In this case, with the implementation of participatory budgeting through Musrenbang, the society and community feel that they have a right to be involved in the process of planning and budgeting. Therefore, they become very critical and care about the process, which leads to the eagerness to keep looking for information regarding the progress of their proposals or the condition of local government. It causes the demand for access to information from the people (civil society, press, NGO, etc.). Eventually, it forces the local government to be transparent by providing as much information as possible that everyone can access easily.

To conclude this section, according to the indicators discussed above, Kutai Kartanegara, with all the shortcomings and limitations, has already implemented the transparency principle by publishing financial information, work plan, and planning documents through the local government website and billboards at village levels. Therefore, it is expected that the public can gain enough information regarding planning, budgeting, and project development.

b. Effectiveness and Efficiency

Planning is needed to ensure the development activities run effectively, efficiently, and on target. In the planning and development process, community participation must be optimized to provide the expected impacts and benefits because it meets the community's real needs. This section studies the effectiveness and efficiency of development projects in Kutai Kartanegara local government. The author picks three indicators to measure

effectiveness and efficiency: money utilization, time achievement, and project quality in terms of users' satisfaction.

- Money utilization is chosen to describe the level of efficiency of development projects in the local government. Regarding this, 8 out of 10 respondents state that there is no difference between the projects coming from Musrenbang and top-down. It is because the projects are carried out according to specific existing standards and budget plans. The difference is more about the level of support from the community. The bottom-up projects have stronger support from the community, which leads to psychological and spirit effects for the government officials. Furthermore, in small things, if a contractor does a project, the community usually provides support by providing food and drink for the workers.

However, two respondents say that the bottom-up process gives efficiency in project development planning. Interestingly, those answers come from both heads of villages, Batuah village, and Sumber Sari village. It makes sense because the people from the village itself execute the projects done in the villages through a labor-intensive program. Therefore, there is no profit-oriented as if a company or contractor executes the project through tender. Unfortunately, this kind of project is considered a small project, worth below Rp200 million (€12,000) or even below Rp100 million (€6,000), with a low level of technical complexity.

Bottom-up projects, in my opinion, is more efficient. For example, with the same value for money, top-down process can realize only 1 project, while bottom-up process can realize 2-3 projects. It is because in the village, we do not need a contractor and involve the community directly with measurable wages. (Head of Batuah Village).

- Time achievement is also chosen to measure efficiency. The interviews show all respondents think that there is no difference between the projects from bottom-up and top-down. The process of both development projects follows the timeline or schedule planned by the local government starts from the planning, tendering (if any), executing, and commissioning.
- The last is project quality and/or users' satisfaction to measure the effectiveness of development projects. In this case, the project quality remains the same between projects from bottom-up and top-down because there are already standards and specifications that must be followed during the execution. However, four respondents from the local planning agency, community and village empowerment board, Sumber Sari village, and NGO say that bottom-up projects' quality and satisfaction level, mainly carried out at the village level, are better than top-down projects. It is because the self-management project is carried out directly by the community and makes a

high sense of ownership in the project results. Again, unfortunately, those kinds of projects are usually small projects with a low level of technical complexity.

According to the discussion above, it can be concluded that there is no relationship between participatory budgeting and the effectiveness & efficiency of development projects because there is no difference between bottom-up and top-down projects. Even though some opinions state that participatory budgeting can produce efficient and effective projects, it is still limited in the village level projects, which are self-managed by the village itself. Moreover, the value of these projects is insignificant compared to other top-down projects.

c. Example of Projects Proposed through Participatory Budgeting

The author tries to get information regarding specific projects proposed by the village and approved by the local government. This project is a trench construction in a part of Sumber Sari village called “Pembuatan Parit di Jalan Gang H.Sukidi RT.11” or “Trench Construction on Street Gang H. Sukidi RT.11”.

This project was executed in 2020 using the local budget at the district level and by a third party or a contractor company. The Head of the village proposed the project in 2019 through a proposal to the district office. However, this project was finally included in the local legislative member aspiration fund. The exciting thing was that the project value proposed by the village was different from the approved project value.

Based on the document obtained, the proposal was worth around Rp45 million (€2,650), while the realization increased, worth Rp200 million (€12,000). This can happen because the value on the proposal was only the estimation value which is being adapted with the village financial ability. Furthermore, in the district or regency level, the value is adjusted with a more detailed calculation and the financial capacity of the district or regency. For instance, the initial proposal only planned for 50-meter long construction, while the final decision was approved for 100-200-meter long construction.

Regarding the principle of accountability and transparency, this project performs all of those principles. However, most of them are done informally. During the proposal process, the village head must be active in looking for information from the district officials. He also should actively approach or lobby the legislative member to know the progress of the proposal. By doing this, according to the interview, Sumber Sari village can get around 25 projects approved out of around 50 proposals, including this trench construction.

In the execution phase, the head of the village was involved in the last inspection or commissioning part. At the end of the project, this trench construction was checked by the head of the village and some representatives. Then, they signed the final report as approval that the construction was good and met the specifications planned. Afterward, the contractor would receive the payment from the local government. This procedure from the beginning of the proposal until the project’s finishing can be considered a form of accountability and transparency and a few parts of quality or users’ satisfaction.

D. Conclusion

During the implementation of regional autonomy and decentralization, the issue of public participation in decision-making has grown significantly. Participatory budgeting is one of the tools that is expected to achieve that public participation. Furthermore, the literature in chapter 2 argues that participatory budgeting has a relation or impact on the process of development projects in terms of accountability, transparency, and effectiveness and efficiency.

The author attempts to draw conclusions regarding the participatory budgeting process within the agencies and villages in the Kutai Kartanegara local government based on the explanations in the previous chapters. As a result, there are positive and negative findings which are explained as follow. The positive findings that can be considered as advantages of participatory budgeting in Kutai Kartanegara are:

1. There is another way considered as participatory budgeting to accommodate the proposals from the community. It is called the legislative member aspiration fund. This path is claimed as a more effective method by some people, especially from district, village, and NGO. In Kutai Kartanegara, there are 45 legislative members. Each legislative member is given Rp2 billion (€0.12 million) up to Rp5 billion (€0.3 million) as the aspiration fund that can be used to accommodate the proposals or aspirations from their constituents.
2. District Musrenbang is an essential forum because almost all stakeholders can attend the meeting. A mediating forum where stakeholders from the upper and lower levels meet each other, such as from the local planning agency, the local agency at the regency level, head of villages, and community representatives.
3. As mentioned in the previous chapter, participatory budgeting has a relation with accountability. Although there are still many flaws in the Musrenbang method to be regarded as participatory, it has the potential to impact accountability. At the very least, the community is aware of the proposed

and planned initiatives, regardless of whether or not they will be included in the budget. Village respondents believe it increases responsibility since all stakeholders participate, and the outcomes of participatory budgeting can be seen by the public, which is a kind of accountability.

4. Furthermore, the access or availability of information may assure/increase transparency. The adoption of participatory budgeting through Musrenbang has given the society and community the feeling that they have a right to participate in the planning and budgeting process. As a result, people become more critical of the process and concerned about the outcome, leading to a need to learn more about the status of their ideas or the state of local government. People want access to information due to this, and eventually, the local government is forced to be transparent.

While the negative findings or shortcomings of participatory budgeting in Kutai Kartanegara are:

1. The majority of community members participating in the Musrenbang process are chosen or close to the bureaucracy. Thus, public representation is not actually included in the process. As a result, their priorities are more aligned with the interests of an influential person or group near to them.

The composition of Musrenbang participants is actually following the qualifications and regulations. However, the results do not match the expectations. To improve, the representation system must be renewed, and public awareness must be raised. So that individuals may use the budget instrument to advocate for their needs so that it has a representative appointment that can reflect their concerns and influence budget allocation to meet their needs.

2. There is a disagreement on the purpose of Musrenbang among the government officials. They blame each other for the unsatisfying results of Musrenbang itself, mostly between officials at the regency level and district/village level. Officials at the regency level claim that the districts and villages should follow the programs they have determined in their proposals. The district and village officials claim that their proposals are the real public needs and should be accommodated by the local agencies, which they think has not happened yet in the past process.
3. The author sees that Musrenbang is not entirely a bottom-up process. According to the interview and secondary data obtained, it can be seen that Musrenbang is more like a forum for local agencies to explain and clarify their pre-determined programs to the public. Then, they will find the meeting point between their programs and the proposals from the lower level. It is

necessary to highlight that the primary consideration in this phase is the local agency programs, not the proposals from the society. Therefore, many proposals are removed from the priority lists if they are not aligned with the local agency programs. That is why some people also say that Musrenbang is only a ceremonial process because, at the end of the day, the forum's outputs are mostly top-down programs or projects. One possibility that might cause this condition is the process of participatory planning and budgeting is too short. The Musrenbang event only is only done in one day or even several hours. It is not enough to discuss all the important things regarding the needs and priorities of the society.

4. There is no link between participatory budgeting and development project effectiveness and efficiency because there is no distinction between bottom-up and top-down projects. Even while some argue that participatory budgeting can result in effective and efficient projects, it is still restricted to village-level projects self-managed by the community. Furthermore, as compared to comparable top-down projects, the value of these projects is negligible.
5. The involvement of NGOs is still limited in the participatory budgeting in Kutai Kartanegara. They are only involved officially in the regency Musrenbang. It can be said that the NGO does not significantly contribute to the results since they are asked only about their opinion or suggestion regarding specific issues. At the same time, NGOs should be critical and one of the public representatives that know better the needs of the society.

E. Recommendation

According to several findings mentioned above, some measures can be suggested to be taken in the future:

1. The local government should assist at the village and district levels to unify the understanding regarding the participatory budgeting process.
2. The local government starts to optimize the canal to receive complaints or information from the community. As explained above, some local agencies already had this kind of system (online or offline). This can be taken as a pilot project at the regency level, which can later be applied officially and simultaneously in the local government entirely.
3. The government officials can involve NGOs more often by inviting NGOs to every level of Musrenbang. On the other hand, NGOs should criticize and give constructive inputs to the process so that there is no negative stigma within the government officials towards NGOs.

4. The local government allots some space in its budget planning from the beginning for the projects coming from Musrenbang. It is known that local planning agency already started this method for the district budget. However, it can be better if it is also applied to the local agencies at the regency level, especially for the local agencies that directly impact society, such as public works, agriculture, plantation, health, and education.
5. The local government should have some innovations in doing Musrenbang to implement participatory budgeting. One innovation that can be implemented is conducting e-budgeting process where all the stakeholders can be involved, evaluate and oversee the participatory process.
6. Further research is needed due to the limitations of data collection in this pandemic situation. It is better to conduct more research that focuses on specific projects from Musrenbang at the village level and regency level in Kutai Kartanegara.



25

Nama : Dina Pramudianti
Jurusan : Master of Arts in Development Studies
Universitas : Universitas Indonesia
Instansi : Direktorat Perpajakan Internasional

Is There Any Resource Curse in Education and Health Sector? A Subnational Analysis of Resource Curse Dynamics at the Indonesian District Level

Whether the natural resource has a positive or negative effect on social development indicators has been a long-standing debate between economists. Existing studies show mixed results with their own justification. I contribute to this topic by examining the effect of natural resource dependence on health and education outcomes, utilizing a large Indonesian district's data from 2007-2017.

The empirical result indicates a positive and significant correlation between the mining rent per capita and the net enrolment ratio of senior secondary school, health expenditure and the percentage of birth attended by skilled health labor. Even though the result is less robust, the mining rent per capita also positively correlates with literacy rate, immunization rate and life expectancy (old method). The correlation between the share of people employed in the mining and quarrying sector and the literacy rate is positive and significant. The government revenue dependences also almost do not have a robust correlation with education and health outcomes, except for the negative correlation between oil revenue and life expectancy 2010-2017. Overall, I can conclude that resource dependence in Indonesia mostly supports education and health outcomes.

The possible transmission channel on how natural resource dependence may affect education and health outcomes come from income, inequality and government institutional quality proxy. However, there is a possibility of other transmission channels that are difficult to measure at the district level due to the unavailability of data, such as pollution and child labor. The extension of my study can take those variables into account and scrutinize more on the possibility of other transmission channel mechanisms.

The paper will contribute to the literature on development studies since it attempts to analyse the impact of natural resources in a broader view than economic growth. There have been numerous studies come out with varied results of whether resource abundance is good or bad for the economic growth of a country. However, the study focussing on the impact of natural resource dependence on the education and health sector is still lacking in quantity. Thus, this paper will contribute more to development studies by providing a within-country analysis of natural resources' effect on education and health outcomes.

A. Background

There has been a long-standing debate among economists whether natural resources are a blessing or a curse for nations. Early studies believed that natural resource was beneficial for development because it could generate potential income for both government and citizens (Nurske, 1953; Rostow, 1959). Citizens can use income from natural resources to improve their well-being, including health and education. Similarly, the government can use the revenue from natural resources

to provide better infrastructure and human capital accumulation. Therefore, the natural resource abundance may lead to enhanced economic growth, employment, poverty alleviation, infrastructure improvement, encouragement of related industry, and technology transfer (Karl, 2004).

However, many studies afterwards state that resource-rich countries tend to have slower economic growth than resource-poor countries (Auty, 1994; Sachs and Warner, 1995; Dietz et al., 2007; Ross, 2001). Several intermediate channels do so, such as reducing the manufacturing sector's competitiveness (Dutch disease), increasing rent-seeking behaviour, lowering the quality of economic policies, and weakening the demand for schooling (Gylfason, 2001).

The term Dutch disease refers to the condition that happened in the North part of the Netherland when there was a discovery of natural gas reserves followed by the commodity price boom that drove up the exchange rate reducing the competitiveness of the manufacturing and other exports (Auty, 1994). While the manufacturing sector is believed to create more positive externalities (learning by doing) to support the economy. For this reason, Sachs and Warner (1995) argue that too much focus on developing the natural resource sector may lead to high unemployment and less investment in health and education because of the nature of this sector that require capital intensive.

The low hanging fruit revenue from natural resources makes the government face resilient problems such as rent-seeking and corruption that distort government policies' effectiveness (Brunnschweiler, 2008). Furthermore, the government may become overconfident with their resource rent revenue and neglect the importance of human capital development (Gylfason, 2001). On the contrary, a resource-poor country becomes more mindful with their economic policy due to its marginal position (Auty, 1994:12).

On the one hand, especially at the household level, natural resource abundances can increase household income; therefore, households can afford better education and health facilities (Mejia, 2020). On the other hand, the easiness to make an income from natural resources can negatively affect the household through various channels. Child labor is an example mechanism that may hinder educational attainment in countries where mining activities are still being conducted traditionally. There is a tendency for parents to send their children to work at an early age than to go to school (Santos, 2018). The fact that some mining sectors do not require highly skilled labor makes this condition even worse; therefore, the opportunity cost of studying will increase, forcing children to leave school for work (Ahlerup et al., 2019; Mejia, 2020). The gold price boom in Burkina Faso in early 2000, is an example that gold mining may increase child labor (Zabsorner et al., 2018). Also, for health, mining activities may cause pollution that

may endanger public health and the environment. A literature study conducted by Stephens and Ahern (2001) points out that mining workers have a high risk of some health problems in the long term. For example, cancers and respiratory issues such as silicosis, asbestosis and pneumoconiosis. Moreover, most literature address that the mining sector has adverse effects on community health.

To date, many studies have been conducted to examine the effect of the natural resource abundance on a national economy that shows the varied result. The results depend on the variables chosen, the analysis period, and the econometric techniques (Murshed, 2018). Some studies point out that the economic growth in many well-endowed countries is underperformed compared to the less well-endowed countries (Sachs and Warner, 1995; Gylfason, 2001; Papyrakis and Gerlagh, 2004). However, other studies show that resources can be a blessing, like Botswana, Malaysia, and Saudi Arabia, to maintain their economic growth (Auty and Gelb, 2001; Murshed, 2018).

Further development of the study about natural resources tried to generate insight on the transmission channel from natural resource dependence to failure of economic growth. Gylvason (2001) points out the inverse relationship between natural resources and economic growth due to the crowding out of the human capital investment. Later, Papyrakis and Gerlagh (2004) also mention schooling as a transmission channel that may outweigh the positive effect of natural resources on economic growth.

A study conducted by Weber-Fahr et al. (2002) points out that natural resources may increase household income and provide more welfare to the population. In addition, some sub-national studies show that regions with higher natural resources endowment have higher school attainment (Ahlerup et al., 2017; Mejia, 2020; Kim and Lin, 2017).

On the other hand, other studies point out that some well-endowed countries have slower progress in improving their social development indicators. For example, in sub-Saharan Africa, some resource-rich countries, like Nigeria, failed to improve their human capital accumulation. The resource abundance may decrease unemployment but involve more child labor and lower educational attainment (Zabsonre et al., 20018, Santos, 2018, Ahlerup et al., 2019). Children sometimes are forced to work at such early age and leave their schools. Hence, their educational attainment is also low. Another study conducted by Gylfason in 2008 mentions that public spending on education and health care in resource-rich countries is significantly lower than in resource-poor countries because of the poor political institution prone to rent-seeking behaviour.

However, Saviola and Sen (2020) argue that nations endowed by an abundant natural resource can end up with significantly different achievements in terms of poverty, inequality, health, and education. The mixed results mainly depend on the political economy mechanism that drives the developmental consequences.

Even though there are many studies related to natural resource and human development indicators, to my knowledge, there are little few studies conducted at the district level, especially in Indonesia. Studies in Indonesia mainly assess the effect of natural resources on Gross Regional Domestic Product (GRDP) with various resource dependence proxies in each district. However, the results are also mixed. Within-country study of Indonesia, Cust and Rusli (2016) also Hilmawan and Clark (2019) found a resource blessing that the natural resource improves GRDP. Still, Komarulzaman and Alisjahbana (2006) found a resource curse on GRDP growth. This contradictory finding is likely due to the different resource dependence measures that may be prone to the endogeneity problem.

While for social development, a study conducted by Edwards (2016) shows a negative effect of natural resource dependence on the education and health sector in Indonesia. He examines the impact of the natural resources dependence on school enrolment rate, exam test score, the birth attended by a skilled health worker, and average household health and education expenditure. However, his study only focuses on single-year data, 2009. In my opinion, a study about the effect of natural resource dependence should be conducted in a longer time frame to better explain the result and prevent any anomalies. Besides, a single-year analysis makes the findings study is prone to omitted variable bias.

Therefore, I conduct a study to examine the effect of natural resource dependence on social development indicators focussing on health and education outcomes at the district level for a longer time frame (2007-2017)⁸. This study will provide insights into the impact of the district's resource dependence on their education and health outcomes. Besides, it will be relevant for the policymaker in Indonesia to improve their human development policies.

For the proxy of education, I employ monthly per capita household education expenditure, net enrolment rate of secondary school, literacy rate of the population age 15 and over, and the average of years of education in each district. While the proxy of health outcome is represented by the monthly per capita household health expenditure, birth attended by a skilled health worker, immunization coverage for children under 5 years old and the average life expectancy.

The resource dependence proxy, I use the share of the mining and quarrying sector in GRDP (mineral rents per capita), the share of people employed in the

mining and quarrying sector (employment dependence), government revenue dependence from oil (per capita), government revenue dependence from gas (per capita), also government revenue dependence from oil and gas (per capita). Those data are taken from the Human Development Index Survey and National Labor Survey (Sakernas) conducted by Statistics Indonesia (BPS), Ministry of Finance of The Republic of Indonesia, also from The Indonesian Database for Policy and Economic Research (INDODAPOER), The World Bank. I apply quantitative panel data analysis on the district (Kabupaten/Kota) level.

B. Research Problem and Method

Indonesia is the most prosperous natural resource country in Southeast Asia. But not every district does have similar natural resources; some are richer than others. Therefore, the percentage of the mining and quarrying sector in each district's GRDP also varies. Indonesia has more than 500 districts that can be a reliable object to be scrutinized. Moreover, despite being endowed with rich natural resources, Indonesia can still maintain its economic growth. Therefore, in the cross-country level study, Indonesia is considered a resource blessing, not a resource curse. But how about at the district level, are Indonesia districts still excellent performance in maintaining their social development indicator? Therefore, I am motivated to observe the relationship between the natural resource dependence on education and health outcomes at the district level in Indonesia.

I use the Indonesian district's data from 2007 (due to the data availability of the new decentralized districts) until 2017 (the latest available data). Currently, Indonesia has 514 districts with various dependence on the mining and quarrying sector. The percentage of mining and quarrying sector in 2017 GRDP ranges from 0,24% to 46,31%, with multiple outcomes on its education and health quality. Most of the districts' data are publicly available in INDODAPOER¹, Ministry of Finance² and Statistics Indonesia's³ website. Those facts make Indonesia a reliable object of study about the impact of the natural resource dependence on education and health outcomes.

C. Result

1. Potential Transmission Channels

In this section, I scrutinize the indirect effect of natural resource dependence on education and health outcome by estimating the correlation between natural resource dependence and per capita gross regional domestic product (GRDP), poverty rate and institutional quality, represented by the BPK audit opinion.

The first transmission channel that I take into account is per capita GRDP. As I already mentioned in Chapter 3, the abundance of natural resources, especially during the price boom, can become a revenue windfall for the government and household. Those incomes can be used to improve household or public expenditure on education and health. The increase in income can be represented by the increase in per capita GRDP. Therefore, the education and health outcomes may improve because of the improvement in their per capita GRDP from the natural resource.

The second transmission channel that I consider is inequality. However, due to the lack of availability of the inequality data at the district level, I choose the poverty rate. Natural resources can be a blessing if everyone can benefit from this sector. However, sometimes the income from natural resources is only concentrated in a particular group. Therefore, not everybody can enjoy the benefit of this low hanging fruit. The poverty rate, in my opinion, can capture groups that do not receive favourable benefits from the resource windfall, especially in mining districts.

The next transmission channel is the impact of natural resource dependence on government institutional quality. Several empirical studies have proved that natural resource dependence is prone to rent-seeking, corruption and inefficiency of government spending (Sachs and Warner, 1995; Gylfason, 2001; Mavrotas et al., 2011). The Politician's greed to achieve more from the rent-seeking activities may limit the availability of productive capital for production that endangers economic efficiency and social equity (Gylfason, 2001).

However, there is no reliable data on the corruption proxy at the district level; alternatively, I choose the audit opinion given by BPK for the district's annual financial report. This opinion also considers the conformity with government accounting standards, the adequacy of disclosures, the compliance with laws and regulations, and the effectiveness of the internal control system. Therefore, I consider this variable as the best alternative to depict the institutional quality.

Using the mining rent variable, we can see that the effect of this resource dependence on per capita GRDP is positive and significant at a 1% level. It means that if the mining rent increases by 1 point, then the per capita GRDP will increase by 1,237 points. While for poverty rate, the correlation is negative and significant at 1% level, meaning that if mining rent increase by 1 point, the poverty rate will decrease by 0,0548 point.

Regarding the share of people employed in the mining and quarrying sector, the relationship of this variable is negative at a significance level of 1%. Meaning that the more people working in the mining and quarrying sector, the poverty rate will decrease. This result suggests that the mining and quarrying sector provide a better income source to improve household's welfare to move from the poverty zone.

The government revenue dependence from oil does not show significant results to any potential transmission channel. This relationship also happens with other proxies of government revenue dependence from gas and oil and gas. My prediction is due to another potential income source that the district's level has instead of the revenue sharing from oil and gas. Instead of oil and gas revenue sharing in Indonesia, the district government also receives some other transfer funds from the central government, namely transfers of balancing funds, special autonomy, and adjustment funds. The balancing fund transfers include revenue sharing from agriculture, forestry, fishery, coal, geothermal, income tax, and excise. Some districts in Indonesia receive revenue sharing from another source that is much higher than that from oil and gas. Take an example is the districts in Jakarta Province, the capital of Indonesia; the oil and gas revenue sharing at the district level is zero, but they receive a high level of revenue sharing from tax and excise, making those districts able to provide a high quality of education and health quality. The average life expectancy in the Jakarta Barat district is 73,23 years, while the average year of schooling is 10,25 years. As a comparison, Siak district, with the highest government revenue dependence from oil, only has an average life expectancy of 70,73 years and an average year of schooling of 8,94 years.

Besides those transmission channels as above mentioned, I consider there are any possibilities of another channel that is a little bit difficult to measure, such as pollution. The mining activity can increase the pollution level that may affect the health outcome. However, there is no reliable data source of pollution at the Indonesian district level.

The next is the possibility of child labor; even though some resource dependence proxies show a positive impact on the secondary school enrollment rate, some resource dependence negatively affects the year of schooling. It can be assumed that the children cannot continue their education and leave their school to work in mining activity since in Indonesia, many traditional mining does not require highly skilled labor. However, it needs more study to prove the level of child labor in the mining area that can be a better suggestion for future study.

D. Conclusion

Whether the natural resource has a positive or negative effect on social development indicators has been a long-standing debate between economists. Existing studies show mixed results with their own justification. I contribute to this topic by examining the effect of natural resource dependence on education and health outcomes, utilizing a sizeable Indonesian district's data from 2007-2017.

The conceptual framework for this study indicates that there are several transmission channels on how natural resource dependence may affect education and health outcome. First, the natural resource may affect household income. Second, it may affect government revenue and spending. Third, it may affect the institutional quality, and last, it may cause pollution that affects human capital accumulation.

My empirical analysis involves five resource dependences proxy, namely: mining rent; share of people employed in mining and quarrying sector; government revenue dependence from oil; government revenue dependence from gas and government revenue dependence from oil and gas. I utilize four independent variables to depict the education outcomes and four independent variables for health. The education outcomes are monthly per capita household education expenditure, net enrolment ratio of senior secondary school, literacy rate of the population age 15 and over and the average year of schooling in each district. While health outcomes are monthly per capita household health expenditure, birth attended by a skilled health worker, immunization coverage for children under 5 years old, and life expectancy.

The empirical result indicates a positive and significant correlation between the mining rent per capita and the net enrolment ratio of senior secondary school. Also, the correlation between mining rent per capita and the health expenditure and the percentage of birth attended by a skilled health worker is positive and significant. Those models are robust. The mining rent per capita also has a positive correlation with literacy rate, immunization rate and life expectancy (old method), even though the models are less robust.

There is one robust correlation between the share of people employed in the mining and quarrying sector and the literacy rate, and it shows a positive and significant correlation. The government revenue dependences also almost do not have a robust correlation with education and health outcomes, except for the negative correlation between oil revenue and life expectancy 2010-2017. Overall, I can conclude that resource dependence in Indonesia mainly supports education and health outcomes.

The possible transmission channel on how natural resource dependence may affect education and health outcomes come from income, inequality, and government institutional quality proxy. However, based on the Indonesian condition, there is a possibility of other transmission channels that are difficult to measure at the district level due to the unavailability of the data, such as pollution and child labor.

As for policy recommendations, I would say that natural resource revenue sharing is a privilege only for the producer district and the nearby area. Therefore, districts receiving the revenue sharing should spend it effectively to improve the citizen welfare. Moreover, the government should pay more attention to the threat of pollution in the mining area and the incidence of child labor, especially in traditional mining.

For the future study, I suggest taking into account some new variables, such as pollution, inequality, corruption, crime and child labor, as the alternative possibility of transmission channels. Those data supposed to be available at the provincial level. However, there may be a trade-off on the completeness of the data and the reliability since analyzing at the provincial level will neglect the variation level of resource dependences and outcomes for each district within the province.

DIREKTORI MINI TESIS 2022

PROFESSIONAL HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT IV

Pusat Pembinaan, Pendidikan, dan Pelatihan Perencana (Pusbindiklatren) Kementerian PPN/Bappenas secara rutin memberikan beasiswa pendidikan dan pelatihan pada jenjang S-2 dan S-3, baik di perguruan tinggi dalam negeri maupun luar negeri bagi pejabat fungsional perencana di Kementerian PPN/Bappenas serta institusi perencana pusat dan daerah. Program ini diselenggarakan dengan tujuan pembinaan terhadap para pejabat fungsional perencana di Kementerian PPN/Bappenas serta institusi perencana pusat dan daerah sebagai upaya dalam meningkatkan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) aparatur perencana yang berkualitas dan profesional.

Sejak kali pertama diluncurkan hingga saat ini telah menginjak Professional Human Resource Development IV, program ini telah sukses menghasilkan banyak lulusan yang tersebar di berbagai satuan kerja Kementerian PPN/Bappenas serta institusi perencana pusat dan daerah. Ribuan hasil penelitian dengan beragam topik kajian pun telah lahir sehingga menjadi khasanah keilmuan di bidang perencanaan. Hasil-hasil penelitian ini tentu alangkah baiknya jika tidak hanya tersimpan dalam sebuah repositori, namun juga dapat tersebar ke seluruh lembaga dan instansi sehingga memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu perencanaan. Dengan tujuan tersebut, Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas kembali menghadirkan tesis dan disertasi terpilih untuk dikumpulkan dalam sebuah buku. Konversi terhadap tesis dan disertasi terpilih menjadi sajian buku populer ini dilakukan oleh tim Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas dengan harapan kehadirannya dapat memberikan manfaat yang lebih luas serta dapat dinikmati oleh masyarakat umum.

Tahun 2022 ini, Pusbindiklatren Kementerian PPN/Bappenas menerbitkan 2 (dua) jilid buku Direktori Mini Tesis. Adapun topik yang diusung pada terbitan kali ini, meliputi bidang kajian Ilmu Administrasi – Ekonomi – Ilmu Lingkungan – Perencanaan dan Pengembangan Wilayah – Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan – Sistem dan Teknik Transportasi. Semoga kehadiran serial buku ini dapat memberikan manfaat bagi seluruh aparatur perencana pembangunan serta berkontribusi positif dalam pengembangan sumber daya perencana dan juga pembangunan di negara Indonesia.



Serial buku ini dapat diakses secara daring melalui www.pusbindiklatren.bappenas.go.id

ISBN Jilid lengkap
ISBN Jilid 1