

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 1 | Nomor 2 | Jul-Nov 2017

ALTERNATIF KEBIJAKAN PERMASALAHAN KETIDAKMERATAAN GURU

Fransisca Nur'aini Krisna

EVALUASI PERAN KOMITE PENJAMIN MUTU (KPM) DALAM MANAJEMEN KUALITAS MUTU PENYELENGGARAAN DIKLAT PRAJABATAN DAN KEPEMIMPINAN

Siti Tunsiah

REHABILITASI SOSIAL KORBAN PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA MELALUI INSTITUSI PENERIMA WAJIB LAPOR

Ahmad Sobirin

ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM BANK SAMPAH DI KOTA YOGYAKARTA

Shafiera Amalia



Diterbitkan oleh

Pusat Pembinaan Analis Kebijakan | Deputi Bidang Kajian Kebijakan | Lembaga Administrasi Negara

Jl. Veteran No.10, Jakarta, 10110

JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Volume 1 No. 2 Juli - November 2017

Penanggung Jawab

Dr. Muhammad Taufiq, DEA (Deputi Kajian Kebijakan, LAN)

Pemimpin Redaksi

Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

Redaktur

Meita Ahadiyati K., S.Si., MPP., Ph.D.

Mitra Bebestari

Dr. Adi Suryanto, M.Si.

Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si.

Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA.

Dr. Erwan Agus Purwanto, M.Si.

Dr. Sunarto, M.Si.

Desain dan Tata Letak

Aldhino Niki Mancner, S.IP.

Toofik Dwi Nugroho, S.Sos.

Alamat Redaksi

Pusat Pembinaan Analisis Kebijakan
Deputi Bidang Kajian Kebijakan, Lembaga Administrasi Negara
Gedung B Lantai 4
Jl. Veteran, No. 10, Jakarta, 10110
Telp: (021) 3868201-5 ext. 136
Website: pusaka.lan.go.id
Email: pusaka@lan.go.id dan analiskebijakan@gmail.com

DAFTAR ISI

Keredaksian.....	i
Daftar Isi	ii
Sambutan.....	iii
Sekapur Sirih.....	iv
Salam Redaksi.....	vi
ALTERNATIF KEBIJAKAN PERMASALAHAN KETIDAKMERATAAN PENYEBARAN GURU	
Fransisca Nur'aini Krisna	1
EVALUASI PERAN KOMITE PENJAMIN MUTU (KPM) DALAM MANAJEMEN KUALITAS MUTU PENYELENGGARAAN DIKLAT PRAJABATAN DAN KEPEMIMPINAN	
Siti Tunsiah	12
REHABILITASI SOSIAL KORBAN PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA MELALUI INSTITUSI PENERIMA WAJIB LAPOR (IPWL)	
Ahmad Shobirin.....	23
ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM BANK SAMPAH DI KOTA YOGYAKARTA	
Shafiera Amalia	34
ANALISIS HAMBATAN TARIF DAN NON TARIF SERTA PENGEMBANGAN PASAR EROPA PADA PRODUK PERIKANAN INDONESIA	
Dian Dwi Laksani, Kumara Jati.....	49
POLICY BRIEF CORNER	61
PENTINGNYA DUKUNGAN DATA “PRE FIRE, ON FIRE, DAN POST FIRE” DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN	
Hani Afnita Murti	62
QUALITY ASSURANCE KOMPETENSI APARATUR PENGELOLA KEUANGAN DESA DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA DESA	
Halim, Frida Chairunisa.....	71
DINAMIKA KEPENDUDUKAN DAN KETENAGAKERJAAN INDONESIA	
Prijono Tjiptoherijanto.....	78
STRATEGI PENATAAN KEBIJAKAN NASIONAL	
Erna Irawati, Agit Kristiana, Aldhino Niki Mancér.....	84
PUSAKA DIGEST	89
EDITORIAL OF CONCERN.....	91

SAMBUTAN

Puji syukur kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan karunia-Nya maka Jurnal Analisis Kebijakan Volume 1 Nomor 2 Tahun 2017 ini dapat diterbitkan. Tujuan dari penerbitan Jurnal Analisis Kebijakan ini salah satunya untuk memberikan ruang bagi analis kebijakan, peneliti, dan pakar kebijakan lainnya untuk mengungkap berbagai praktik kebijakan publik dan memberikan solusi dalam penyelesaian masalah publik di bidangnya secara tertulis dalam sebuah karya tulis ilmiah.

Dalam lingkungan masyarakat global saat ini, kebutuhan akan informasi terkait dengan kebijakan publik menjadi penting, sehingga melalui terbitnya Jurnal Analisis Kebijakan akan menjadi sebuah wadah *knowledge sharing* bagi para pemerhati kebijakan untuk mendapatkan berbagai informasi terkait isu-isu atau praktik kebijakan publik yang ada di Indonesia. Setelah terbitnya edisi perdana dan kedua ini, diharapkan edisi–edisi berikutnya dapat diterbitkan secara rutin dan berkesinambungan untuk penyebarluasan hasil kajian dan analisis kebijakan publik di Indonesia.

Saya mengucapkan terima kasih kepada para penulis, mitra bebestari, pengelola Jurnal Analisis Kebijakan, serta pihak lain yang telah bekerja keras untuk dapat menyelesaikan penerbitan jurnal ini. Akhir kata, saya ucapkan selamat atas terbitnya Jurnal Analisis Kebijakan Volume 1 Nomor 2 Tahun 2017. Semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi langkah produktif untuk meningkatkan kontribusi kajian dan analisis kebijakan bagi perbaikan kebijakan publik.

Deputi Bidang Kajian Kebijakan

Muhammad Taufiq

SEKAPUR SIRIH

Pasca rezim otoritarian Orde Baru, Indonesia memasuki masa transisi menuju demokrasi dengan digulirkannya agenda reformasi. Hal ini antara lain ditandai dengan sejumlah perubahan penting. *Pertama*, Pemilu dengan sistem multipartai yang dimulai pada Pemilu tahun 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik. *Kedua*, adanya perubahan (amandemen) konstitusi UUD 1945. Amandemen yang dilakukan oleh MPR yang sebagian anggotanya merupakan hasil pemilihan dalam Pemilu tahun 1999 ini berlangsung hingga empat kali dalam masa periode tahun 1999-2002. Bila kita mencermati substansi perubahan UUD 1945 tersebut, tampak jelas bahwa sistem pemerintahan Indonesia telah bertransformasi ke arah yang lebih demokratis.

Fase ini juga menjadi satu momentum penting bagi pembaharuan kebijakan di Indonesia. Selain menunjukkan karakter dan semangat yang lebih demokratis, kebijakan yang lahir pasca reformasi umumnya menunjukkan wataknya yang lebih responsif dan dinamis dalam merespon berbagai tantangan dalam kehidupan bernegara dan dalam mengakomodasi tuntutan aspirasi publik.

Tengok misalnya UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. UU ini dilandasi oleh prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dan menjunjung tinggi norma hukum dalam penyelenggaraan negara/pemerintahan. Kemudian menyusul terbitnya UU No. 43/1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang antara lain bertujuan membentuk profesionalitas aparatur penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta bebas dan bersih dari KKN. Namun demikian, tindak lanjut yang lebih konkret baru dimulai ketika pemerintah di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meluncurkan desain besar reformasi birokrasi. Reformasi Birokrasi tersebut salah satunya menekankan dimensi netralitas pegawai negeri sebagai bagian penting dari penguatan profesionalisme aparatur penyelenggara pemerintahan (negara). Yang tak kalah penting, netralitas aparatur juga menjadi kata kunci bagi agenda demokratisasi tata kelola pemerintahan. Hal ini krusial mengingat pada masa sebelumnya aparatur pemerintahan seringkali rentan dimobilisasi untuk membela kepentingan rezim.

Belajar dari krisis ekonomi yang menerpa tanah air pada tahun 1997, pemerintah juga mulai melakukan desentralisasi perencanaan pembangunan. Alasan di balik kebijakan baru ini adalah untuk meminimalisir risiko krisis. Dalam hal ini, desentralisasi perencanaan pembangunan dapat dimaknai sebagai “desentralisasi risiko”, sehingga risiko krisis yang semula ditanggung oleh Pusat kini dapat dibagi dengan daerah. Namun demikian, langkah ini juga ditempuh untuk memenuhi tuntutan daerah terhadap otonomi dalam pelaksanaan urusan pemerintahan. Semangat ini pula yang kemudian diakomodir dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan ditegaskan kembali melalui UU No. 24 tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Alhasil, perencanaan pembangunan kini tidak lagi dilakukan secara murni sentralistik dengan pendekatan *top down*. Baik UU No. 22/1999 maupun UU No. 24/2005 menegaskan bahwa perencanaan pembangunan dilakukan melalui 3 (tiga) pendekatan, yaitu pendekatan dari atas (*top down*), pendekatan dari bawah (*bottom up*, partisipasi masyarakat), dan pendekatan teknokratis. Dengan kata lain, pemerintah daerah bersama masyarakat melalui mekanisme deliberatif (Musrembang), diberi kewenangan untuk menyusun perencanaan pembangunannya sendiri yang sesuai dengan potensi, tantangan, dan kebutuhan yang ada di aras lokal.

Perkembangan yang lebih progresif lagi ditunjukkan melalui terbitnya UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12/2011 tersebut lahir sebagai koreksi atas UU No. 10/2004 yang dinilai masih terdapat kekurangan dan belum mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga, mekanisme pembentukan suatu peraturan perundang-undangan kini tidak lagi bertumpu pada inisiatif “dari atas” (*top down*) dan berwatak teknokratis, melainkan harus melalui proses uji/konsultasi publik (*public hearing*). Kedua undang-undang ini menegaskan karakteristik peraturan perundang-undangan pasca reformasi yang membuka ruang-ruang partisipasi masyarakat sipil. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah pun demikian. Hal ini turut melatarbelakangi kemunculan peraturan daerah tentang partisipasi masyarakat yang kini banyak bermunculan di daerah.

Dalam konteks hubungan pusat dan daerah, penyelenggaraan pemerintahan yang selama 32 tahun era Orde Baru bercorak sentralistik, sejak saat itu mulai terdesentralisasi. UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah menjadi basis hukum bagi pelaksanaan era otonomi daerah. Hingga hari ini, UU Pemerintahan Daerah sudah telah diperbaharui dua kali (melalui UU No. 32/2004 dan UU 23/2014) dengan bertumpu pada semangat membangun kesetimbangan relasi pusat dan daerah dalam bingkai negara kesatuan yang terdesentralisasi.

Lahirnya berbagai kebijakan yang mencerminkan watak demokratis, responsif, aspiratif dan partisipatif tersebut menjamin bahwa semangat dan nilai nilai baru juga turut mewarnai dinamika proses perumusan kebijakan di Indonesia pasca reformasi. Hal ini tentunya kian mengukuhkan fondasi hukum bagi suatu tatanan sistem pemerintahan yang demokratis.

Tantangan hari ini adalah bagaimana meningkatkan efektivitas dan dampak dari kebijakan publik melalui proses penyusunan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*) di satu sisi, dan bagaimana meningkatkan keterlibatan publik di dalamnya agar mengarah pada bentuk partisipasi yang lebih substantif. Lahirnya UU No. 6/2014 tentang Desa dapat menjadi salah satu contoh, karena dalam proses penyusunannya telah melalui suatu kajian akademik yang serius dan mendalam, serta melibatkan para pihak baik dari eksekutif, legislatif, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil. Sehingga, terbitnya UU No. 6/2014 tentang Desa dapat menjadi pijakan yang baik bagi berbagai upaya pengembangan desa saat ini dan di masa depan.

Sebagai salah satu lembaga *think tank* pemerintah, Lembaga Administrasi Negara (LAN) memiliki peran strategis dalam membangun kebijakan yang mampu menjawab berbagai tantangan di atas melalui kegiatan kajian kebijakan, pengembangan laboratorium inovasi administrasi negara, dan penyelenggaraan diklat penguatan kapasitas aparatur sipil negara. Selain itu, LAN juga merupakan lembaga pembina Jabatan Fungsional Analis Kebijakan. Dengan peran dan posisi kelembagaan demikian, LAN tentunya dapat memberikan kontribusi penting dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi terwujudnya kebijakan yang mampu menjawab berbagai tantangan yang ada, baik di ranah tata kelola pemerintahan maupun di ranah kemasyarakatan. Semoga dengan terbitnya Jurnal Analis Kebijakan ini dapat semakin memperkuat kontribusi LAN dalam menjawab tantangan mengikuti lingkungan strategis kebijakan publik yang semakin dinamis.

Kepala LAN

Adi Suryanto

SALAM REDAKSI

Dear Oasisenz,

Di tengah kerja keras pemerintah mengejar ketertinggalan Indonesia dalam kompetisi global, Indonesia memerlukan sumber daya manusia (SDM) terdidik dan berkompeten sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan iptek yang sangat cepat. Kapasitas pemerintah di level makro untuk menciptakan berbagai kebijakan yang baik akan sulit terbangun tanpa fondasi kapasitas di level mikro dengan ketersediaan SDM yang profesional dan kompetitif. Terbitnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau dikenal dengan UU ASN mendorong terbangunnya pemerintahan berkinerja tinggi yang diisi oleh para ASN yang berkompeten, berintegritas, dan berwawasan global untuk memberi solusi terhadap berbagai persoalan kebijakan publik di Indonesia.

Masalah pendidikan merupakan salah satu masalah publik yang strategis di Indonesia. Guru sebagai pilar pendidikan memegang peran penting dalam mendidik generasi penerus sebuah bangsa. Sayangnya, permasalahan guru yang terjadi di Indonesia hingga saat ini bukan sekedar ketersediaan jumlah guru, namun juga soal pemerataan persebaran guru. **Fransisca Nur'aini Krisna** dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mencoba memetakan masalah pemerataan guru di Indonesia dan memberikan analisis untuk menyusun alternatif kebijakan pemerataan guru.

Selain kesenjangan soal guru, kesenjangan kompetensi juga menjadi permasalahan krusial bagi pemerintah. Berdasarkan hasil *monitoring* dan evaluasi yang dilakukan oleh Pusat Pengembangan Program dan Pembinaan Diklat LAN, **Siti Tunsiah** melakukan evaluasi peran Komite Penjamin Mutu (KPM) dalam mengawal penyelenggaraan Diklat bagi ASN. Penyelenggaraan Diklat mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi harus dipastikan sesuai dengan pedoman penyelenggaraan baik secara substantif maupun administratif, dengan harapan tujuan penyelenggaraan Diklat untuk memenuhi kesenjangan kompetensi dapat tercapai.

Masalah SDM di luar ASN juga penting untuk dicermati. Salah satunya mengenai ancaman penggunaan obat-obatan terlarang yang dapat merusak mental generasi penerus bangsa. Permasalahan penyalahgunaan narkoba di Indonesia semakin meningkat meskipun penindakan oleh aparat hukum dan keamanan telah dilaksanakan secara represif maupun persuasif. **Ahmad Shobirin** dari Kementerian Sosial akan menguraikan perlunya merehabilitasi pengguna Narkoba melalui Institusi Penerima Wajib Laporkan (IPWL) sebagai metode pendekatan yang bersifat kuratif atau rehabilitasi, baik medis maupun sosial. Melalui Analisis SWOPA, disusun rekomendasi kebijakan yang diusulkan untuk memperbaiki sistem rehabilitasi dalam rangka menekan pengguna maupun kasus peredaran narkoba di Indonesia.

Lingkungan yang sehat merupakan prasyarat tumbuhnya manusia yang sehat. Salah satu konsekuensi dari perkembangan sebuah kota adalah menghasilkan sampah. Sampah yang tidak terkelola dengan baik berisiko menimbulkan masalah publik yang pelik. Tidak terkecuali Kota Yogyakarta yang dikenal sebagai Kota Pariwisata, pengelolaan sampah masih menjadi masalah. **Shafiera Amalia** melakukan analisis implementasi Program Bank Sampah di Kota Yogyakarta yang menunjukkan kinerja *outcomes* dan kinerja *output* program Bank Sampah belum optimal. Namun demikian, menimbang pentingnya Program Bank Sampah, penulis memberikan analisis untuk penguatan kebijakan yang ada (*existing policy*).

Masih berbicara mengenai isu implementasi kebijakan, **Dian Dwi Laksani** dan **Kumara Jati** mencoba mengangkat isu kebijakan dari sektor lain dengan melakukan analisis hambatan tarif dan non tarif di pasar Eropa khusus untuk produk perikanan Indonesia. Analisis ini penting dilakukan untuk mengungkap potensi akses pasar serta mempromosikan dan membangun image untuk pengembangan ekspor ke negara-negara di Eropa pada produk perikanan Indonesia.

Selain menyajikan artikel, Jurnal Analis Kebijakan juga mempublikasikan risalah kebijakan atau *policy brief* yang akan mengulas isu-isu kebijakan dalam struktur yang lebih ringkas, dan berorientasi pada pemberian rekomendasi kebijakan yang dapat ditindaklanjuti dalam waktu cepat oleh para pembuat kebijakan. Dalam *policy brief* pertama, **Hani Afnita Murti** melakukan kajian terhadap optimalisasi peran teknologi untuk menghasilkan data spasial penanganan kasus kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang meliputi data *pre fire*, *on fire*, dan *post fire*. Penulis akan mengungkap manfaat ketiga data tersebut untuk pengambilan kebijakan berbasis bukti dan pendukung bukti ilmiah dalam penegakan hukum, sekaligus dalam hal pencegahan, mitigasi, perencanaan, perhitungan kerugian, maupun pemulihan lingkungan.

Policy brief kedua, **Halim** dan **Frida Chairiunisa** menawarkan beberapa pilihan kebijakan dalam membangun *quality assurance* kompetensi aparatur pengelolaan keuangan desa untuk memperkuat implementasi kebijakan dana desa. Penguatan kebijakan implementasi dana desa ini penting dilakukan sebagai upaya mengikis berbagai tantangan terkait kualitas kompetensi aparatur desa dalam mengelola dana desa sesuai amanat Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

Policy brief ketiga, **Priyono Tjiptoherijanto** mengulas dinamika kependudukan yang sedang terjadi dan mengulas beberapa persoalan pokok yang harus diantisipasi. Penulis akan memaparkan dinamika kependudukan saat ini yang dinilai masih sangat kurang terefleksi dalam strategi pembangunan ekonomi nasional seperti misalnya dan RPJP. Penulis menawarkan beberapa pilihan kebijakan yang sesuai dengan perkembangan kependudukan dan ketenagakerjaan di Indonesia.

Ide pemerintah untuk melakukan deregulasi kebijakan sebetulnya merupakan konsep yang sangat baik, namun melihat kondisi yang ada saat ini pemerintah perlu memperbaiki mekanisme pembatalan berbagai kebijakan. Berbagai negara telah melakukan deregulasi kebijakan dengan berbagai mekanismenya. Dalam *policy brief* terakhir, **Erna Irawati**, **Agit Kristiana** dan **Aldhino Niki Mancor** memaparkan konsep deregulasi dalam konteks penataan kebijakan nasional di Indonesia dengan memperhatikan tingkat resistensi atau gejolak yang mungkin timbul dalam implementasinya.

Redaksi menyampaikan terima kasih kepada para penulis yang telah berpartisipasi aktif menyebarkan gagasan konstruktifnya untuk peningkatan kualitas kebijakan publik di Indonesia melalui media Jurnal Analis Kebijakan. Kami nantikan partisipasi aktif dari para penulis baik analis kebijakan maupun pemerhati kebijakan lainnya untuk menuliskan hasil analisis kebijakannya dalam penerbitan Jurnal Analis Kebijakan edisi berikutnya.

Jakarta, Desember 2017

Tim Redaksi



ARTIKEL JURNAL

ALTERNATIF KEBIJAKAN PERMASALAHAN KETIDAKMERATAAN PENYEBARAN GURU POLICY ALTERNATIVES TO ADDRESS TEACHER DISTRIBUSSION INEQUALITY

Fransisca Nur'aini Krisna

Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan dan Kebudayaan, Balitbang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan

Abstrak

Salah satu permasalahan guru yang masih menjadi perhatian khusus Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan adalah ketidakmerataan penyebaran guru. Secara nasional, meski rata-rata rasio guru SD terhadap peserta didik (1:19) lebih rendah dari standar yang ditetapkan (1:32), namun terjadi ketimpangan dalam hal penyebarannya. Begitu pun untuk tingkat SMP, meski rerata rasio guru terhadap peserta didik (1:32) cukup rendah dibandingkan standar (1:36), namun beberapa daerah mengalami kekurangan guru, sementara daerah lainnya kelebihan guru. Kajian ini mencermati beberapa kabupaten yang telah berhasil melakukan pemerataan guru di daerahnya. Metode penelitian kajian ini adalah deskriptif kualitatif dengan menganalisis data sekunder yang berasal dari berbagai sumber rujukan berupa video rekaman wawancara narasumber terkait, dokumen, peraturan perundangan, dan literatur lainnya. Strategi pemerataan guru yang dilakukan di beberapa kabupaten tersebut antara lain penggabungan dua sekolah, mutasi guru, pembelajaran kelas rangkap, guru keliling, dan pengangkatan guru baru. Analisis kebijakan dilakukan dengan menggunakan berbagai kriteria, seperti aspek efektifitas, efisiensi, aspek ketercukupan, keadilan/ pemerataan, koresponsifan, dan aspek kelayakan untuk menganalisis beberapa alternatif kebijakan yang telah dilakukan pemerintah daerah dalam pemerataan guru. Model pemerataan guru selanjutnya dikembangkan sesuai dengan kondisi tipologi daerah.

Kata kunci: pemerataan guru, analisis kebijakan, penggabungan sekolah, pembelajaran kelas rangkap, guru keliling

Abstract

One of the problems that require special intentions from the Ministry of Education and Culture is equal distribution of teachers. Despite lower ratio of elementary teacher-student nationwide (1:19) in comparison to the national standard (1:32), there is problem of inequal distribution between regions, in which some regions have less teachers while others are in surplus. Similarly, although the average of teacher-student ratio in junior high schools is considered low (1:32) compared to the standard (1:36), some regions have more teachers than others while some are in deficit. This study examines regions which have succeeded in distributing teachers in their areas. Research method used for this study is descriptive qualitative by analyzing secondary data from various resources such as videos of interviews from stakeholders, documents, regulations, and other literatures. Strategies for distributing teachers consist of school's regrouping, teachers rotation, doubled-class learning, mobile teacher, and recruitment of new teachers. Multiple criteria such as effectiveness, efficiency, equity, responsiveness, adequacy, and appropriateness, are utilized to analyze each of the policy alternatives. Teacher distribution models are developed according to specific regions based on its typology.

Keywords: teacher distribution, school regrouping, doubled class learning, mobile teacher

A. Pendahuluan

Pembangunan manusia melalui sektor pendidikan sangat penting. Peningkatan mutu pendidikan menjadi prasyarat untuk memperoleh manusia usia produktif yang berkualitas. Guru merupakan ujung tombak sektor pendidikan dalam memberikan pembelajaran yang bermutu sehingga mampu menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas. Permasalahan dan tantangan yang dihadapi Indonesia terkait guru diantaranya adalah: 1) jumlah dan distribusi guru yang belum merata antar daerah, 2) masih rendahnya kompetensi dan kinerja guru, dan 3) kurangnya kapasitas Lembaga Pendidikan Tenaga Kependidikan (LPTK) dalam menyediakan guru berkualitas (Lampiran Bab 1 Renstra Kemdikbud 2015-2019).

Terkait dengan jumlah guru, berdasarkan data dari Direktorat Pembinaan Pendidik dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Dasar (P2TK Dikdas), pada akhir 2014, rasio guru SD terhadap peserta didik di Nanggroe Aceh Darussalam adalah 1:13, sedangkan rasio guru SD di Papua adalah 1:40. Rasio guru SMP di Aceh adalah 1:16 sedangkan di Papua adalah 1:32. Sedangkan rata-rata nasional rasio guru SD adalah 1:19 dan rata-rata rasio guru SMP adalah 1:22. Apabila merujuk pada ketentuan rasio guru SD dan SMP sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2008 tentang Rasio Guru, maka untuk jenjang SD, secara nasional rata-rata rasio jumlah guru SD terhadap peserta didik lebih rendah dari yang ditetapkan, sedangkan untuk jenjang SMP rasio guru lebih besar dibandingkan yang ditetapkan.

Lebih lanjut, apabila melihat pada data kebutuhan guru di sekolah negeri (SD dan SMP) tahun 2015, terlihat bahwa secara nasional kebutuhan guru SD dan SMP negeri sebanyak 1.674.835 guru, sedangkan jumlah guru PNS bersertifikat sebanyak 1.181.752 guru. Hal ini menunjukkan bahwa secara nasional terdapat kekurangan guru sebesar 493.083 guru

(Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan, 2015). Namun secara nasional jumlah guru tidak tetap cukup jauh melebihi angka kebutuhan guru, yakni sebesar 636.064 guru. Hal ini menunjukkan bahwa daerah belum dapat memenuhi kebutuhan guru dengan tepat karena pemanfaatan guru honorer jauh lebih besar dibandingkan angka kebutuhan guru. Kebutuhan guru dihitung berdasarkan jumlah guru PNS bersertifikat yang dibutuhkan sesuai mata pelajaran untuk SMP dan guru kelas untuk SD.

Meskipun pada tahun 2011 telah diterbitkan Surat Keputusan Bersama Lima Menteri (SKB 5 Menteri) terkait pemerataan guru, namun SKB ini belum tersosialisasi dengan baik di tingkat daerah, selain itu, belum banyak daerah yang memiliki komitmen penuh untuk melaksanakan SKB 5 Menteri tersebut.

Ketidakmerataan distribusi guru di daerah mengakibatkan banyak sekolah-sekolah yang kekurangan guru berkualitas. Hal ini juga menyebabkan siswa di daerah-daerah terpencil tidak dapat menikmati layanan pendidikan berkualitas diakibatkan kurangnya guru berkualitas. Selain itu ketidakmerataan guru juga akan berdampak pada karir guru, karena akan muncul permasalahan terhadap pemenuhan beban jam mengajar guru yang nantinya dapat mempengaruhi sertifikasi dan kenaikan pangkat.

Kajian ini mencoba untuk melihat praktik baik yang telah dilakukan oleh beberapa kabupaten yang telah berhasil mencari solusi atas permasalahan ketidakmerataan guru di daerahnya. Bagaimana pelaksanaan kebijakan pemerataan guru di beberapa kabupaten tersebut? Apakah berbagai alternatif kebijakan pemerataan guru yang dilakukan di beberapa kabupaten tersebut dapat diterapkan di daerah lain?

B. Tinjauan Literatur

1. Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan didefinisikan sebagai salah satu disiplin Ilmu Sosial Terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu untuk memecahkan masalah kebijakan (Dunn, 2008). Analisis kebijakan juga diartikan sebagai penentuan dalam rangka hubungan antara berbagai alternatif kebijakan dan tujuan-tujuan kebijakan (Nagel, 1995). Analisis kebijakan dilakukan untuk memahami masalah publik dan mencari upaya penyelesaiannya.

Di dalam menentukan rekomendasi kebijakan yang akan diambil, terdapat beberapa tipe rasionalitas yang harus dipertimbangkan oleh pengambil kebijakan, antara lain: rasionalitas teknis, ekonomis, legalitas, sosial, dan substantif (Dunn, 2008). Rasionalitas tersebut penting untuk melihat apakah alternatif kebijakan yang diambil masuk akal dan memenuhi argumen rasional. Rasionalitas teknis membandingkan antar alternatif kebijakan yang mempromosikan efektifitas penyelesaian masalah yang dihadapi. Rasionalitas ekonomis melihat dari sisi efisiensi tiap strategi atau alternatif kebijakan yang akan diambil. Rasionalitas legal membandingkan antar alternatif kebijakan dari aspek legalitas. Rasionalitas sosial membandingkan alternatif kebijakan berdasarkan kapasitasnya untuk dapat memenuhi atau meningkatkan nilai dalam institusi sosial, dengan kata lain mempromosikan institusionalisasi (proses pelembagaan). Rasionalitas substantif menggabungkan beberapa rasionalitas sebelumnya untuk memutuskan alternatif kebijakan yang paling tepat sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada di lapangan.

Pemilihan kriteria dilakukan untuk menentukan rekomendasi kebijakan sesuai dengan pertimbangan rasionalitas. Kriteria

digunakan untuk menilai tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Di dalam kajian ini, kriteria yang ditetapkan untuk mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan pemerataan guru menggunakan kriteria yang dipaparkan oleh Dunn (2016), antara lain kriteria efektifitas (*effectiveness*), ketercukupan (*adequacy*), efisiensi (*efficiency*), pemerataan (*equity*), koresponsifan (*responsiveness*), dan kelayakan (*appropriateness*).

Kriteria efektifitas digunakan untuk melihat apakah alternatif kebijakan berjalan efektif atau tidak. Kriteria efisiensi digunakan untuk mengkaji apakah sumber daya yang digunakan dapat mencapai target yang dikehendaki di dalam setiap alternatif kebijakan yang diambil. Kriteria ketercukupan mencakup sejauhmana tingkat efektifitas mampu menjawab kebutuhan, nilai, ataupun peluang dari permasalahan yang ada. Kriteria ekuiti/pemerataan terkait erat dengan rasionalitas legal dan sosial, yakni tentang pemerataan keadilan, dampak, dan upaya dari setiap kebijakan. Kriteria koresponsifan melihat sejauhmana kebijakan yang diambil nantinya akan memenuhi kebutuhan kelompok paling terdampak dari kebijakan tersebut. Kriteria terakhir yaitu kelayakan sangat terkait dengan rasionalitas substantif, kriteria ini mengkaji apakah kebijakan yang diambil memiliki nilai-nilai dan tujuan yang layak untuk masyarakat luas (Dunn, 2008).

2. Pemerataan Guru

Berdasarkan Peraturan Bersama 5 Menteri, terdapat dua langkah mendasar dalam penataan dan pemerataan guru, yaitu pendataan guru dan analisis kebutuhan guru. Pendataan guru dilaksanakan untuk mengetahui semua guru yang ada di suatu wilayah dan berbagai data terkait misalnya kualifikasi pendidikan dan satuan pendidikan tempat penugasan. Setelah diperoleh data kondisi guru mutakhir, dilaksanakan analisis kebutuhan guru. Analisis ini untuk mengidentifikasi kondisi kesenjangan dis-

tribusi guru di wilayah dan satuan pendidikan. Hasilnya adalah data tentang satuan pendidikan dan wilayah (desa, kecamatan) yang mengalami kekurangan maupun kelebihan guru. Setelah dilakukan dua langkah tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menentukan strategi yang dianggap paling memungkinkan untuk mengatasi kondisi persoalan tersebut.

3. Perencanaan Kebutuhan Guru

a. Prinsip Perhitungan Kebutuhan Guru SD

- 1) Jumlah peserta didik maksimal 32 orang;
- 2) 1 orang guru untuk 32 peserta didik;
- 3) Untuk daerah khusus, minimal ada 4 orang guru kelas/satuan pendidikan;
- 4) Untuk non daerah khusus, minimal ada 6 orang guru kelas/satuan pendidikan;
- 5) Tambahan 3 guru per satuan pendidikan untuk agama, penjasorkes, dan muatan lokal.

b. Prinsip Perhitungan Kebutuhan Guru SMP/ SMA/ SMK

- 1) Setiap rombongan belajar (rombel) dalam mengikuti mata pelajaran tertentu diampu oleh 1 (satu) orang guru;
- 2) Jumlah guru dihitung berdasarkan jumlah tatap muka per minggu yang terjadi di sekolah (JTM) dibagi wajib mengajar guru (24);
- 3) Jumlah tatap muka dihitung dengan cara menjumlahkan jumlah rombel per tingkat kali jumlah jam mata pelajaran per minggu per tingkat yang ada dalam struktur kurikulum;
- 4) Wajib mengajar yang digunakan adalah 24 jam tatap muka per minggu;
- 5) Guru mata pelajaran hanya mengampu 1 (satu) jenis mata

pelajaran yang sesuai dengan sertifikat pendidik dan atau latar belakang pendidikan yang dimilikinya;

- 6) Guru Bimbingan Penyuluhan/ Bimbingan Konseling dihitung dengan jumlah seluruh siswa dibagi 150.

$$KG = \frac{JTM}{24} = \frac{(MP1 \times \sum K1) + (MP2 \times \sum K2) + (MP3 \times \sum K3)}{24}$$

Keterangan:

KG = kebutuhan guru

JTM = jumlah tatap muka per jenis guru per minggu

MP = alokasi jam mata pelajaran per minggu pada mata pelajaran tertentu di satu tingkat

$\sum K$ = jumlah kelas/rombongan belajar pada suatu tingkat yang mengikuti pelajaran tertentu

24 = wajib mengajar per minggu, digunakan angka 24

1,2,3 = tingkat 1, 2 dan 3

C. Metode Penelitian

Kajian analisis kebijakan pemerataan guru dilaksanakan melalui kajian kualitatif analisis literatur dan media yang berisikan berita atau informasi tentang praktik baik penataan dan pemerataan guru di beberapa daerah. Kajian ini juga melakukan studi dokumentasi terhadap berbagai peraturan perundangan termasuk peraturan daerah yang terkait dengan distribusi guru.

Daerah yang dimaksud dalam studi ini adalah beberapa kabupaten di Indonesia yang telah terbukti dapat menata dan mendistribusikan guru untuk mengatasi kekurangan guru yang terjadi di daerah tersebut. Beberapa kabupaten yang dijadikan rujukan dalam tulisan ini antara lain Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Aceh Barat Daya, Kabupaten Blitar, Kabupaten Wonosobo, dan Kabupaten Luwu Utara.

Sumber-sumber atau bahan studi ini adalah buku, jurnal, video rekaman hasil wawancara dengan narasumber terkait, dokumen terunggah seperti peraturan perundangan, petunjuk teknis, berita *online*, surat kabar cetak, dan berbagai media lainnya terkait dengan analisis kebijakan dan pemberitaan tentang kinerja, pelaksanaan, atau keberhasilan daerah dalam mengatasi persoalan ketidakmerataan penyebaran guru di daerahnya.

Analisis kebijakan dilakukan terhadap beberapa alternatif kebijakan pemerataan guru di kabupaten-kabupaten yang termasuk praktik baik, dengan melihat berbagai aspek seperti aspek efektifitas, efisiensi, aspek ketercukupan, keadilan/pemerataan, koresponsifan, dan aspek kelayakan.

D. Hasil Kajian

1. Praktik Baik Pemerataan Guru di Beberapa Kabupaten

a. Kabupaten Gorontalo

Berdasarkan video hasil wawancara dengan Bupati Gorontalo dan Kepala Dinas Pendidikan Gorontalo diketahui bahwa proses penataan/pendistribusian guru di Kabupaten Gorontalo diawali dengan pendataan seluruh guru yang ada di Kabupaten Gorontalo pada semua jenjang pendidikan. Kemudian diikuti dengan pemetaan keberadaan atau posisi guru berdasarkan satuan pendidikan tempat guru mengajar. Berdasarkan data pemetaan guru tersebut disusun analisis kebutuhan guru. Pada langkah ini akan menggambarkan bagaimana kondisi guru di Kabupaten Gorontalo, yaitu posisi-posisi lokasi satuan pendidikan yang kekurangan guru ataupun yang kelebihan guru. Analisis ini juga menunjukkan guru apa yang berlebih, dan apa yang kurang, baik

berdasarkan jenjang ataupun berdasarkan mata pelajaran. Berdasarkan hasil analisis kebutuhan tersebut disusun kebijakan penataan/pendistribusian guru, dari lokasi atau satuan pendidikan yang mengalami kelebihan ke lokasi atau satuan pendidikan yang mengalami kekurangan. Kebijakan pemerataan guru yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Gorontalo antara lain: pemindahan (mutasi) guru, penggabungan sekolah, pembelajaran kelas rangkap, guru keliling dengan bus guru.

Pemindahan (mutasi) guru dilakukan dengan memindahkan guru yang berstatus PNS dari daerah perkotaan ke daerah terpencil yang kekurangan guru. Untuk guru-guru yang bertugas di daerah terpencil, baik guru yang sudah ada atau guru baru pindahan sebagai konsekuensi penataan guru diberikan dana insentif. Penggabungan sekolah (*school regrouping*) merupakan strategi yang dilakukan dengan menggabungkan dua sekolah kecil yang jaraknya berdekatan (sekolah kecil dimaksud adalah sekolah dengan jumlah murid kurang dari 100 siswa) menjadi satu sekolah untuk memenuhi kebutuhan guru di sekolah tersebut. Dengan penggabungan dua sekolah maka kebutuhan guru dapat terpenuhi. Pembelajaran kelas rangkap dilakukan dengan menggabungkan dua kelas yang mata pelajarannya memiliki KD berjenjang, seperti kelas 3 dan 4 dengan mata pelajaran yang sama yaitu IPA dapat dilakukan pembelajaran kelas rangkap oleh satu orang guru. Adapun keuntungan pembelajaran kelas rangkap adalah kakak kelas dapat membantu adik kelasnya memahami pelajaran, jadi guru merasa sangat terbantu dengan proses belajar ini. Kebijakan lain yakni guru keliling, pemerintah

daerah menyediakan bus guru sehingga guru bisa berkeliling dari satu sekolah ke sekolah lain. Kebijakan guru keliling ini terutama untuk memenuhi kebutuhan guru mata pelajaran Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan (PJOK), Seni Budaya, dan TIK. Kebijakan ini didukung oleh landasan hukum yakni peraturan bupati terkait *regrouping* dan pemindahan guru.

b. Kabupaten Purworejo

Penataan guru di Kabupaten Purworejo diawali dengan pendataan guru dengan melibatkan kepala sekolah untuk memberikan gambaran kondisi di sekolahnya masing-masing. Dari gambaran kondisi guru yang disampaikan oleh kepala sekolah disusun analisis kebutuhan guru di Kabupaten Purworejo, hal ini dilakukan untuk mengidentifikasi kondisi kekurangan ataupun kelebihan guru berdasarkan satuan pendidikan dan mata pelajaran. Selanjutnya dilakukan penataan guru untuk mengatasi kekurangan dengan melakukan dua kebijakan yaitu pemindahan guru dan penggabungan sekolah.

Kebijakan pemindahan guru dilakukan dengan melibatkan para pengawas untuk memastikan bahwa penataan dapat terlaksana dengan baik. Selain melakukan pemerataan guru dengan cara mutasi atau pemindahan guru, Kabupaten Purworejo juga menggabungkan beberapa sekolah kecil menjadi satu dalam program *Regrouping* sekolah. Dengan kebijakan ini, kekurangan guru di sekolah kecil dapat teratasi. Kebijakan ini didukung oleh Peraturan Bupati Purworejo Nomor 37 tahun 2009 tentang Pedoman Penghapusan dan Penggabungan Sekolah Dasar di lingkung-

an Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Purworejo

c. Kabupaten Aceh Barat Daya

Kabupaten Aceh Barat Daya melakukan pendistribusian guru diawali dengan pendataan guru. Semua guru yang ada didata berdasarkan posisi satuan pendidikan tempat tugasnya. Data yang diperoleh kemudian menjadi bahan analisis kebutuhan guru. Langkah pemerataan guru berdasarkan hasil analisis kebutuhan dilaksanakan melalui pemindahan guru dan *Regrouping* sekolah. Pemindahan guru dilaksanakan dari satuan pendidikan yang berkelebihan ke satuan pendidikan yang mengalami kekurangan. *Regrouping* sekolah dilakukan untuk mengefisienkan kondisi guru yang ada dengan kondisi sekolah. *Regrouping* sekolah dilakukan pada sekolah yang lokasinya berdekatan dan memiliki kecenderungan kekurangan murid (jumlah murid dari tahun ke tahun semakin sedikit).

d. Kabupaten Blitar

Program pemerataan guru di Kabupaten Blitar dilakukan dengan melakukan pendataan guru, data guru ini sebagai basis penyusunan analisis kebutuhan guru. Untuk mengatasi permasalahan distribusi guru dilakukan model pembelajaran kelas rangkap. Pembelajaran kelas rangkap adalah penggabungan pembelajaran dua kelas yang berbeda ke dalam satu kelas. Kelas rangkap hanya dapat dilaksanakan pada pelajaran yang sama dengan RPP yang dapat dikombinasikan. Misalnya pembelajaran Kelas 3 dan 4 digabung menjadi satu untuk membahas Pelajaran IPA tentang Tumbuhan. Pembelajaran kelas rangkap

dilakukan karena di daerah terpencil tidak memungkinkan untuk menggabungkan sekolah, jumlah peserta didik yang terbatas dan jumlah guru yang terbatas membuat pembelajaran kelas rangkap merupakan alternatif terbaik. Terdapat 241 sekolah kecil di Kabupaten Blitar. Alih fungsi guru mata pelajaran menjadi guru kelas juga menjadi strategi lain yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan dalam upaya mengatasi kekurangan guru kelas.

e. Kabupaten Wonosobo

Usaha penataan guru di Kabupaten Wonosobo dimulai dengan pembentukan tim khusus untuk melakukan pendataan guru. Tim ini berasal dari berbagai instansi pemerintahan di Kabupaten Wonosobo. Tim ini setelah mendapatkan data seluruh guru di Kabupaten Wonosobo melakukan pemetaan dan analisis kebutuhan guru. Langkah ini dilakukan untuk mengidentifikasi penyebaran guru dan satuan pendidikan, sehingga dapat diketahui satuan pendidikan mana yang memerlukan tambahan guru atau yang dapat dilakukan efisiensi guru. Langkah selanjutnya Pemerintah Kabupaten Wonosobo melakukan uji publik untuk mendapatkan tanggapan atau *feedback* dari masyarakat terkait dengan hasil pemetaan dan analisis kebutuhan guru. Uji publik ini berfungsi untuk mengkonfirmasi kebutuhan guru yang sebenarnya di masyarakat dan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.

Langkah terakhir yang dilaksanakan adalah melakukan pendistribusian guru sesuai dengan rekomendasi uji publik. Diharapkan pendistribusian kembali guru ini dapat mengefektifkan dan mengefi-

sienkan penyebaran guru di Kabupaten Wonosobo.

f. Kabupaten Luwu Utara

Penataan guru di Kabupaten Luwu Utara diawali dengan komitmen para pemangku kepentingan dalam melaksanakan program Distribusi Guru Proporsional. Program ini dimulai dengan pendataan guru yang ada di semua wilayah kabupaten. Data ini kemudian dianalisis oleh sebuah lembaga khusus yang dibentuk Pemda untuk menunjukkan ketersediaan guru. Selanjutnya dilakukan pemutakhiran data guru dan dilakukan validasi terhadap para guru tersebut, misalnya kepastian posisi mengajarnya. Melalui Forum Pemangku Kepentingan (FPK) dilakukan advokasi kepada masyarakat untuk mendorong penerbitan peraturan tentang penataan guru. Implementasi peraturan itu yaitu pemindahan guru dikawal dan diawasi oleh FPK sehingga benar-benar terlaksana. Pemindahan guru berdasarkan kriteria alamat domisili, sehingga guru didistribusikan ke daerah sesuai domisilinya, kriteria lain adalah guru yang dipindah bukan guru yang akan menjalani masa pensiun. Berdasarkan kebijakan tersebut berhasil dipindahkan sebanyak 129 orang guru SD ke sekolah-sekolah yang membutuhkan. Pada tahun 2015, Dinas Pendidikan Kabupaten Luwu Utara mereplikasi keberhasilan program tersebut untuk tingkat SMP dan SMA.

E. Pembahasan

Alternatif Kebijakan Model Pemerataan/Distribusi Guru di Beberapa Kabupaten

Berdasarkan hasil telaah praktik baik pelaksanaan pemerataan guru di beberapa kabupaten, diketahui bahwa terdapat setidaknya terdapat lima alternatif kebijakan pemerataan guru yang telah memberikan dampak positif di kabupaten-kabupaten tersebut. Beberapa alternatif kebijakan guru tersebut yaitu:

a. Mutasi Guru (Redistribusi)

Kebijakan ini dilakukan dengan memindahkan guru yang berstatus PNS dari daerah perkotaan ke daerah terpencil. Kebijakan ini biasanya disertai dengan pemberian insentif yang cukup tinggi bagi guru yang bekerja di daerah terpencil seperti halnya yang dilakukan oleh Kabupaten Gorontalo dan Luwu Utara.

b. Penggabungan Sekolah

Penggabungan sekolah (*school regrouping*) merupakan strategi yang dilakukan dengan menggabungkan dua sekolah kecil yang jaraknya berdekatan (sekolah kecil dimaksud adalah sekolah dengan jumlah murid kurang dari 100 siswa) menjadi satu sekolah

untuk memenuhi kebutuhan guru di sekolah tersebut.

c. Pembelajaran Kelas Rangkap

Pembelajaran kelas rangkap dilakukan dengan menggabungkan dua kelas yang mata pelajarannya memiliki KD berjenjang. Pembelajaran kelas rangkap dilakukan karena di daerah terpencil tidak memungkinkan untuk menggabungkan sekolah, jumlah peserta didik yang terbatas dan jumlah guru yang terbatas membuat pembelajaran kelas rangkap merupakan alternatif terbaik

d. Guru Keliling (*mobile teacher*)

Guru berkeliling dari satu sekolah ke sekolah lain. Kebijakan guru keliling ini terutama untuk memenuhi kebutuhan guru mata pelajaran Pendidikan Jasmani Olahraga dan Kesehatan (PJOK), Seni Budaya, dan TIK. Pemda Kabupaten Gorontalo juga menyediakan bus guru untuk memudahkan mobilisasi.

Enam kriteria dalam analisis kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn (2008) digunakan untuk mengkaji beberapa kebijakan pemerataan guru tersebut. Hasil analisis terhadap keempat alternatif kebijakan pemerataan guru disajikan dalam Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Matriks analisis alternatif kebijakan berdasarkan kriteria yang ditetapkan

Alternatif kebijakan pemerataan guru	Kriteria					Kelayakan
	Efektifitas	Efisiensi	Ketercukupan	Keadilan/pemerataan	Keresponsifan	
Penggabungan (<i>Regrouping</i>) Sekolah	Efektif untuk SD dengan jumlah siswa sedikit (<50) dan guru di masing-masing SD juga sedikit serta letaknya berdekatan (secara geografis memungkinkan).	Tidak memerlukan banyak biaya, karena tidak menambah jumlah guru. Dalam beberapa hal dapat menghemat anggaran, karena mengurangi pengangkatan guru baru.	Kebijakan ini mampu menjawab persoalan kebutuhan guru untuk daerah yang memiliki sekolah-sekolah kecil yang berdekatan.	Dapat dilaksanakan, meski mungkin perlu melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai sekolah yang digabung dengan sekolah lain di desa sebelah.	Teknis pelaksanaan sesuai dengan Juknis penggabungan sekolah. Guru-guru dari dua sekolah yang bergabung dapat saling melengkapi ketika memberikan pembelajaran.	Dapat dilakukan dengan catatan pemerintah daerah telah mensosialisasikan kebijakan ini sehingga diterima masyarakat luas.
Mutasi Guru (Redistribusi)	Efektif dilaksanakan pada daerah yang jumlah gurunya sudah mencukupi atau berlebih tetapi mengalami ketidakmerataan penyebaran guru.	Memerlukan anggaran tambahan dalam bentuk insentif, penyediaan tempat tinggal yang layak, dan kebutuhan transportasi guru.	Mutasi guru mampu memenuhi kebutuhan guru di daerah yang sulit dijangkau, dengan menempatkan guru di daerah terpencil memungkinkan layanan pendidikan tetap berjalan baik.	Dapat dilaksanakan dengan dukungan peraturan daerah.	Perlu dilakukan dengan hati-hati mempertimbangkan berbagai faktor untuk menjamin kesejahteraan dan hak-hak guru tetap terpenuhi.	Layak dilakukan dengan catatan pemberian insentif dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan guru dan menjangkau guru ke daerah terpencil.

Alternatif kebijakan pemerataan guru	Kriteria					Kelayakan
	Efektifitas	Efisiensi	Ketercukupan	Keadilan/pemerataan	Keresponsifan	
Pembelajaran Kelas Rangkap	Efektif untuk SD kecil dengan jumlah murid dan guru terbatas.	Tidak memerlukan biaya besar.	Pembelajaran kelas rangkap tidak menambah jumlah guru akan tetapi mampu memenuhi kebutuhan murid untuk tetap belajar, pembelajaran kelas rangkap juga memungkinkan siswa belajar dengan kakak kelasnya.	Perlu sosialisasi kepada masyarakat sekitar tentang proses pembelajaran ini.	Dapat dilaksanakan pada mata pelajaran yang sama dengan RPP yang dikombinasikan antarkelas yang dirangkap.	Layak untuk dilaksanakan karena efektif dan efisien serta memberikan kesempatan bagi guru untuk berinovasi dalam mengembangkan RPP pembelajarannya.
Guru Keliling (<i>mobile teacher</i>)	Efektif dilakukan pada sekolah yang lokasinya berdekatan.	Perlu diperhatikan biaya transport untuk kelancaran mobilitas guru.	Dapat dilakukan apabila guru mata pelajaran tertentu memang sudah dimiliki oleh daerah, namun terdapat keterbatasan jumlah. Dengan program guru keliling, guru-guru mata pelajaran PJOK, Seni Budaya dan TIK dapat menjangkau lebih banyak.	Dapat dilaksanakan.	Koordinasi antarkepala sekolah yang menjadi sasaran pelaksanaan strategi ini.	Kebijakan ini dapat terlaksana dengan memperhatikan jarak antar sekolah yang akan dikunjungi dan jumlah jam mengajar yang harus terpenuhi.

F. Kesimpulan

Terdapat beberapa komponen yang sama dari praktek pendistribusian guru yang dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah. Komponen tersebut adalah pendataan guru dan analisis kebutuhan guru. Dua hal ini adalah langkah dasar dalam penataan dan pemerataan guru apa pun strateginya. Pendataan guru (pemutakhiran data guru) dilakukan untuk memastikan jumlah guru yang ada saat ini serta mendapatkan data-data guru sesuai kebutuhan, seperti kualifikasi pendidikan, posisi bertugas dan keterpenuhan beban mengajar. Setelah didapatkan data jumlah guru keseluruhan dilakukan analisis kebutuhan dan pemetaan guru, hal ini untuk mengetahui kondisi penyebaran guru saat ini, mengetahui posisi satuan pendidikan yang mengalami kelebihan maupun kekurangan guru. Sehingga dapat disusun beberapa alternatif solusi yang dapat diimplementasikan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi guru.

Selain itu diketahui bahwa dalam kebijakan penataan dan pemerataan guru diperlukan payung hukum peraturan. Semua daerah dalam uraian di atas sudah memiliki landasan peraturan baik yang berbentuk SK Bupati, Peraturan Bupati, atau bahkan Peraturan Daerah. Peraturan ini harus menegaskan koordinasi dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan dan pemerataan guru, serta menjelaskan strategi

kebijakan yang diimplementasikan. Salah satu contohnya adalah Kabupaten Aceh Barat Daya menerbitkan tiga peraturan terkait penataan dan pemerataan guru, yaitu Peraturan Bupati No. 22 tahun 2014, SK Bupati Aceh Barat Daya Nomor BKPP: 824/35/2014, dan SK Bupati Aceh Barat Daya No. 108 tahun 2015.

Terkait dengan strategi yang diambil, ada beberapa model pemerataan guru yang dilaksanakan oleh berbagai daerah tersebut, diantaranya adalah pemindahan guru, *regrouping* sekolah, pembelajaran kelas rangkap, guru keliling, dan pengangkatan guru baru. Pemindahan guru merupakan model yang paling banyak dilakukan, karena hal ini berarti langsung menasar pada kondisi penyebaran guru. Penggabungan sekolah (*regrouping*) dilakukan dengan pertimbangan efisiensi guru, sekolah-sekolah yang kecil (jumlah siswanya sedikit) dan berdekatan dijadikan satu sekolah. Pembelajaran kelas rangkap dilakukan dengan menggabungkan pembelajaran dua kelas yang berbeda oleh satu guru, pada pembelajaran yang sama. Kebijakan guru keliling dilakukan dengan menugaskan guru untuk mengajar di beberapa sekolah yang lokasinya berdekatan. Sedangkan pengangkatan guru baru dilaksanakan dengan merekrut guru dan menempatkannya pada satuan-satuan pendidikan yang mengalami kekurangan guru, terutama pada daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.

G. Rekomendasi

Model Praktek Baik Pemerataan Guru untuk Berbagai Tipologi Daerah

Berdasarkan analisis terhadap beberapa praktik baik distribusi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten, berikut disampaikan berbagai model praktik baik distribusi guru untuk tipologi daerah tertentu.

a. Daerah perbatasan

Karakteristik daerah antara lain minim infrastruktur dan fasilitas umum seperti fasilitas pendidikan dan kesehatan serta minim akses transportasi. Untuk daerah dengan tipologi seperti ini, maka model pemerataan guru yang paling cocok adalah mutasi guru dengan menyediakan fasilitas tempat tinggal bagi guru yang aman dan nyaman

b. Daerah terpencil

Karakteristik daerah antara lain: jumlah sekolah dan guru terbatas, sulit dijangkau karena kendala akses transportasi, jalan rusak/tidak ada, angkutan umum sangat terbatas atau bahkan tidak ada. Untuk daerah dengan tipologi seperti ini, maka model pemerataan guru yang paling cocok adalah:

- a) Pembelajaran kelas rangkap, satu guru mengajar beberapa kelas.
- b) *Mobile teacher*, guru mata pelajaran agama, PJOK, Mulok bisa mengajar pada beberapa SD terdekat.
- c) Penempatan guru di daerah terpencil selama 2-3 tahun (pemindahan guru sementara).

c. Daerah tertinggal

Karakteristik daerah antara lain infrastruktur terbatas seperti listrik dan transportasi, jumlah sekolah terbatas dan kondisi seadanya, serta

tingkat pendidikan dan pendapatan penduduk yang rendah. Untuk daerah dengan tipologi seperti ini, maka model pemerataan guru yang paling cocok adalah:

- a) Mutasi Guru, yakni dengan memindahkan guru ke satuan pendidikan yang kekurangan.
- b) Pembelajaran Kelas Rangkap, yaitu satu guru mengajar dua kelas secara bersamaan.
- c) Guru Keliling (*mobile teacher*), untuk guru-guru mata pelajaran tertentu yang jumlahnya sangat terbatas dan sekolah yang berdekatan.

Daftar Pustaka

- Dunn, N. William, 2008, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Fourth edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall, hal. 213-229
- Howlett, Michael, Ramesh, M. dan Perl, Anthony, 2007, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, 2nd edition, Toronto: Oxford University Press, hal.76
- Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2015-2019, 2015, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
- Tim Perencanaan Program, 2015, *Buku Program Kerja 2015*, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, Direktorat Pembinaan PTK Dikdas
- Tim Penyusun, 2015, *Laporan Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Pendidikan Dasar* 2014, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, Direktorat Pembinaan PTK Dikdas
- USAID-KINERJA, 2014, *Tata Kelola Distribusi Guru Secara Proporsional (DGP). Seri Pembelajaran dari*

USAID-KINERJA. Jakarta: USAID-KINERJA

Peraturan Perundangan

Peraturan Bupati Aceh Barat Daya No. 22 tahun 2014 Penataan dan Pemerataan Guru Pegawai Negeri Sipil di Wilayah Kabupaten Aceh Barat Daya Tanggal 28 Oktober 2014.

Peraturan Bupati Purworejo Nomor 37 tahun 2009 Pedoman Penghapusan dan Penggabungan Sekolah Dasar di lingkungan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Purworejo.

Website

Dunn, N. William, 2015, *Public Policy Analysis 5th Edition, Chapter 2: Policy Analysis in the Policymaking Process*, Power Points and Teaching Notes, diunduh dari <https://sites.google.com/a/policyonline.org/www/powerpointslides,datasets,an dteachingnot>, pada 10 Agustus 2016.

Dunn, N. William, 2015, *Public Policy Analysis 5th Edition, Chapter 5: Recommending Preferred Policies*, Power Points and Teaching Notes, diunduh dari <https://sites.google.com/a/policyonline.org/www/powerpointslides,datasets,an dteachingnot>

Situs Resmi Pemerintahan Kabupaten Blitar, “Kabupaten Blitar Menjadi

Percontohan Nasional Penataan dan Pemerataan Guru (PPG)”, 22 Oktober 2014, diunduh dari, <https://www.blitarkab.go.id/2014/10/22/kabupaten-blitar-menjadi-percontohan-nasional-penataan-dan-pemerataan-guru-ppg/> pada Oktober 2016

Video Wawancara dengan Bupati dan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Purworejo serta Wawancara dengan Bupati dan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Gorontalo dalam “*Praktik Baik Penataan dan Pemerataan Distribusi Guru di Purworejo dan Gorontalo*”, 2013, diunduh dari https://www.youtube.com/watch?v=e_7bs3t8Upg, pada 15 Februari 2016.

Video Wawancara dengan Bupati dan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Blitar dalam “*Penataan dan Pemerataan Guru di Kabupaten Blitar*”, 2014, diunduh dari <https://www.youtube.com/watch?v=Ya djgXniJQU>, pada 15 Februari 2016.

Video Wawancara dengan Bupati, Kepala Dinas Pendidikan dan Ketua PGRI Kota Luwu Utara dalam “*Distribusi Guru Proporsional di Luwu Utara*”, diunduh dari <https://www.youtube.com/watch?v=-IthChWhQyE> pada 20 Juli 2016

**EVALUASI PERAN KOMITE PENJAMIN MUTU (KPM)
DALAM MANAJEMEN KUALITAS MUTU PENYELENGGARAAN DIKLAT
PRAJABATAN DAN KEPEMIMPINAN**

**EVALUATION OF THE ROLE OF QUALITY ASSURANCE COMMITTEE IN
PRE SERVICE AND LEADERSHIP TRAINING QUALITY ASSURANCE
MANAGEMENT**

Siti Tunsiah, S.IP

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Diklat merupakan salah satu upaya pengembangan kompetensi yang dilakukan untuk mengisi kesenjangan kompetensi yang dimiliki Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam melaksanakan tugas dan fungsi jabatannya. Untuk itu penyelenggaraan Diklat mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi harus dipastikan sesuai dengan pedoman penyelenggaraan baik secara substantif maupun administratif, dengan harapan tujuan penyelenggaraan Diklat untuk memenuhi kesenjangan kompetensi dapat tercapai. Peran Komite Penjamin Mutu (KPM) merupakan salah satu unsur yang dapat dimanfaatkan dalam mengawal penyelenggaraan Diklat sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai KPM. Berdasarkan hasil *monitoring* dan evaluasi yang dilakukan oleh Pusat Pengembangan Program dan Pembinaan LAN terhadap beberapa Lembaga Diklat, diperoleh data bahwa peran KPM belum dilakukan secara maksimal, KPM hanya sebatas diikuti pada kegiatan rapat-rapat penyelenggaraan saja, belum kepada pelibatan pembuatan standar mutu baku penyelenggaraan Diklat yang dapat berupa petunjuk teknis penyelenggaraan ataupun *Standar Operating Prosedur* (SOP) kegiatan penyelenggaraan Diklat, pembuatan instrumen evaluasi penyelenggaraan atau bahkan evaluasi pasca pelatihan. Untuk itu, peran KPM harus dapat dimaksimalkan kembali, terutama pada saat melakukan *monitoring* dan evaluasi pasca Diklat sehingga Lembaga Diklat memiliki dan menyajikan data kualitas lulusan Diklat untuk membantu meningkatkan hasil diklat.

Kata Kunci: diklat, Komite Penjamin Mutu, kualitas diklat

Abstract

Training is one of competence development efforts to fill competency gap of State Civil Apparatus (ASN) in performing duties and function of particular position. To achieve training objective, training management, starting from planning to evaluation, must be in accordance with the implementation guidelines. Quality Assurance Committee (KPM) is one of the elements that can be utilized to oversee training implementation. Based on the results of monitoring and evaluation conducted by the Center for Training Program Development and Fostering, KPMs in some training centers have not performed well. KPMs were not involved in developing quality standards, such as through developing training evaluation instruments and post training evaluation. therefore, KPMs should improve their role as training quality assurance, particularly in conducting post-training monitoring and evaluation in order to obtain data on the quality of training graduates to help the institution meet the training objective.

Keywords : training, Quality Assurance Committee, training quality

A. Pendahuluan

Diklat Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan proses belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kompetensi pegawai ASN. Sebagai suatu proses belajar mengajar diharapkan ASN yang telah mengikuti Diklat dapat meningkatkan pengetahuan (*knowledge*), keterampilan (*skills*) ataupun sikap perilaku (*attitude*) atau biasa disingkat dengan akronim KSA. Dengan adanya penambahan nilai (*value added*) baik pengetahuan, keterampilan maupun, sikap perilaku dari sebuah Diklat diharapkan ASN dapat meningkatkan kompetensinya dan bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing sehingga apa yang menjadi tujuan organisasi dapat tercapai. Kompetensi sebagaimana terdapat dalam pasal 69 ayat (3) Undang-Undang ASN terdiri dari:

1. kompetensi teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis;
2. kompetensi manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; dan
3. kompetensi sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan.

Penambahan nilai (*value added*) dalam suatu pelatihan ASN dipengaruhi oleh berbagai unsur yang menjadikan penambahan nilai tersebut benar-benar sesuai dengan kualitas yang diharapkan. Unsur yang mempengaruhi merupakan unsur pembentuk dan unsur penunjang dari terselenggaranya pelatihan tersebut yang terdiri dari:

1. Peserta Pelatihan

Peserta pelatihan mempunyai peran tersendiri dalam mensukseskan penyelenggaraan Diklat karena peserta memiliki kemampuan dan

keinginan awal yang berbeda-beda sehingga keberhasilan Diklat tergantung kemampuan peserta masing-masing. Kemampuan dan keinginan peserta selama berlangsung Diklat akan menentukan kualitas Diklat itu sendiri. Agar kemampuan peserta itu memiliki tingkat kemampuan yang rata-rata sama, maka itu dalam Diklat ASN biasanya terdapat aturan tersendiri mengenai syarat yang harus dimiliki bagi seorang peserta untuk mengikuti Diklat tertentu, misalnya syarat peserta untuk mengikuti Diklat Kepemimpinan dilihat dari Pangkat/Golongan Pegawai yang bersangkutan, pernah mengikuti Diklat pada jenjang sebelumnya, dan lain-lain.

2. Bahan Ajar yang digunakan

Bahan ajar merupakan salah satu unsur yang harus ada dalam suatu pelatihan. Modul merupakan bahan ajar minimal yang harus ada dalam suatu pelatihan, dapat pula dilengkapi dengan studi kasus, dan film pendek. Bahan ajar dapat berupa *hard* atau *soft copy* yang pada prinsipnya dapat dibaca oleh peserta serta memudahkan bagi penyelenggara Diklat untuk mengadakan bahan ajar tersebut.

3. Tenaga pengajar

Pemilihan tenaga pengajar merupakan salah satu unsur yang sangat menentukan dalam kualitas lulusan Diklat. Tenaga pengajar yang akan mengajar sebelumnya akan diikutkan pula pada pelatihan khusus untuk tenaga pengajar sehingga yang bersangkutan memiliki kompetensi untuk mentransfer pengetahuan yang dimilikinya dengan metode pengajaran yang dapat dipertanggungjawabkan. Selain widyaiswara, saat ini, tenaga pengajar dapat berasal dari non widyaiswara yang diberikan kesempatan untuk mengajar dengan syarat telah mengikuti pelatihan untuk mengajar, yang disebut dengan

Training of Trainer (TOT). Selain itu juga tenaga pengajar dapat berasal yang ahli/ pakar di bidangnya.

Penilaian tenaga pengajar dapat dilakukan dengan menilai beberapa kriteria seperti metode pembelajaran yang digunakan, cara menyampaikan materi, kedisiplinan masuk kelas, sikap dan perilaku yang ditunjukkan selama di dalam kelas.

4. Sarana dan Prasarana

Merupakan suatu keniscayaan dalam suatu penyelenggaraan Diklat adalah dimilikinya sarana dan prasarana yang memadai agar pelaksanaan Diklat berjalan dengan lancar. Sarana dan prasarana yang dimiliki harus menunjang kepada tujuan pembelajaran, misalnya adanya ruang kelas, aula, ruang kelas kecil, perpustakaan, sarana olahraga, ruang makan, ruang administrasi, dan lain sebagainya. Sarana dan prasarana tersebut sebaiknya dimiliki oleh Lembaga Penyelenggara Pelatihan, dalam hal ini sarana yang dimiliki bukan menyewa. Untuk sarana dan prasarana minimal sudah digambarkan dalam pedoman penyelenggaraan Diklat masing-masing, baik Diklat Prajabatan, Diklat Kepemimpinan, maupun Diklat Teknis dan Fungsional.

5. Layanan petugas/ penyelenggara

Pemberian layanan petugas/ penyelenggara Diklat dapat berdampak kepada keberlangsungan penyelenggaraan pelatihan dan kualitas penyelenggaraannya. Pemberian pelayanan minimal harus diberikan kepada peserta sehingga apa yang dibutuhkan peserta dapat direspon dengan baik. Selama penyelenggaraan pelatihan biasanya tersedia petugas piket yang akan melayani kebutuhan peserta misalnya untuk kepentingan mencetak bahan belajar, penyediaan alat tulis selama pembelajaran berlangsung,

penyediaan obat-obatan jika peserta ada yang sakit.

Kesemua unsur di atas dalam penyelenggaraan Diklat pada prosesnya dapat dipantau oleh Komite Penjamin Mutu (KPM). KPM sebagai tim yang harus memastikan kualitas penyelenggaraan Diklat mempunyai peran yang sangat strategis dalam pengendalian kepatuhan penyelenggara Diklat menjalankan tugasnya. Peran dan fungsi KPM juga telah diatur dalam peraturan yang mengatur tentang akreditasi lembaga pelatihan. Dikeluarkannya Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara (Perka LAN) Nomor 16, 17, dan 18 tahun 2013 tentang Pedoman Akreditasi Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah Penyelenggara Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan dan Kepemimpinan, Fungsional dan Teknis kemudian direvisi dengan Peraturan Kepala LAN Nomor 25 tahun 2015 tentang Pedoman Akreditasi Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah, menyebutkan peran Komite Penjamin Mutu (KPM) menjadi salah satu sub unsur penilaian yang sangat penting. Dalam Perka tersebut KPM memiliki fungsi yang sangat penting sebagai penjamin mutu yang merupakan salah satu unsur dalam akreditasi dan masuk ke dalam sub unsur Organisasi Lembaga Diklat.

Permasalahan dalam tulisan ini adalah apakah KPM yang dimiliki oleh beberapa Lembaga Diklat sudah menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan yang telah diamanatkan? KPM yang memiliki peran dalam peningkatan kualitas penyelenggaraan Diklat perannya masih belum dirasakan signifikan pada berbagai lembaga Diklat, misalnya pada beberapa Lembaga Diklat KPM hanya dibentuk sekedar memenuhi persyaratan akreditasi saja. KPM

merupakan tim independen yang dibentuk oleh Lembaga Diklat guna dapat melakukan perpanjangan tangan menjalankan delegasi dari Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Diklat belum dirasakan manfaatnya dan memberikan umpan balik baik kepada instansi penyelenggara Diklat maupun kepada LAN. Untuk itu maka diperlukan evaluasi kembali terkait peran KPM dalam manajemen kualitas mutu penyelenggaraan Diklat Prajabatan dan Kepemimpinan.

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengevaluasi peran KPM dalam manajemen kualitas mutu penyelenggaraan Diklat pada Lembaga Diklat yang telah dilakukan *monitoring* dan evaluasi penyelenggaraan Diklat Prajabatan dan Kepemimpinan oleh Pusat Pengembangan Program dan Pembinaan Diklat, LAN.

B. Kerangka Teori

Konsep yang digunakan sebagai pijakan dalam melakukan analisa peran Komite Penjamin Mutu dalam Kualitas Penyelenggaraan Diklat yaitu:

1. Evaluasi

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi. Pemahaman mengenai pengertian evaluasi dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Menurut Djaali dan Pudji (2008: 01) evaluasi diartikan sebagai proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan yang selanjutnya diikuti oleh pengambilan keputusan atas obyek yang difasilitasi. Sedangkan Ahmad (2007:133) mengatakan bahwa “evaluasi diartikan sebagai proses sistematis

untuk menentukan nilai sesuatu (ketentuan, kegiatan, unjuk kerja, proses, orang, obyek, dan lain-lain) berdasarkan kriteria tertentu melalui penilaian.

2. Kualitas Mutu

Philip B. Crosby (1979) mendefinisikan mutu sebagai kesesuaian dengan apa yang disyaratkan atau distandarkan (*conformance to requirement*). Cara untuk mencapai mutu dari produk atau jasa menurut Crosby (1979) ada 14 langkah, meliputi:

- a. Komitmen pada pimpinan. Inisiatif pencapaian mutu pada umumnya oleh pimpinan dan dikomunikasikan sebagai kebijakan secara jelas dan dimengerti oleh seluruh unsur pelaksana lembaga.
- b. Bentuk tim perbaikan mutu yang bertugas merumuskan dan mengendalikan program peningkatan mutu.
- c. Buatlah pengukuran mutu, dengan cara tentukan *baseline* data saat program peningkatan mutu dimulai, dan tentukan standar mutu yang diinginkan sebagai patokan. Dalam penentuan standar mutu libatkan pelanggan agar dapat diketahui harapan dan kebutuhan mereka.
- d. Menghitung biaya mutu. Setiap mutu dari suatu produk/jasa dihitung termasuk di dalamnya antara lain: jika terjadi pengulangan pekerjaan jika terjadi kesalahan, inspeksi/ supervisi, dan percobaan.
- e. Membangkitkan kesadaran akan mutu bagi setiap orang yang terlibat dalam proses produksi/jasa dalam lembaga.
- f. Melakukan tindakan perbaikan. Untuk itu perlu metode yang sistematis agar tindakan yang dilakukannya cocok dengan penyelesaian masalah yang

- dihadapi, dan karenanya perlu dibuat suatu seri tugas-tugas tim dalam agenda yang cermat. Selama pelaksanaan keputusan, sebaiknya dilakukan pertemuan reguler agar didapat *feedback* dari mereka.
- g. Lakukan perencanaan kerja tanpa cacat (*zero defect planning*) dari pimpinan sampai pada seluruh staf pelaksana.
 - h. Adakan pelatihan pada tingkat pimpinan (*supervisor training*) untuk mengetahui peranan mereka masing-masing dalam proses pencapaian mutu, teristimewa bagi pimpinan tingkat menengah. Lebih lanjut juga bagi pimpinan tingkat bawah dan pelaksanaannya.
 - i. Adakan hari tanpa cacat, untuk menciptakan komitmen dan kesadaran tentang pentingnya pengembangan staf.
 - j. *Goal setting*. Setiap tim/ bagian merumuskan tujuan yang akan dicapai dengan tepat dan harus dapat diukur keberhasilannya.
 - k. Berusaha menghilangkan penyebab kesalahan. Ini berarti sekaligus melakukan usaha perbaikan. Salah satu dari usaha ini adalah adanya kesempatan staf mengkomunikasikan pekerjaannya yang sulit dilakukan.
 - l. Harus ada pengakuan atas prestasi bukan berupa uang tapi misalnya penghargaan atau sertifikat dan lainnya sejenis.
 - m. Bentuk suatu Komisi Mutu, yang secara profesional akan merencanakan usaha-usaha perbaikan mutu dan moneter secara berkelanjutan.
 - n. Lakukan berulang kali, karena program mencapai mutu penuh akan berakhir.

Mengacu kepada teori Philip B. Crosby, maka peran KPM dalam kualitas penyelenggaraan Diklat

memiliki peran yang sangat penting karena KPM merupakan tim perbaikan mutu yang bertugas merumuskan dan mengendalikan program peningkatan mutu.

Walaupun tim perbaikan mutu bukan satu-satunya langkah dalam pencapaian mutu, namun secara peran dan fungsi dapat menggerakkan langkah lainnya karena KPM merupakan tim independen yang ditunjuk untuk menjamin kualitas penyelenggaraan Diklat.

C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan untuk menggali informasi dalam analisis ini adalah metode deskriptif analitis, yaitu suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum (Sugiyono, 2009: 29).

Metode yang digunakan dalam pencarian data dan informasi yaitu studi literatur terhadap peraturan perundang-undangan dan hasil *monitoring* dan evaluasi penyelenggaraan Diklat, baik Pelatihan Kepemimpinan, Prajabatan maupun Teknis Fungsional.

1. Metode yuridis normatif

Metode ini dilakukan melalui studi pustaka, menelaah data sekunder berupa Peraturan Perundang-undangan yang terkait yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 5 tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- c. Peraturan Kepala LAN Nomor 14 tahun 2013 tentang SOTK LAN
- d. Peraturan Kepala LAN Nomor 25 tahun 2015 tentang Pedoman Akreditasi Lembaga Diklat.

- e. Peraturan Kepala LAN Nomor 21 tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan III.
 - f. Peraturan Kepala LAN Nomor 22 tahun 2016 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan I dan Golongan II.
2. Studi Literatur/Kepustakaan
Studi literatur dilakukan dengan mempelajari dan menelaah referensi yang sesuai baik melalui buku, jurnal, artikel ataupun laporan yang berkaitan dengan peran Komite Penjamin Mutu pelatihan dan manajemen kualitas mutu.
 3. Hasil Laporan *Monitoring* dan Evaluasi Penyelenggaraan Pelatihan Lembaga Administrasi Negara c.q. Pusat Pengembangan Program dan Pembinaan Diklat salah satu fungsinya yaitu melakukan *monitoring* dan evaluasi penyelenggaraan Diklat. Dalam pelaksanaannya karena terbatasnya anggaran yang dimiliki, *monitoring* dan evaluasi hanya dilakukan terhadap beberapa lokus terpilih saja yaitu terhadap Lembaga Pelatihan yang memang telah terakreditasi program Diklatnya. Laporan hasil *monitoring* dan evaluasi penyelenggaraan Diklat pada tahun 2017 dijadikan dasar penulis dalam menyajikan data dan informasi terkait dengan peran KPM.

D. Hasil Dan Pembahasan

Penjaminan mutu sebagaimana tertuang dalam Peraturan Kepala LAN Nomor 25 tahun 2015 merupakan proses penjaminan penerapan standar penyelenggaraan Diklat sesuai dengan peraturan yang berlaku. Penjaminan mutu dilakukan oleh Komite Penjamin Mutu dengan mendapatkan prosentase 10% (sepuluh persen) dari total

keseluruhan sub unsur yang dinilai dalam proses pengakreditasi Lembaga Pelatihan, dengan pembagian skor sebagai berikut:

1. Ada standar mutu yang menjadi acuan lembaga diklat yang diimplementasikan dalam bentuk berbagai pedoman dan dijamin oleh tim penjamin mutu yang independen, skor = 4 (Sangat baik);
2. Ada standar mutu yang menjadi acuan lembaga diklat yang diimplementasikan dalam bentuk berbagai pedoman namun penjaminan dilakukan oleh tim penjamin mutu internal, skor = 3 (baik);
3. Ada standar mutu yang menjadi acuan lembaga diklat tetapi kurang diimplementasikan dalam bentuk berbagai pedoman meskipun dijamin oleh tim penjamin mutu yang independen, skor = 2 (cukup);
4. Ada standar mutu yang menjadi acuan lembaga diklat tetapi kurang diimplementasikan dalam bentuk berbagai pedoman meskipun dijamin oleh tim penjamin mutu internal, skor = 1 (kurang);
5. Tidak ada standar mutu atau tidak dilakukan penjaminan mutu, skor = 0 (sangat kurang).

Berdasarkan uraian diatas, skor penjaminan mutu ditunjukan dengan adanya standar mutu yang dimiliki oleh instansi penyelenggara Diklat dan digunakan dalam penyelenggaraan Diklat, misalnya adanya petunjuk teknis penyelenggaraan Diklat ataupun adanya *Standar Operating Prosedur* (SOP) terkait dengan penyelenggaraan Diklat. Standar mutu tertinggi yang digunakan sebagai acuan lembaga Diklat dalam penyelenggaraan Diklat Kepemimpinan dan Diklat Prajabatan/ Pelatihan Dasar CPNS tentunya Peraturan Kepala LAN tentang penyelenggaraan Diklat tersebut. Selanjutnya, instansi penyelenggara dapat membuat aturan turunan berupa panduan penyelenggaraan yang merupakan pengejawantahan teknis dari

Peraturan Kepala LAN sehingga penyelenggaraan Diklat sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

KPM sebagai tim independen dapat membantu penyelenggara pelatihan dengan membuat draft usulan pedoman standar mutu yang kemudian dimintakan persetujuannya dengan Pimpinan instansi penyelenggara Diklat. Standar mutu yang digunakan harus dapat memotret penyelenggaraan Diklat mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi.

Lebih lanjut, langkah yang disebutkan oleh Crosby (1979) sebagaimana disebutkan dalam teorinya dapat diimplementasikan oleh instansi Diklat mulai dari komitmen yang dimiliki pimpinan untuk memiliki misi selalu mengedepankan kualitas mutu, menginformasikannya sampai dengan level staf, membuat instrumen pengukuran kualitas, sampai dengan membentuk tim khusus yang memantau kualitas mutu penyelenggaraan. Bagi Lembaga Diklat yang telah mendapatkan akreditasi dari LAN, penjaminan mutu dilakukan oleh KPM.

Berdasarkan data yang diperoleh melalui Kepala Subbidang Akreditasi LAN, Lembaga Diklat terakreditasi telah memiliki KPM, baik yang pembentukannya masih baru atau yang sudah lama. Fungsi dan keanggotaan KPM telah diatur juga dalam Peraturan Kepala LAN nomor 25 tahun 2017 tersebut. Pasal 13 ayat (1) Sub unsur Penjaminan Mutu adalah proses penjaminan penerapan standar penyelenggaraan Diklat sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan, ayat (2) Sub unsur Komite Penjaminan Mutu Lembaga Diklat yang bertanggungjawab dalam menjamin kualitas penyelenggaraan Diklat, ayat (2) Anggota Komite Penjamin Mutu terdiri dari ASN dan Praktisi yang memiliki kemampuan melaksanakan penjaminan mutu Lembaga Diklat, ayat (4) Jumlah anggota KPM paling sedikit 3 orang dan paling banyak 5 orang.

Standar keterlibatan KPM dapat dilibatkan sejak awal rapat persiapan penyelenggaraan pelatihan. Pada saat rapat persiapan dapat dilakukan pengecekan terhadap beberapa hal sebagai berikut:

1. Daftar *checklist* persiapan;
2. Master jadwal dan jadwal mingguan;
3. Program kegiatan peserta selama diasramakan;
4. Daftar nominatif calon peserta Diklat;
5. Daftar nominatif calon pengajar dan penceramah;
6. Daftar nominatif calon panitia penyelenggara;
7. Kelengkapan peserta Diklat;
8. Tempat dan lokasi penyelenggaraan;
9. Dukungan sarana dan prasarana Diklat;
10. Dukungan sarana dan prasarana pembelajaran;
11. Kesesuaian komponen pembiayaan;
12. Dukungan Administrasi (surat menyurat, formulir-formulir, pemberian KRA, dan verifikasi STTPP); dan
13. Hal-hal teknis lainnya

Pada tahap pelaksanaan, KPM dapat melakukan pengecekan terhadap hal-hal :

1. Menghadiri acara pembukaan Diklat;
2. Memberikan ceramah dan/atau *overview* kebijakan penyelenggaraan Diklat;
3. *Monitoring* dan evaluasi (*monev*) penyelenggaraan;
4. Memberikan penjelasan penyamaan persepsi penguji, *coach*, dan mentor;
5. Penjadwalan pengawas ujian;
6. Penjadwalan penguji seminar;
7. Penjadwalan evaluasi akhir (kelulusan);
8. Memberikan *review* kebijakan penyelenggaraan Diklat;
9. Menghadiri penutupan Diklat.

Pada tahap evaluasi KPM dapat melakukan:

1. pelaksanaan evaluasi akhir (evaluasi kelulusan peserta) secara transparan dan obyektif;

2. mekanisme dan prosedur penerbitan KRA dilakukan sesuai prosedur dengan memenuhi persyaratan administratif dan substantif yang diperlukan;
3. format penulisan STTPP sesuai dengan ketentuan.

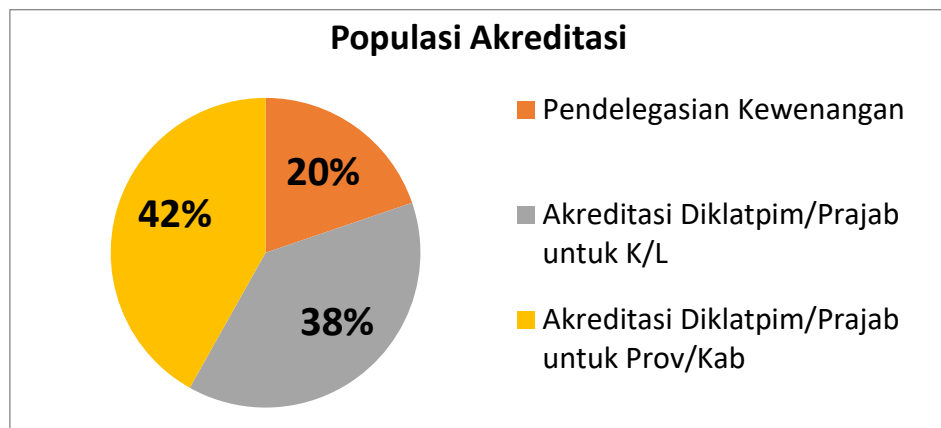
Deskripsi indikator penilaian penjaminan mutu:

1. Adanya standar mutu (SOP & instruksi kerja)
2. Implementasi standar mutu berbagai pedoman dalam penyelenggaraan Diklat
3. Komite Penjamin Mutu Independen

Kewenangan yang dapat dilakukan oleh KPM sebagaimana disebutkan di

atas yaitu mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi, maka KPM dapat diartikan sebagai polisi lalu lintas yang mengatur jalannya penyelenggaraan pelatihan sehingga penyimpangan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan Diklat mulai dari perencanaan pelaksanaan, sampai dengan evaluasinya. KPM merupakan perpanjangan tangan dari LAN, bertugas menjaga kualitas penyelenggaraan Diklat sehingga dalam penyelenggaraan Diklat sesuai dengan aturan yang telah diterbitkan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Sub Bidang Akreditasi LAN, jumlah Lembaga Diklat yang telah diakreditasi dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Sub Bidang Akreditasi, LAN

Dari sebaran Lembaga Diklat yang telah diakreditasi menunjukkan bahwa Program Pelatihan Kepemimpinan dan Prajabatan pada pemerintah Daerah, baik provinsi dan sebagian Kab/Kota memiliki jumlah yang paling banyak yaitu sebesar 42% (empat puluh dua persen). Hal ini disebabkan karena jumlah instansi Daerah cukup banyak, yaitu ada 33 (tiga puluh tiga) provinsi dan 510 (lima ratus sepuluh) kabupaten dan kota. Dari data tersebut memang belum semua Provinsi program pelatihan Kepemimpinan dan Prajabatannya sudah mengajukan untuk diakreditasi.

Dari jumlah 42% tersebut pada tahun 2017 telah dilakukan *monitoring* terhadap 8 (delapan) Lembaga Diklat, baik program

Diklat Kepemimpinan maupun Prajabatan, yaitu:

1. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Lampung;
2. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Kalimantan Timur;
3. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Nusa Tenggara Timur;
4. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Gorontalo;
5. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Sragen;
6. Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN Jatinangor;

7. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Riau;
8. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Sulawesi Selatan.

Monitoring dan evaluasi dilakukan dengan menggunakan elektronik *monitoring* dan evaluasi (*e-monev*) terhadap peserta dalam bentuk pengisian kuesioner, sedangkan instrumen terhadap pengelola, penyelenggara, dan KPM menggunakan instrumen manual. Instrumen terhadap KPM dilakukan dengan metode wawancara dan secara garis besar hasilnya dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Ketersediaan SK pengangkatan menjadi KPM

KPM merupakan syarat mutlak yang harus dimiliki oleh semua Lembaga Diklat jika ingin mengajukan akreditasi program Diklatnya. Bukti Lembaga Diklat memiliki KPM dibuktikan dengan adanya surat keterangan, surat pengangkatan, atau surat tugas bagi semua anggota KPM. Untuk itu kedelapan Lembaga Diklat tersebut sudah memiliki SK pengangkatan KPM di masing-masing instansinya. SK KPM terdiri dari paling sedikit 3 (tiga) orang dan paling banyak 5 (lima) orang dengan melibatkan anggota di luar instansi penyelenggara. Hal ini dapat berasal dari akademisi atau profesional yang memahami penyelenggaraan Diklat.

KPM adalah syarat wajib pengajuan akreditasi yang harus dimiliki oleh Instansi penyelenggara, maka semua Instansi penyelenggara yang telah diakreditasi telah memiliki tim KPM. Tim yang telah ditunjuk sebagaimana yang telah diuraikan diatas lebih kurang adalah sebagai polisi lalu lintas yang mengatur jalannya penyelenggaraan Diklat, bahkan seharusnya sampai dengan evaluasi pasca Diklat.

2. Tindak Lanjut yang sudah dilakukan oleh KPM pasca perolehan Akreditasi

Untuk tindak lanjut yang telah dilakukan oleh KPM, sebagian besar hanya diikuti pada rapat penyelenggaraan Diklat saja, yaitu mulai dari rapat persiapan sampai dengan rapat kelulusan.

Kebermanfaatan KPM dalam mengevaluasi peserta Pelatihan belum nampak terlihat, ini dibuktikan pada hasil wawancara yang dilakukan oleh tim, diperoleh keterangan bahwa kedelapan Lembaga Diklat diatas belum merumuskan instrumen evaluasi penyelenggaraan secara khusus memang dibuat oleh KPM. Lebih jauh KPM belum membuat instrumen evaluasi pasca Diklat yang dapat memotret kebermanfaatan lulusan peserta Diklat dalam jabatannya. Dari 8 (delapan) lembaga Diklat yang menjadi lokus *monitoring* dan evaluasi pasca Diklat dapat dikatakan bahwa peran KPM belum sesuai dengan tugas dan fungsi yang sesungguhnya.

3. Ketersediaan pedoman yang digunakan, misalnya juknis atau Standard Operating Procedur (SOP)

Juknis dan SOP merupakan standar penyelenggaraan Pedoman yang lebih rinci dijadikan acuan Lembaga Diklat dalam menyelenggarakan Diklat. Dari kedelapan Lembaga Diklat yang telah dilakukan *monitoring* evaluasi diperoleh data bahwa belum semua Lembaga Diklat memiliki Petunjuk Teknis dan SOP. Hal ini dipertegas dengan pernyataan salah satu Bidang pada BPSDM Lampung yang mengatakan bahwa Peraturan Kepala LAN tentang penyelenggaraan Diklat Kepemimpinan dan Prjabatan dinilai sudah cukup, sehingga tidak perlu dibuatkan aturan turunannya.

4. Ketersediaan instrumen pengukuran money pasca Diklat yang dilakukan oleh KPM

Monitoring dan evaluasi dalam suatu penyelenggaraan Diklat wajib dilakukan, hal ini dengan tujuan agar Lembaga Diklat mengetahui kekurangan dan kelebihan dalam penyelenggaraan pelatihan tersebut. Kekurangan yang terjadi dapat dijadikan bahan perbaikan untuk penyelenggaraan selanjutnya. *Monitoring* terdiri dari *on going monitoring*, yaitu pada saat Diklat masih berlangsung, *monitoring* penyelenggaraan yaitu yang dilakukan pada saat Diklat telah berakhir, dan *monitoring*

pasca Diklat yaitu dapat dilakukan minimal 6 (enam) bulan setelah penyelenggaraan Diklat selesai. *Monitoring* pasca Diklat masih jarang dilakukan oleh Instansi Penyelenggara Diklat, padahal sesuai dengan Pedoman Penyelenggaraan Diklat bahwa *monitoring* dan evaluasi pasca Diklat menjadi kewajiban Instansi Penyelenggara Diklat untuk menyelenggarakan. Hal ini sebenarnya memiliki dampak yang sangat besar jika memang dilakukan yaitu untuk melihat kebermanfaatan lulusan Diklat dalam mengerjakan tugas dan fungsinya, sehingga dapat tergambar perbedaan sebelum dan sesudah mengikuti Diklat.

Tabel 1. Checklist Unsur Penilaian KPM

NO	Lokus <i>Monitoring</i> Evaluasi	Unsur yang ditanyakan			
		Ketersediaan SK pengangkatan KPM	Tindak Lanjut KPM	Ketersediaan Pedoman Penyelenggaraan	Ketersediaan Instrumen Evaluasi
1.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Lampung	√	-	-	-
2.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Kalimantan Timur	√	-	-	-
3.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Nusa Tenggara Timur	√	-	-	-
4.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Gorontalo	√	-	-	-
5.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Seragen	√	-	-	-
6.	Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur ILAN Jatinangor	√	-	-	-
7.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Provinsi Riau	√	-	-	-
8.	Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BPSDM) Sulawesi Selatan	√	-	-	-

E. Penutup

KPM memegang peranan penting dalam proses penyelenggaraan Diklat. Mengingat kesibukan penyelenggara Diklat, maka KPM dapat dimaksimalkan perannya. Evaluasi peran KPM terlihat dalam mem-

bantu membuat standar baku penyelenggaraan Diklat, membuat instrumen evaluasi penyelenggaraan Diklat mulai dari tahap perencanaan sampai dengan evaluasi penyelenggaraan Diklat. Dalam membuat instrumen evaluasi penyelenggaraan dapat berupa instrumen penyelenggaraan (evaluasi

terhadap penyelenggara dan pengajar), dan evaluasi pasca Diklat. Selain itu KPM harus dapat mengimplementasikan instrumen yang dibuatnya dalam setiap proses penyelenggaraan sehingga akan diperoleh catatan hasil penyelenggaraan Diklat. Jika memang ada yang belum sesuai, maka dapat dijadikan bahan perbaikan untuk penyelenggaraan selanjutnya. Lebih jauh, jika KPM dapat membuat instrumen pasca Diklat dan mengimplementasikannya, maka instansi penyelenggara Diklat memiliki data terkait dengan kualitas lulusan yang telah mengikuti Diklat pada instansi penyelenggara yang bersangkutan.

Sebagai tim yang menjalankan fungsi pengendalian dan penjaminan kualitas, maka KPM sebaiknya bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Kepala LAN Nomor 25 tahun 2015 tentang Akreditasi Lembaga Diklat, lebih rinci dalam surat penugasan yang ditandatangani oleh Pimpinan Instansi Penyelenggara Diklat. Saat ini pembentukan KPM hanya sebatas untuk memenuhi syarat pengajuan akreditasi saja, tetapi peran dan fungsinya belum dilakukan secara maksimal. Untuk itu peran dan fungsi KPM harus diatur kembali kepada seluruh instansi Lembaga Diklat yang telah diakreditasi, agar apa yang menjadi tujuan Diklat dalam memenuhi kesenjangan kompetensi dapat terpetakan dengan baik. Pada akhirnya data kualitas lulusan Diklat dapat terpetakan dengan baik.

Daftar Pustaka

- Djaali dan Pudji Muljono, 2008, *Pengukuran Dalam Bidang Pendidikan*, Jakarta: Grasindo
- Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung : Alfabeta

Peraturan Perundangan

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 25 tahun 2015 *Pedoman*

Akreditasi Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Pemerintah. 20 April 2015. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2015 Nomor 1114, Jakarta.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 21 tahun 2016 *Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan III*. 23 November 2016. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2016 Nomor 2065, Jakarta.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 22 tahun 2016 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Dasar Calon Pegawai Negeri Sipil Golongan I dan Golongan II*. 23 November 2016. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2016 Nomor 2066, Jakarta.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 20 tahun 2015 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat IV*. 23 Maret 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1223, Jakarta.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 19 tahun 2015 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat III*. 23 Maret 2015. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2015 Nomor 1222, Jakarta.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 18 tahun 2015 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II*. 23 Maret 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1221, Jakarta.

Peraturan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor 17 tahun 2015 tentang *Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat I*. 23 Maret 2015. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2015 Nomor 1220, Jakarta.

Website

Crosby, P.B, 1979, *Quality is Free*, <http://www.philipcrosby.com>, diakses tanggal 30 September 2017.

REHABILITASI SOSIAL KORBAN PENYALAHGUNAAN NARKOTIKA MELALUI INSTITUSI PENERIMA WAJIB LAPOR (IPWL)

SOCIAL REHABILITATION FOR NARCOTICS VICTIMS THROUGH REHABILITATION INSTITUTIONS (IPWL)

Ahmad Shobirin

Biro Perencanaan Kementerian Sosial RI

Abstrak

Permasalahan penyalahgunaan Narkotika di Indonesia semakin meningkat meskipun penindakan oleh aparat hukum dan keamanan telah dilaksanakan secara represif maupun persuasif. Diperlukan upaya atau pendekatan lain yaitu kuratif atau rehabilitasi, baik medis maupun sosial. Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika, dan PP Nomor 25 tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Laport mengedepankan perlunya merehabilitasi pengguna Narkotika melalui Institusi Penerima Wajib Laport (IPWL). Pada tahun 2015 Pemerintah menyatakan Indonesia dalam kondisi “Darurat Narkotika” dan berkomitmen untuk merehabilitasi 100.000 pengguna Narkotika di IPWL. Mandat ini perlu disikapi melalui optimalisasi dan dukungan terhadap IPWL, baik dari segi regulasi, SDM, *budgeting*, dan keberpihakan kebijakan. Kajian di enam provinsi terpilih terhadap pelaksanaan rehabilitasi sosial pengguna Narkotika melalui IPWL menunjukkan masih perlunya perbaikan sistem dan mekanisme kerja pelayanan dan sosialisasi serta beberapa perbaikan lainnya. Melalui analisis SWOPA, disusun rekomendasi kebijakan yang diusulkan untuk memperbaiki sistem rehabilitasi dalam rangka menekan pengguna maupun kasus peredaran Narkotika di Indonesia, yaitu: 1) Peningkatan infrastruktur dan sarana prasarana lembaga IPWL; 2) Peningkatan kapasitas SDM pelaksana rehabilitasi sosial penyalahguna Narkotika di IPWL; dan 3) Memperkuat sinergitas antar kementerian/lembaga dalam pelaksanaan rehabilitasi sosial korban Narkotika melalui IPWL.

Kata kunci : Narkotika, rehabilitasi sosial, Institusi Penerima Wajib Laport (IPWL)

Abstract

The problem of Narcotics abuse in Indonesia has been increasing even though law enforcements have been implemented through repressive and persuasive approaches. In addition to these approaches, curative or rehabilitation, both medical and social approaches, are important to tackle the problems. Law Number 35 of 2009 concerning Narcotics, and Government Regulation on Obligation Reports emphasizes the need to rehabilitate narcotics users through the rehabilitation institutions (IPWL). In 2015 the Government announced that Indonesia has reached ‘State of Drugs Emergency’, and Government is committed to rehabilitate 100,000 Narcotics users in IPWL. This mandate needs to be addressed through the optimization and support of IPWL, both in terms of regulation, human resources, budgeting, and policy alignments. Studies in six selected provinces on the implementation of social rehabilitation of Narcotics users through IPWL indicates that there is urgency to improve the rehabilitation system and working mechanism. Furthermore, better socialization is important for the rehabilitation issues. Through the SWOPA Analysis, policy recommendation is proposed to improve the rehabilitation system in order to suppress the number of users and cases of Narcotics circulation in Indonesia. It includes: 1) Infrastructure improvement and infrastructure facility of IPWL institution; 2) Improvement of human resource capacity for social rehabilitation of Narcotics abuse in IPWL; and 3) Strengthening

synergy between Ministries/Agencies in the implementation of social rehabilitation for Narcotics victims through IPWL.

Keywords: *Narcotics, social rehabilitation, Reporting Recipient Institution (IPWL)*

A. Pendahuluan

Kompleksitas permasalahan penyalahgunaan Narkotika di Indonesia semakin meningkat baik dari segi kuantitas, kualitas, dan eskalasi penyebarannya. Dari segi kuantitas, peningkatan ini dapat dilihat dari jumlah dan jenis Narkotika yang beredar, diperdagangkan atau diselundupkan masuk ke Indonesia. Dari segi kualitasnya, zat yang terkandung di dalam Narkotika telah bermutasi dan berkembang sedemikian rupa sehingga banyak Narkotika yang non-konvensional yang saat ini bermunculan atau jenis Narkotika psikoaktif baru (*new psychoactive substance*, NPS), yang meningkat dari 166 jenis di tahun 2009 menjadi 251 jenis di pertengahan tahun 2011. Dari jumlah NPS tersebut, 38 diantaranya sudah masuk ke Indonesia

Sedangkan dari aspek eskalasi penyebarannya, saat ini dapat dikatakan bahwa hampir seluruh wilayah di Indonesia tidak steril dari Narkotika. Bahkan BNN mensinyalir bahwa seluruh wilayah kecamatan di Indonesia telah beredar Narkotika termasuk penggunaannya. Selain tingkat penyebaran, profil pengguna Narkotika saat ini juga semakin beragam, tidak hanya didominasi oleh kalangan remaja dan dewasa, tapi juga anak-anak di bawah umur. Selain itu Narkotika juga digunakan oleh beragam profesi dengan latar belakang ekonomi dan sosial yang juga bervariasi. Dari segi penegakan hukum, jumlah kasus penyalahgunaan Narkotika baik di Jakarta maupun di beberapa daerah juga semakin meningkat. Selain itu aparat kepolisian dan BNN juga sering melakukan operasi penindakan kasus penyelundupan Narkotika dari luar negeri ke beberapa wilayah pesisir di Indonesia. Dari aspek penegakan hukum, pada tahun 2014 jumlah penghuni lapas sebanyak

159.882 orang, sekitar 50% (95.000 orang) adalah penyalahguna/pecandu Narkotika.

Dampak yang ditimbulkan dari pengaruh dan penggunaan Narkotika tidak hanya di rasakan oleh individu pengguna, tapi juga keluarga, lingkungan, masyarakat, dan negara pada umumnya. Selain itu penyalahgunaan Narkotika tidak hanya berdampak pada sektor keamanan, tapi juga aspek kesejahteraan sosial, kondisi kesehatan masyarakat, dan kehidupan ekonomi. Dampak terhadap keamanan negara adalah semakin banyaknya warga negara, terutama usia produktif yang menggunakan Narkotika, maka kemungkinan besar tingkat kerawanan dan kriminalitas semakin tinggi. Selain itu wilayah geografis Indonesia yang masih terdapat daerah terluar dan perbatasan, mengakibatkan rawan penyelundupan Narkotika oleh orang yang tidak bertanggung jawab. Dari aspek kesehatan, karena zat-zat yang terkandung dalam Narkotika dapat merusak anggota tubuh dan kesehatan, maka penyalahguna Narkotika termasuk dalam warga negara yang selalu membutuhkan layanan kesehatan. Seperti halnya bahaya merokok, maka biaya pengobatan dan perawatan akibat mengkonsumsi Narkotika juga sangat tinggi/mahal, sehingga berdampak pada kondisi ekonomi individu dan keluarganya.

Sedangkan dalam aspek sosial, sebagaimana dikemukakan oleh Dubois dan Miley (1992: 351) menyebutkan bahwa orang yang ketergantungan Narkotika memiliki ketidakberfungsian atau permasalahan fisik, masalah psiko-logis, dan masalah sosial. Dengan demikian pengaruh atau dampak yang ditimbulkan dari penyalahgunaan Narkotika oleh individu dan masyarakat terkait erat dengan kondisi kesejahteraan sosial individu pengguna dan keluarga serta lingkungannya.

Menurunnya derajat kehidupan, ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dan melaksanakan peran sesuai dengan status yang diemban, terganggunya pola-pola komunikasi yang berdampak pada ketidakharmonisan keluarga, serta terhambatnya pelaksanaan tugas-tugas kehidupan lainnya merupakan salah satu contoh pengaruh Narkotika terhadap aspek sosial. Kompleksitas permasalahan, meningkatnya kasus dan jumlah penyalahguna, luasnya dampak yang ditimbulkan dari peredaran dan penyalahgunaan Narkotika menjadikan Indonesia sebagai “Darurat Narkotika”.

Permasalahan tersebut perlu direspon dengan penanganan yang bersifat preventif, penindakan, rehabilitatif/kuratif, maupun promotif (*after care*). Upaya-upaya yang harus dilakukan secara mendesak untuk penanganan permasalahan Narkotika, terutama pada aspek pencegahan dan penindakan diantaranya adalah koordinasi lintas sektor seperti koordinasi terkait yaitu BNN, Kepolisian RI, Jaksa Agung, Mahkamah Agung (MA) Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia (Kemenkumham). Sedangkan dalam aspek rehabilitatif dan promotif adalah sinergi dan koordinasi antara Kementerian Kesehatan dan Kementerian Sosial, sebagaimana amanat pasal 54 Undang-Undang No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika yang menyatakan bahwa “pecandu Narkotika dan korban penyalahgunaan Narkotika wajib menjalani rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial”. Berdasarkan perubahan paradigma ini maka berakonsekuensi pada perubahan regulasi di mana pengguna Narkotika yang mau melaporkan kondisinya ke pihak lembaga tertentu yang ditunjuk sesuai dengan undang-undang, maka mereka tidak akan dikategorikan pelaku kriminal, tapi justru mendapatkan pelayanan rehabilitasi, baik medis maupun sosial.

Lembaga tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Laport Pecandu Narkotika menyebutkan bahwa Institusi Penerima Wajib Laport (IPWL)

adalah lembaga resmi yang diakui pemerintah untuk menerima wajib laport. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Kementerian Sosial pada tahun 2015 telah mengadakan kajian di enam provinsi tentang permasalahan terkait. Kajian bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan sekaligus menyediakan alternatif dan rekomendasi bagi pengambil kebijakan dan pihak-pihak terkait dalam meningkatkan pengelolaan IPWL bagi pecandu dan korban penyalahgunaan Narkotika dengan pendekatan rehabilitasi sosial.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka permasalahan pokok (*problem statement*) dari kajian ini adalah: *Bagaimana pelaksanaan rehabilitasi sosial bagi korban penyalahgunaan Narkotika oleh Institusi Penerima Wajib Laport (IPWL)?* Berdasarkan pernyataan masalah tersebut, maka tujuan kajian ini untuk menjawab pertanyaan: 1) Bagaimana kebijakan rehabilitasi sosial bagi korban Narkotika melalui IPWL?; 2) Bagaimana gambaran potensi, peluang, tantangan, dan isu strategis dalam rehabilitasi sosial bagi korban Narkotika melalui IPWL?; dan 3) Bagaimana manfaat dan kerugian kebijakan rehabilitasi sosial bagi korban Narkotika melalui IPWL?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan kajian empiris yang didasarkan pada permasalahan yang terjadi saat ini dan kepentingan untuk mengatasi kendala yang ditemui dalam pengelolaan IPWL di daerah. Pengungkapan temuan kajian dilakukan melalui proses deskripsi, analisis sistematis, faktual dan akurat tentang wajib laport bagi penyalahguna Narkotika dan pelaksanaan rehabilitasi sosial korban Narkotika. Sesuai dengan hal tersebut maka jenis kajian ini adalah kajian deskriptif. Teknik pengumpulan datanya adalah Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion/FGD*), wawancara mendalam (*in-depth inter-view*), observasi dan studi dokumen-

tasi. FGD dilaksanakan tahun 2015 di 6 (enam) Provinsi, yaitu: Sulawesi Tenggara, Riau, Jambi, Aceh, Jawa Timur, dan Kalimantan Barat. Sumber data dalam FGD maupun *indepth interview* adalah pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan IPWL, antara lain: Dinas Sosial, BNN Provinsi, Dinas Kesehatan, Unit di Kepolisian Daerah yang menangani Narkotika, Petugas di Pengadilan Negeri atau Kejaksaan yang menangani keputusan tentang kasus Narkotika, IPWL, Pekerja Sosial dan Konselor Adiksi, pengguna Narkotika yang ditangani IPWL, dan orang tua/keluarga pengguna Narkotika.

C. Pemahaman Teoritik dan Praktik Rehabilitasi Sosial Pecandu dan Penyalahgunaan Narkotika melalui IPWL

Penggunaan Narkotika tidak hanya berdampak atau dirasakan oleh penggunaannya, tapi juga masyarakat sekitar. S. Joewana (1989: 113) menyatakan bahwa gangguan penggunaan zat memberi dampak yang luas, tidak hanya fisik dan jiwa, namun menimbulkan dampak sosial bagi dirinya sendiri, lingkungan keluarga, maupun masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu terapi terhadap komplikasi medik dan habilitasi mental emosional perlu diikuti rehabilitasi sosial, edukasional, vokasional, dan membangkitkan kembali kehidupan beragama. Rehabilitasi sosial merupakan bagian terintegrasi dari proses penyembuhan ketergantungan narkotika. Selanjutnya disebutkan *bahwa rehabilitasi sosial meliputi segala usaha yang bertujuan memupuk, membimbing, dan meningkatkan rasa kesadaran dan tanggung jawab sosial bagi keluarganya dan masyarakat* (Joewana, 1989: 113). Definisi ini merujuk pemahaman bahwa perawatan dalam rehabilitasi sosial lebih mengedepankan peran keluarga dan masyarakat. Dalam konteks perawatan, hal ini belum menunjukkan penekanan perawatan untuk pecandu dan korban

Narkotika itu sendiri, meski selama perawatan dan apalagi pasca pelayanan (*after care*) peran keluarga dan masyarakat sangat penting.

Hampir senada dengan pengertian di atas tentang perlunya integrasi korban dan penyalahguna Narkotika dengan masyarakat, Nitimihardo (2004: 183) menyebutkan bahwa “*Rehabilitasi sosial merupakan upaya yang bertujuan untuk mengintegrasikan seseorang yang mengalami masalah sosial ke dalam kehidupan masyarakat di mana dia berada*”. Pengertian ini merujuk bahwa pemahaman pentingnya korban dan penyalahguna Narkotika untuk memiliki kehidupan normal di tengah masyarakat.

Pemahaman yang lebih komprehensif tentang rehabilitasi sosial ada pada UU Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, yaitu “*Proses refungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat*”. Fungsi sosial yang wajar bagi pecandu Napza dicirikan kemampuan mereka dalam memecahkan masalah, memenuhi kebutuhan, melaksanakan peran dan tugas-tugas kehidupan. Orang yang telah kecanduan Napza tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya dengan baik, sehingga mereka perlu mendapatkan rehabilitasi.

Rehabilitasi sosial dimaksudkan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar, dilaksanakan secara persuasif, motivatif, koersif, baik dalam keluarga, masyarakat maupun panti sosial, diberikan dalam bentuk : 1) motivasi dan diagnosis psikososial; 2) perawatan dan pengasuhan; 3) pelatihan vokasional dan pembinaan kewirausahaan; 4) bimbingan mental spiritual; 5) Bimbingan fisik; 6) bimbingan sosial dan konseling psikososial; 7) pelayanan aksesibilitas; 8) bantuan dan asistensi sosial;

9) bimbingan resosialisasi; 10) bimbingan lanjut; dan/atau 11) rujukan.

Terkait dengan permasalahan penyalahgunaan Napza, di mana salah satu karakteristiknya adalah bio-psiko-sosial, maka dalam rehabilitasi sosial bagi korban Napza adalah intervensi yang holistik. Hal tersebut dikarenakan hakikat dari rehabilitasi sosial itu adalah interaksi, yaitu: saling ketergantungan dan saling berhubungan di antara dan antar banyak disiplin ilmu, pasien atau klien, keluarga, sumber yang dapat membantu atau mendukung komunitas dan pemerintah.

Dalam Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika, terkait dengan wajib lapor, pada pasal 55, pecandu Narkotika dibedakan menjadi: "di bawah umur" dan "cukup umur". Pasal 55 menyebutkan: ayat (1) Orang tua atau wali dari pecandu Narkotika yang belum cukup umur wajib melaporkan kepada pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan atau lembaga rehabilitasi medis dan atau lembaga rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mendapatkan rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Ayat (2) dinyatakan, pecandu Narkotika yang sudah cukup umur wajib melaporkan diri atau dilaporkan keluarganya kepada pusat kesehatan masyarakat, rumah sakit, dan atau lembaga-lembaga rehabilitasi medis dan atau lembaga rehabilitasi sosial yang ditunjuk oleh pemerintah untuk mendapatkan rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial. Ayat 1 dan 2 tersebut terlihat ada kalimat "Wajib Lapor" sebagai kewajiban pecandu Narkotika untuk mendapatkan pelayanan di IPWL.

Selain itu Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 tahun 2011 menyatakan bahwa seorang pecandu yang menjalani peradilan dapat ditempatkan dalam rehabilitasi medis atau sosial, yang di maksud dengan ini adalah di mana para korban penyalahgunaan Narkotika akan mendapatkan pelayanan medis dan bimbingan psikologi secara utuh dari

orang-orang yang terlatih dan profesional di bidang ilmu kedokteran dan kejiwaan. Hal tersebut menunjukkan terobosan hukum yang sangat berarti bagi pecandu Narkotika. Kebijakan tersebut di atas merupakan program pemerintah yang memberikan tugas dan fungsinya kepada IPWL untuk para korban penyalahgunaan Narkotika.

Rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Narkotika dilaksanakan melalui IPWL dengan program di dalam (*institutional-based*) dan di luar (*non-institutional-based*) lembaga seperti kegiatan *home care* maupun *day care*. Intervensi rehabilitasi sosial melalui IPWL/LKS diawali dengan asesmen korban penyalahgunaan Narkotika. Rehabilitasi sosial melalui IPWL/LKS dilaksanakan dengan acuan pedoman rehabilitasi sosial, program intervensinya menggunakan pendekatan pekerjaan sosial, spiritual, medis, dan atau tradisional.

Untuk mengetahui kemajuan pemulihan korban penyalahgunaan Narkotika di IPWL dilakukan pembahasan kasus (*case conference*) untuk menentukan program pemulihan selanjutnya. Program dibuat bersama dengan korban penyalahgunaan Narkotika dan diarahkan oleh pekerja sosial dan atau konselor. Intervensi yang akan dilakukan harus melalui kontrak layanan yang disepakati untuk dilaksanakan oleh korban penyalahgunaan Narkotika, keluarga dan dipantau pendamping.

Pemulihan rumahan (*home care*) melibatkan keluarga, kawan, dan lingkungan yang dikenal korban penyalahgunaan Narkotika. Hal ini seringkali menyediakan lingkungan yang mendukung dalam rangka mencapai kesehatan mental/ spiritual, fisik, dan kemandirian. Sedangkan pemulihan harian (*day care*), kondisi korban penyalahgunaan Narkotika sudah memungkinkan untuk hadir pada pertemuan konseling kelompok dan atau konseling individu serta aktivitas yang dirancang untuk mendukung pemu-

lihan yang dilaksanakan di lembaga. Korban penyalahgunaan Narkotika yang mengikuti rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Narkotika di IPWL/LKS dapat berasal dari rujukan (kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan), serta warga masyarakat yang mempunyai kepedulian dalam menangani masalah penyalahgunaan Narkotika, dan atau orang tua/wali dari korban penyalahgunaan Narkotika.

Setelah dilakukan asesmen, dapat diketahui program dan kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan berat, sedang atau ringannya permasalahan penyalahgunaan Narkotika yang dihadapi. Dari asesmen dituangkan dalam program atau rencana intervensi dibuat sesuai permasalahan yang dihadapi korban penyalahgunaan Narkotika, diperkuat dengan kontrak layanan antara korban penyalahgunaan Narkotika dengan konselor dan pekerja sosial yang mendampingi korban penyalahgunaan Narkotika tersebut.

Atas dasar asesmen terkait perkembangan pemulihan diperlukan program pemulihan lanjutan. Pelaksanaannya dapat dirancang dalam bentuk pemulihan rumahan, pemulihan harian dan rehabilitasi sosial dalam lembaga. Pada tahap resosialisasi ini merupakan tahap untuk mempersiapkan korban penyalahgunaan Narkotika kembali ke masyarakat. Laporan selama menjalankan rehabilitasi sosial korban penyalahgunaan Narkotika dilaksanakan secara berkala 2 (dua) bulan sekali dan rekapitulasi disampaikan kepada Badan Narkotika Nasional (BNN).

D. Hasil Kajian Lapangan

Permasalahan Narkotika tidak hanya berpengaruh pada individu pengguna/penyalahgunannya saja, tetapi juga terhadap keluarga, lingkungan sekitar, dan masyarakat luas. Dampak terhadap individu misalnya kondisi kesehatan dan mentalnya, kehidupan sosialnya terganggu, dan karir ataupun pendidikannya juga terancam putus. Dampak terhadap lingku-

ngan misalnya keamanan dan kenyamanan lingkungan terganggu karena tindakan pengguna Narkotika yang melanggar norma sosial dapat memicu keributan, melakukan tindakan kriminal, dan pelanggaran hukum lainnya. Hal ini membuktikan bahwa persoalan Narkotika berdimensi bio-psiko-sosial-spiritual. Luasnya pengaruh dan dampak yang timbul dari permasalahan penyalahgunaan Narkotika di Indonesia membuat Pemerintah menyatakan Indonesia sedang berada pada kondisi “Darurat Narkotika” sehingga membutuhkan strategi penanganan yang komprehensif dan terpadu yang menuntut keterlibatan berbagai instansi dan lintas sektor.

Hasil kajian melalui FGD di enam provinsi, teridentifikasi permasalahan kebijakan sebagai berikut:

1. Aspek Regulasi

Aspek regulasi terkait dengan beragamnya penafsiran dan implementasi di lapangan. Selain itu dalam regulasi masih banyak terdapat aspek-aspek hukum yang perlu diperbaiki. Temuan terhadap aspek regulasi ini antara lain :

- a. Masih terdapat ketentuan yang dilanggar dalam Peraturan Bersama (PerBer) 7 (tujuh) Kementerian/Lembaga tentang Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi, di mana seharusnya tidak ada penangkapan sepanjang pecandu diputus untuk mengikuti rehabilitasi. Namun dalam kenyataannya tetap terjadi penangkapan.
- b. Ada beberapa ketentuan pada pasal-pasal dalam regulasi penanganan narkotika yang tidak saling sinergi/menunjang, misalnya: Undang-Undang No. 35 tahun 2009 (pasal 111, 112, 114, 127) dengan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 04 tahun 2010 (poin B).

- c. Belum adanya aturan yang konkrit tentang IPWL di daerah terkait dengan kebijakan Pemda mengenai IPWL.
- d. Tidak adanya pekerja sosial atau petugas dari Dinas Sosial dalam tim asesmen sebagaimana terdapat dalam Peraturan Bersama mengakibatkan kekhawatiran kesalahan identifikasi dan diagnosa.
- e. Dalam Petunjuk Teknis (Juknis) sebagai jabaran dari Surat Edaran Bersama tersebut tidak terdapat profesi pekerja sosial sebagai tim asesmen atau saksi ahli. Atau secara kelembagaan hanya melibatkan BNN, Polisi, Kemenkes, dan Kejaksaan. Profesi yang dilibatkan adalah psikolog, dokter, dan tim dari penegak hukum. Oleh karena itu Juknis tersebut perlu dilakukan revisi.
- f. Masih berbedanya pemahaman tentang keberadaan IPWL sebagai tempat untuk melapor, atau sebagai tempat rehabilitasi. Selain itu apakah rehabilitasi di dalam lembaga (*institutional based*), atau rawat jalan.

2. Aspek Sosialisasi

Sosialisasi merupakan tahapan kegiatan yang ditujukan untuk memberikan pengetahuan, dan pemahaman masyarakat tentang regulasi yang terkait dengan penanganan Narkotika di Indonesia, termasuk regulasi tentang IPWL bagi korban Narkotika. Permasalahan yang terkait dengan aspek sosialisasi adalah:

- a. Sosialisasi belum dilaksanakan secara luas dan langsung kepada sasaran atau obyek yang dituju, yaitu pengguna dan penyalahguna Narkotika, termasuk orang tua (keluarga), dan lingkungan masyarakat.
- b. Masih banyak aparat pemerintahan di daerah dan pihak keamanan yang

juga belum memahami tentang regulasi penanganan Narkotika.

- c. Pemahaman tentang Wajib Lapormasih dipahami beragam, baik oleh kepolisian, pengadilan BNN, pengguna/penyalahguna Narkotika dan keluarganya, maupun masyarakat.

3. Aspek Koordinasi

Koordinasi terkait dengan keterpaduan lembaga (LKS), instansi pemerintah atau SKPD dan pelaksanaan kegiatan rehabilitasi Narkotika di daerah:

- a. Masing-masing IPWL di daerah melaksanakan kegiatan yang berdiri sendiri sesuai dengan penekanan tugas dan fungsi masing-masing.
- b. IPWL kurang berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah, sehingga keberadaan mereka tidak diketahui oleh SKPD terkait.
- c. Seleksi petugas pelaksana dan LKS yang akan ditetapkan sebagai IPWL kurang melibatkan pemerintah daerah/ SKPD terkait.

4. Aspek Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia pelaksana IPWL adalah para pekerja sosial (peksos) adiksi dan konselor adiksi yang telah mengikuti tahapan seleksi dan penetapan serta pelatihan. Secara umum kondisi SDM tersebut antara lain:

- a. Jumlah peksos adiksi dan konselor adiksi masih terbatas.
- b. Komitmen pelaksanaan tugas masih perlu ditingkatkan. Bahkan dibandingkan dengan petugas yang bekerja di IPWL yang tidak termasuk peksos dan konselor adiksi, kinerja mereka masih jauh dari target kinerja yang diharapkan.
- c. Latar belakang pendidikan beragam, atau tidak berlatar belakang pendidikan pekerjaan/kesejahteraan sosial. Dengan demikian akan berpengaruh pada efektivitas

fitas dan ketepatan pelaksanaan tugas-tugas rehabilitasi.

5. Aspek Kelembagaan

Kelembagaan adalah lembaga kesejahteraan sosial yang memenuhi kriteria dan ditetapkan sebagai IPWL Kementerian Sosial. Kondisi kelembagaan sebagai berikut:

- a. Kondisi sarana prasarana rehabilitasi umumnya masih terbatas dan belum sesuai dengan standar LKS pelaksana IPWL.
- b. Masih terdapat sumber pendanaan APBN yang ganda diterima oleh IPWL, yaitu dari Kementerian Sosial dan BNN.
- c. Kegiatan rehabilitasi di lembaga masih menggunakan metode tradisional murni dan perpaduan antara model keagamaan dengan pekerjaan sosial/ kesejahteraan sosial.
- d. Aspek Perencanaan dalam penanganan dan rehabilitasi Narkotika oleh lembaga belum terlaksana dengan baik.

6. Aspek Tata laksana

Tata laksana terkait dengan pengelolaan program IPWL secara keseluruhan. Temuan pada aspek tata laksana, antara lain:

- a. Standar Operasional Prosedur (SOP) terkait dengan tahapan pelayanan belum ada.
- b. Materi pelatihan dalam rangka meningkatkan kapasitas pelaksana kurang memadai dan tidak sesuai dengan yang dibutuhkan (terlalu teoritis, kurang aplikatif).
- c. Penetapan pekerja sosial dan konselor adiksi tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan
- d. Penetapan LKS sebagai IPWL tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

- e. Prosedur pencairan anggaran sesuai perencanaan kebutuhan tidak berjalan dengan baik.

E. Rekomendasi Kebijakan

Dalam mengajukan rekomendasi kebijakan perlu memperhatikan lingkungan kebijakan internal dan eksternal yang mempengaruhi kebijakan IPWL, yaitu:

1. Lingkungan internal: a) Keterbatasan kuantitas dan kualitas SDM pelaksana rehabilitasi dan LKS yang ditetapkan menjadi IPWL, b) Mekanisme dan sistem pengembangan kapasitas yang belum maksimal, misalnya pola pengembangan kediklatan tidak sesuai kebutuhan, peningkatan sarana prasarana dan infrastruktur rehabilitasi belum memadai, c) aspek perencanaan dan keberlanjutan program dengan memperhatikan *stakeholder mapping* lembaga terkait.
2. Lingkungan eksternal: Aturan pelaksanaan dalam peraturan perundang-undangan yang ada belum mengakomodir pendekatan rehabilitasi sosial dan pekerjaan sosial, yaitu a) Profesi pekerja sosial tidak ada dalam Tim Asesmen sebagaimana terdapat dalam Peraturan Bersama 7 (tujuh) Kementerian/Lembaga dalam penanganan Narkotika; b) Pemahaman tentang Wajib Laport masih dipahami beragam, baik oleh kepolisian, pengadilan, BNN, pengguna/penyalahguna Narkotika dan keluarganya, maupun masyarakat; c) Terdapat beberapa ketentuan pada pasal-pasal dalam regulasi penanganan narkotika yang tidak saling sinergi/ menunjang.

Dari kedua lingkungan kebijakan tersebut, dan memperhatikan prioritas dan kemungkinan dapat dilakukannya perbaikan kebijakan, maka perlu rekomendasi kebijakan yang diusulkan yaitu :

1. Peningkatan infrastruktur dan sarana prasarana Lembaga IPWL;

2. Peningkatan kapasitas SDM pelaksana rehabilitasi sosial penyalahguna Narkotika di IPWL;
3. Memperkuat sinergitas antar Kementerian/Lembaga dalam pelaksanaan rehabilitasi sosial korban Narkotika melalui IPWL.

Dari ketiga usulan kebijakan tersebut selanjutnya dilakukan analisis melalui metode analisis SWOPA, yaitu mengukur alternatif kebijakan dari segi **kekuatan** (*strength*), **kelemahan** (*weakness*), **peluang** (*opportunity*), **masalah** (*problem*) dan **tindakan** (*action*).

Kekuatan, merupakan keunggulan kebijakan dilihat dari dampaknya terhadap kehidupan penyalahguna Narkotika, termasuk keluarga, dan lingkungan; bagaimana dukungan publik terhadap kebijakan, dan beban anggaran yang tersedia dan dibutuhkan untuk implementasi kebijakan, termasuk dukungan anggaran. **Kelemahan** merupakan kekurangan kebijakan dilihat dari alternatif yang ditawarkan seperti beban anggaran yang besar, kurang menarik atau tidak mendapatkan dukungan secara politis, dan kelembagaan pelaksanaan yang kurang dipersiapkan.

Peluang, melihat kesempatan/peluang yang muncul dari lingkungan eksternal yang akan mendukung diterimanya kebijakan sesuai dengan *Political*

agenda (kebijakan Pemerintah sesuai Nawacita dan RPJMN 2014-2019); *National Issues*, (perhatian publik terhadap isu kualitas SDM/investasi sosial, penegakan hukum/*good governance*); *International Trend* (dukungan internasional dan Isu global, misalnya dalam kaitan dengan isu *Millenium Development Goals* (MDGs) atau *Sustainable Development Goals* (SDG). Sedangkan **masalah** (*problem*), merupakan sekumpulan persoalan apa yang mungkin menghambat diterimanya kebijakan oleh *policy audience* dilihat dari alternatif yang ditawarkan.

Tindakan (*Action*), tindakan atau langkah apa yang dapat atau perlu dilakukan untuk mengatasi kelemahan dan masalah dari masing-masing alternatif kebijakan. Penilaian kelayakan mencakup apakah kebijakan ini realistis atau imajinatif, sulit untuk diimplementasikan. Pertanyaannya apakah tindakan yang dilakukan akan mencapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, sesuai atau tidak besaran tindakan sebagai solusi dengan target masalah yang akan dipecahkan.

Untuk memperjelas penggunaan metode SWOPA dalam menganalisis alternatif rekomendasi kebijakan yang ditawarkan, dijabarkan dalam Matrik 1 berikut ini.

Matrik 1
Perbandingan Rekomendasi Kebijakan Berdasarkan Analisis SWOPA

No.	Kriteria	Peningkatan Infrastruktur dan Sarana Prasarana Lembaga IPWL	Peningkatan Kapasitas SDM Pelaksana Rehabilitasi Sosial penyalahguna Narkotika di IPWL	Memperkuat Sinergitas Antar Lembaga Pemerintah dalam Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Korban Narkotika melalui IPWL
01	02	03	05	04
1	Kekuatan (<i>Strength</i>)	• Dukungan legalitas: UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesos • Dukungan legalitas : UU 25 tahun 2009 tentang Narkotika • UU 23 tahun 2014 yang menempatkan penanganan Narkotika menjadi tanggung jawab pemerintah pusat • Permensos No. 03 tahun 2013 tentang Standar Lembaga	• Dukungan legalitas: UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesos • Dukungan legalitas : UU 25 tahun 2009 tentang Narkotika • Peran pendamping cukup kuat sekaligus meningkatkan SDM berbasis pekerja sosial profesional • Peraturan Menteri Sosial No. 16 tahun 2012 tentang Sertifikasi Pekerja Sosial Profesional dan Tenaga Kesejahteraan Sosial	• Dukungan legalitas: UU No. 11 tahun 2009 tentang Kesos • Dukungan legalitas : UU No. 25 tahun 2009 tentang Narkotika • Bermatra makro, dan menyentuh aspek kebijakan hulu

No.	Kriteria	Peningkatan Infrastruktur dan Sarana Prasarana Lembaga IPWL	Peningkatan Kapasitas SDM Pelaksana Rehabilitasi Sosial penyalahguna Narkotika di IPWL	Memperkuat Sinergitas Antar Lembaga Pemerintah dalam Pelaksanaan Rehabilitasi Sosial Korban Narkotika melalui IPWL
01	02	03	05	04
		Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahguna Narkotika • Peraturan Menteri Sosial No. 17 Tahun 2012 tentang Akreditasi Lembaga Kesejahteraan Sosial • Sub agenda nomor 4 Nawa Cita: Pemberantasan penyalahgunaan Narkotika dan psikotropika, dengan strategi Penguatan lembaga terapi dan rehabilitasi		
2	Kelemahan (<i>Weakness</i>)	• Konstruksi dan keberlanjutan anggaran (tahun 2015 masih melalui APBN Perubahan) • Kualitas dan kuantitas lembaga rehabilitasi sosial korban Narkotika masih terbatas • Tergantung penuh pada komitmen “pemimpin”/ pengurus yayasan/ lembaga rehabilitasi	• Profesi Pekerja Sosial tidak masuk dalam Tim Asesment Terpadu (TAT) dalam mempertimbangkan tindak lanjut perawatan pecandu Narkotika sebagaimana terdapat dalam PerBer 2014 tentang “<i>Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi</i>” • Komitmen pekerja sosial adiksi dan konselor adiksi terhadap tugas dan tanggung jawab dalam melaksanakan perannyabelum sesuai harapan • Kondisi eksisting peksos dan konselor adiksi, tidak semua berlatar belakang pendidikan pekerjaan/ kesejahteraan sosial	• Beban anggaran yang relatif besar • Rentang kendali yang terlalu panjang
3	Peluang (<i>Opportunity</i>)	• Meningkatkan kuantitas dan kualitas kelembagaan IPWL Kemensos sesuai Permensos No. 03 tahun 2012 Standar Lembaga Rehabilitasi Sosial Korban Penyalahgunaan Narkotika	• <i>Positioning</i> peksos dan konselor adiksi berlatar belakang profesi pekerjaan sosial dan atau kompetensi pekerjaan sosial dalam tugas-tugas rehabilitasi sosial di LKS • Peksos dan Konselor Adiksi sebagai <i>front line worker</i> mampu menunjukkan kiprah di masyarakat dalam rangka pengakuan dan eksistensi profesi • Memberikan penekanan pada rehabilitasi sosial sesuai dengan tahapan dan metoda intervensi pekerjaan/ kesejahteraan sosial profesional	• Lampiran UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan urusan penanganan korban Narkotika (dan orang dengan HIV/AIDS) menjadi kewenangan pemerintah pusat • Komitmen pemerintah : “Indonesia Darurat Narkoba”
4	Masalah (<i>Problem</i>)	• Permasalahan Sarana dan prasarana yang dimiliki penyelenggara rehabilitasi masih belum mencukupi bila dibanding dengan yang dilayani	• Materi diklat peningkatan kapasitas belum terstandar/ belum memenuhi kebutuhan • Kualitas dan kuantitas peksos dan konselor adiksi yang terbatas • Komitmen peksos dan konselor adiksi masih perlu diperkuat	• Perbedaan kewenangan dan target antara kementerian/ lembaga • Masih adanya ego sektoral masing-masing stakeholder • Kurangnya keterlibatan aparatur di daerah
5	Tindakan (<i>Action</i>)	• Penetapan lembaga rehabilitasi sosial pelaksana IPWL sesuai dengan standar • Penganggaran sesuai dengan perencanaan • Pemenuhan kebutuhan sarana prasarana rehabilitasi	• Pelatihan dan peningkatan kapasitas SDM IPWL sesuai standar • Pendidikan dan Pelatihan peksos dan konselor adiksi secara regular, terutama yang tidak berlatar belakang pendidikan pekerjaan/ kesejahteraan sosial. • Bimbingan dan Pemantapan (Bimtap) serta dan TOT petugas • Sertifikasi profesi kepada pekerja adiksi • Perencanaan <i>man power planning</i> dan keberlanjutan terkait dengan program dan kelembagaan IPWL	• Memperkuat peran dan fungsi masing-masing pihak sesuai dengan Peraturan Bersama (PerBer) tahun 2014 tentang Penanganan pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam lembaga Rehabilitasi • Melaksanakan Forum konsultasi dan evaluasi periodik sesuai dengan peran dan fungsi kementerian lembaga yang diamanatkan dalam PerBer • Implementasi Peraturan Bersama sesuai dengan kewenangannya masing-masing

F. Penutup

Permasalahan Narkotika di Indonesia perlu penanganan yang komprehensif, berkelanjutan, dan terpadu antar pihak, yaitu keterpaduan dalam pencegahan, penindakan, rehabilitasi, dan pasca rehabilitasi (*after care*). Oleh karenanya pendekatan keamanan dan penindakan hukum perlu diimbangi dengan aspek kuratif dan promotif bagi korban Narkotika yang telah mengikuti perawatan. Oleh karena itu, paradigma tersebut perlu diimbangi dengan cara pandang yang lain, di mana para pecandu Narkotika harus diberikan terapi dan rehabilitasi, baik sosial maupun medis, untuk mengatasi kecanduannya.

Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tentang Narkotika memberikan penekanan yang sangat jelas bahwa pecandu Narkotika perlu direhabilitasi. Salah satu pintu masuknya adalah melalui kerelaan mereka melaporkan keadaan atau permasalahan ketergantungan Narkotika, yaitu melalui Wajib Laporan. Kewajiban ini perlu dilakukan oleh pecandu agar mereka mendapatkan rehabilitasi di IPWL.

Daftar Pustaka

Dubois, Brenda, dan Miley K.K., 5th Ed, 1992, *Sosial Work : An Empowering Profession*, New York : Pearson

Satya, Joewena, 1989, *Gangguan Penggunaan Zat Narkotika, Alkohol, dan Zat Adiktif lainnya*, Jakarta : PT Gramedia

Nitimiharjo, Carolina, 2004, *Isu-Isu Tematik Pembangunan Sosial : Konsepsi dan Strategi*, Jakarta : Badan Diklat dan Pengembangan Sosial Departemen Sosial

Alie, Faried dan Syamsu Alam, Andi, 2012, *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung : Refika Aditama

Nawawi, Hadari, 2000, *Metoda Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press

Nugroho, Riant, *Kebijakan Publik*, 2008, Jakarta : Penerbit PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia

Nugroho, Riant, 2014, *Metoda Penelitian Kebijakan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Peraturan Perundangan

Undang-Undang RI Nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

Undang-Undang RI Nomor 25 tahun 2009 tentang Narkotika

Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2011 tentang Pelaksanaan Wajib Laporan Pecandu Narkotika

Peraturan Bersama (PerBer) tahun 2014 tentang Penanganan Pecandu Narkotika dan Korban Penyalahgunaan Narkotika ke dalam Lembaga Rehabilitasi

ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM BANK SAMPAH DI KOTA YOGYAKARTA

ANALYSIS OF WASTE BANK PROGRAM IMPLEMENTATION IN YOGYAKARTA CITY

Shafiera Amalia

PKP2A I Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Pengelolaan sampah masih menjadi masalah bagi Kota Yogyakarta. Di satu sisi, Tempat Pembuangan Sampah Terakhir (TPST) Piyungan yang menjadi satu-satunya TPST bagi Kota Yogyakarta sudah tidak mampu lagi menampung sampah yang dihasilkan masyarakat. Sementara disisi yang lain, kesadaran dan perilaku masyarakat untuk memilah sampah masih belum optimal. Untuk mengatasi persoalan tersebut, pemerintah Kota Yogyakarta melaksanakan program Bank Sampah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah program Bank Sampah yang digulirkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta berhasil atau gagal. Analisis implementasi ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka, observasi dan wawancara mendalam. Hasil analisis menunjukkan bahwa kinerja *outcomes* dan kinerja *output* program Bank Sampah belum optimal. Program Bank Sampah belum berhasil mencapai tujuannya. Walaupun juga tidak dapat dikatakan program ini gagal. Luas dan kompleksnya perubahan perilaku yang diharapkan merupakan faktor utama yang mempengaruhi belum optimalnya kinerja implementasi Bank Sampah. Dengan demikian, program ini tidak boleh dihentikan. Program ini harus tetap berlanjut dan konsisten tetapi dengan penambahan kebijakan lain.

Kata Kunci : Bank Sampah, kinerja *output*, kinerja *outcomes*, Kota Yogyakarta

Abstract

The Piyungan Final Disposal which is the only final disposal for Yogyakarta City, was no longer able to accommodate the waste from Yogyakarta City. At the same time, people's awareness and practice to manage waste were lacking. To overcome these problems, the government of Yogyakarta implemented Waste Bank program. This study aims to analyze performance of Waste Bank program in Yogyakarta. Waste management has long been a problem for Yogyakarta City. This research focuses on analysing implementation of this initiative using descriptive qualitative research. Literature study, observation, and in-depth interviews were employed for data collection. The result of the analysis demonstrates the Waste Bank program had not been effective in achieving program outputs and outcomes. The Waste Bank program has not succeeded to achieve its objectives. The width and complexity of expected behavioral changes were the main factors affecting the low performance of Waste Bank implementation. This program should be continuously implemented, supported by additional policies to enhance program imlementattion.

Keywords : waste bank, output performance, outcomes performance, Yogyakarta City

A. Pendahuluan

Pengelolaan sampah masih menjadi masalah bagi Kota Yogyakarta. Di satu sisi, Tempat Pembuangan Sampah Terakhir (TPST) Piyungan yang menjadi satu-satunya TPST bagi Kota Yogyakarta sudah tidak mampu lagi menampung sampah yang dihasilkan masyarakat. Menurut Dinas PUP ESDM D.I.Yogyakarta, 12,5 hektar luas tanah TPST sudah tidak bisa lagi menampung sampah yang datang setiap hari (Tribun Jogja, Oktober 2016). Sementara di sisi yang lain, kesadaran dan perilaku masyarakat untuk memilah sampah masih belum optimal. Data BPS tahun 2013 menunjukkan bahwa 31,26% rumah tangga di D.I.Yogyakarta telah memilah sampah, terdiri dari 13,07% rumah tangga memilah sampah dan memanfaatkannya sebagian; dan 18,19% rumah tangga memilah sampah dan kemudian dibuang. Adapun rumah tangga yang masih belum memilah sampah adalah sebanyak 68,74%. Untuk mengatasi persoalan tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta melaksanakan program Bank Sampah.

Pada prinsipnya, Bank Sampah merupakan salah satu aktivitas teknis dalam menerjemahkan konsep pengelolaan sampah berbasis 3R (*Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle*). Dewasa ini, pendekatan dalam pengelolaan sampah sudah bergeser dari pendekatan tradisional (reaktif) menuju pendekatan proaktif (3R). Menurut Damanhuri dan Padmi (2012), pendekatan tradisional (reaktif) merupakan penanganan limbah (sampah) setelah limbah tersebut terbentuk. Pendekatan ini dikenal juga dengan istilah pendekatan *end-of-pipe* atau pendekatan kumpul-angkut-buang. Sementara itu, pendekatan proaktif merupakan upaya agar dalam proses penggunaan bahan baku akan menghasilkan limbah yang seminimal mungkin, dengan tingkat bahaya yang serendah mungkin. Pendekatan ini bertujuan untuk mengendalikan atau mereduksi terjadinya limbah melalui penggunaan teknologi yang lebih bersih dan yang

ramah lingkungan. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan 3R.

Secara umum, Bank Sampah merupakan tempat menyimpan sampah, menabung dan menghasilkan uang, sekaligus mengedukasi dan mengubah perilaku masyarakat (Randy, 2013). Tujuan utama dari Bank Sampah adalah perubahan perilaku masyarakat untuk memilah sampah. Selain itu, kehadiran Bank Sampah juga bertujuan untuk dapat mengurangi sampah yang masuk ke TPST Piyungan. Sejak tahun 2014, Pemerintah Kota Yogyakarta mendorong terbentuknya Bank Sampah di setiap Rukun Warga (RW) di Kota Yogyakarta. Hingga tahun 2016, tercatat terdapat 405 Bank Sampah yang tersebar di seluruh Kota. Secara nasional, program Bank Sampah ini dipayungi oleh dasar hukum Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup RI No. 13 tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan *Reduce*, *Reuse*, dan *Recycle* melalui Bank Sampah.

Secara kuantitas, Kota Yogyakarta sudah memiliki banyak Bank Sampah. Dari 605 RW di Kota Yogyakarta, sudah 65,6% RW yang memiliki Bank Sampah. Namun, terdapat pandangan bahwa sejumlah Bank Sampah ini justru belum dianggap optimal untuk mencapai tujuan. Menurut Kepala Bidang Pengembangan Kapasitas Badan Lingkungan Hidup (BLH) Kota Yogyakarta, dari 405 Bank Sampah yang sudah terbentuk, hanya sedikit Bank Sampah yang bertahan. Banyak Bank Sampah yang tidak begitu aktif dan bahkan mati suri. Hal ini diduga karena semangat kelompok masyarakat sebagai pengelola semakin berkurang. Berdasarkan hal di atas secara empiris implementasi program Bank Sampah di Kota Yogyakarta penting dan menarik untuk diteliti. Apakah memang benar program Bank Sampah di Kota Yogyakarta belum berhasil dan apa saja faktor yang menyebabkan program ini belum optimal. Hasil evaluasi ini dapat dijadikan dasar apakah program Bank Sampah ini akan dilanjutkan, dimodifikasi atau dihentikan dan diganti dengan program lain.

Penelitian terdahulu mengenai Bank Sampah lebih banyak berfokus pada strategi, kinerja dan efektivitas pengelolaan Bank Sampah (Raharjo, Matsumoto, Ihsan, Rachman, Gustin, 2015; Aghpin, 2015; Saputri, Hanafi, Ulum, 2015). Selain itu, penelitian terdahulu mengenai Bank Sampah lebih banyak mendeskripsikan bahwa kehadiran Bank Sampah dapat meningkatkan kesadaran, kepedulian, perubahan perilaku dan partisipasi masyarakat dalam mengelola sampah (Bachtiar, Hanafi dan Rozikin, 2013; Syafrini, 2013; Candra, Handoyo, 2014; Purwanti, Sumartono, Haryono, 2015). Penelitian-penelitian sebelumnya lebih melihat Bank Sampah sebagai kegiatan masyarakat yang diinisiasi murni oleh masyarakat.

Sementara itu, penelitian yang memandang Bank Sampah sebagai kebijakan belum banyak dilakukan. Adapun maksud Bank Sampah sebagai kebijakan adalah Bank Sampah yang dibentuk tidak lagi murni inisiatif masyarakat, tetapi sudah terdapat intervensi dari pemerintah untuk mendorong bahkan memaksa masyarakat untuk mendirikan Bank Sampah. Oleh karena itu, penelitian ini memandang bahwa Bank Sampah merupakan salah satu kebijakan/program yang dikeluarkan oleh pemerintah, khususnya pemerintah daerah. Sehingga dapat dilihat bagaimana implementasinya di masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengisi kekosongan penelitian mengenai kebijakan/program Bank Sampah di Indonesia, terutama dari aspek kinerja implementasi kebijakan/program.

Berdasarkan latar belakang di atas, ada dua pertanyaan penelitian yang akan dicari jawabannya melalui penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana kinerja implementasi Program Bank Sampah di Kota Yogyakarta?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Program Bank Sampah di Kota Yogyakarta?

B. Tinjauan Pustaka

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan bagian dari siklus kebijakan publik. Grindle (1980) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan memiliki fungsi agar kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah dapat mewujudkan tujuan kebijakan yang diharapkan. Mazmanian dan Sabatier (1983) mengemukakan bahwa implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan. Pelaksanaan ini biasanya dimasukkan dalam undang-undang namun bisa juga berupa perintah eksekutif atau keputusan pengadilan yang penting. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012), implementasi kebijakan merupakan kegiatan untuk mendistribusikan keluaran (*output*) kebijakan yang dilakukan oleh implementor kebijakan kepada kelompok sasaran kebijakan untuk dapat mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Menurut Ripley (1985) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012), proses implementasi kebijakan merupakan suatu proses di mana tujuan dan sasaran kebijakan dikonkritkan oleh implementator kebijakan menjadi keluaran (*output*) kebijakan yang dirasakan oleh kelompok sasaran. Proses ini bukan hanya menghasilkan keluaran (*output*) saja, tetapi juga memberikan dampak bagi kelompok sasaran, baik dampak langsung, dampak jangka menengah dan dampak jangka panjang. Dengan demikian, proses implementasi kebijakan merupakan *delivery mechanism* untuk memastikan *output* atau keluaran-keluaran kebijakan sampai pada *benefeciaries* sehingga suatu kebijakan dapat menghasilkan *policy outcomes* sebagaimana yang diharapkan.

Pada studi kebijakan klasik, para ahli berpendapat bahwa tahapan tersulit dalam proses kebijakan adalah tahap perumusan kebijakan. Tahap implementasi kebijakan merupakan tahapan yang akan terlaksana begitu saja setelah kebijakan ditetapkan. Namun pada kenyataannya, implementasi kebijakan tidak berjalan sempurna. Ada banyak faktor yang menyebabkan suatu kebijakan gagal ketika dilaksanakan. Oleh karena itu, sangat penting untuk dapat menilai kinerja implementasi kebijakan, apakah implementasi kebijakan tersebut berhasil atau gagal dan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan implementasi kebijakan tersebut berhasil atau gagal. Purwanto dan Sulistyastuti (2012) mengemukakan ada dua aspek yang diukur untuk dapat menilai apakah kebijakan tersebut berhasil atau gagal. Aspek tersebut adalah keluaran (*output*) dan dampak (*outcomes*) kebijakan.

2. Kinerja Implementasi Program Bank Sampah dalam Kerangka Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Berbasis 3R (*Reduce, Reuse dan Recycle*)

Sampah merupakan residu (sisa) dari berbagai aktivitas manusia yang tidak lagi digunakan. Menurut Tchobanoglous (1993) dalam Yuliani, dkk. (2012) sampah buangan berasal dari kegiatan manusia dan hewan yang tidak diinginkan. Sementara itu, Hadiwijoyoto (1983) masih di dalam Yuliani, dkk. (2012) mengemukakan bahwa sampah merupakan salah satu produk dari kegiatan manusia yang merupakan sumber pengotoran lingkungan. Di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah disebutkan bahwa sampah adalah sisa kegiatan sehari-hari manusia dan/atau proses alam yang berbentuk padat. Di dalam UU 18 tahun 2008, juga disebutkan

bahwa ada tiga jenis sampah, yaitu sampah rumah tangga, sampah sejenis rumah tangga dan sampah spesifik. Dalam tulisan ini, jenis sampah yang akan dibahas adalah jenis sampah rumah tangga dan sejenis sampah rumah tangga.

Menurut Damanhuri dan Padmi (2010) ada dua pendekatan yang digunakan dalam pengelolaan sampah rumah tangga dan sampah sejenis rumah tangga, yaitu:

- a) Pendekatan Reaktif. Pendekatan ini dikenal juga dengan istilah pendekatan *end of pipe* atau kumpul–angkut–buang. Pendekatan ini menekankan penanganan sampah yang dilakukan setelah sampah tersebut terbentuk. Sampah yang berada di sumber sampah (rumah tangga dan berbagai tempat umum) dikumpulkan pada lokasi tempat pembuangan sampah sementara dan kemudian diangkut ke tempat pengolahan sampah akhir tanpa melalui proses pemilahan dan pengolahan.
- b) Pendekatan Proaktif. Pendekatan ini dikenal dengan istilah proses bersih atau teknologi bersih atau pendekatan 3R, yaitu *Reduce, Reuse, dan Recycle*. Pendekatan ini merupakan upaya agar dalam proses penggunaan bahan baku akan menghasilkan limbah/sampah yang seminimal mungkin, dengan tingkat bahaya yang serendah mungkin. Pendekatan ini menekankan pengurangan, pemilahan dan pengolahan sampah pada sumbernya sebelum diproses akhir di TPA.

Pendekatan reaktif dalam pengelolaan sampah sudah tidak tepat dan ditinggalkan banyak negara. Pendekatan ini berkontribusi terhadap pencemaran lingkungan. Selain itu, pendekatan kumpul–angkut–buang tidak

efisien, diperlukan biaya yang besar untuk melakukan pengumpulan dan pengolahan sampah setiap hari. Indonesia sudah mengadopsi pendekatan 3R yang tertuang dalam regulasi pengelolaan sampah, yaitu Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah dan Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

Pendekatan 3R dalam Undang-Undang No. 18 tahun 2008 dan PP No. 81 tahun 2012 diterjemahkan dalam dua kegiatan utama, yaitu :

- a) Pengurangan sampah yang terdiri dari kegiatan pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, dan pemanfaatan kembali sampah.
- b) Penanganan sampah yang terdiri dari kegiatan pemilahan, pengumpulan, pengangkutan, pengolahan, dan pemrosesan akhir sampah.

Selain itu, kedua regulasi ini juga menyebutkan bahwa kegiatan pengurangan dan penanganan sampah bukan hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh pihak swasta dan masyarakat. Masyarakat memiliki kewajiban untuk melakukan pembatasan timbulan sampah, pendauran ulang sampah, pemanfaatan kembali sampah, pemilahan sampah dan pengolahan sampah.

Bank Sampah merupakan salah satu inisiatif untuk mendorong kesadaran dan mengubah perilaku masyarakat untuk melaksanakan kewajibannya terkait pengelolaan sampah. Bank Sampah pertama kali diperkenalkan oleh Bambang Suwerda di Badegan, Bantul. Suwerda (2012) dalam Saputri, Hanafi dan Ulum (2015) mengemukakan bahwa secara teknis Bank Sampah merupakan suatu tempat di mana terjadi kegiatan pelayanan terhadap penabung sampah yang dilakukan oleh *teller* Bank Sampah. Penabung dalam

hal ini adalah seluruh warga baik secara individual maupun kelompok, menjadi anggota penabung sampah yang dibuktikan dengan adanya kepemilikan nomor rekening, dan buku tabungan sampah, serta berhak atas hasil tabungan sampahnya. Pengelolaan sampah dengan sistem tabungan sampah di Bank Sampah, menekankan pentingnya warga memilah sampah seperti yang dikembangkan dalam pengelolaan sampah dengan sistem mandiri dan produktif.

Inisiatif ini banyak diadopsi oleh daerah-daerah lain di Indonesia. Penerapan Bank Sampah ini dapat dikatakan berhasil sebagai kebijakan pendorong kesadaran dan perubahan perilaku masyarakat dalam mengelola (memilah dan mengolah) sampah. Bila sampah sudah terkelola dengan baik di sumbernya (di masyarakat) maka *volume* sampah yang masuk ke TPA akan berkurang. Penelitian yang dilakukan oleh Bachtiar, Hanafi Dan Rozikin (2013) di Koperasi Bank Sampah Malang (BSM) menunjukkan bahwa penerapan BSM sedikit demi sedikit mengubah cara pandang dan perilaku warga Kota Malang dalam mengelola sampah. Pada tahun 2013, total nasabah BSM sekitar 23.000 orang. Total sampah yang terambil per hari dari nasabah mencapai 2,5 ton/hari dengan transaksi sekitar 3-4 juta rupiah. Dengan keberadaan BSM, jumlah pembuangan sampah ke TPA mengalami penurunan yang signifikan, yaitu sekitar 50%.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan indikator ukuran kinerja *outcomes* dari program Bank Sampah di Kota Yogyakarta adalah jumlah sampah yang masuk ke TPA Piyungan. Jika jumlah sampah dari Kota Yogyakarta yang masuk ke TPA Piyungan berkurang sesuai dengan SPM yang ditetapkan maka program Bank Sampah berhasil. Namun bila jumlah sampah dari Kota Yogyakarta

yang masuk ke TPA Piyungan tetap atau justru bertambah maka program Bank Sampah ini belum berhasil.

3. Indikator Kinerja *Output* Implementasi Program Bank Sampah

Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2012) kinerja *output* merupakan akibat/konsekuensi langsung yang dirasakan oleh anggota masyarakat sasaran karena dilaksanakan suatu program. Ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk menilai kualitas keluaran kebijakan, yaitu:

- a. Akses, indikator ini digunakan untuk dapat mengetahui apakah program atau kebijakan yang dilaksanakan mudah untuk dijangkau oleh masyarakat.
- b. Cakupan (*coverage*), indikator ini digunakan untuk mengetahui seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau oleh program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- c. Frekuensi, indikator ini digunakan untuk mengetahui seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh pelayanan yang dijanjikan oleh program atau kebijakan yang dilaksanakan.
- d. Bias, indikator ini digunakan untuk mengetahui apakah terdapat penyimpangan kelompok sasaran yang memperoleh manfaat dari program atau kebijakan yang dilaksanakan. Secara spesifik maksudnya adalah apakah kelompok sasaran yang menerima manfaat benar yang membutuhkan program tersebut atau tidak, yang memperoleh manfaat bukan kelompok yang membutuhkan program tersebut.
- e. *Service delivery* (ketepatan layanan), indikator ini digunakan untuk mengetahui apakah implementasi program atau kebijakan dilaksanakan tepat waktu atau terlambat.
- f. Akuntabilitas, indikator ini digunakan untuk mengetahui apakah implementor program atau kebijakan melaksanakan tugasnya kepada kelompok sasaran dengan dapat dipertanggungjawabkan atau tidak.
- g. Kesesuaian antara program dan kebutuhan, indikator ini digunakan untuk mengetahui apakah berbagai keluaran (*output*) program atau kebijakan yang dilaksanakan bagi kelompok sasaran memang sesuai dengan kebutuhan mereka atau tidak.

Dalam konteks program Bank Sampah, kinerja *output*-nya adalah akibat apa yang diterima oleh kelompok masyarakat dengan diimplementasikan program Bank Sampah di Kota Yogyakarta. Penulis menetapkan beberapa indikator kinerja *output* untuk menilai keberhasilan program Bank Sampah. Indikator tersebut adalah indikator akses, frekuensi, dan cakupan (*coverage*).

Indikator akses dipilih karena salah satu tujuan dari program Bank Sampah adalah untuk mengubah perilaku individu masyarakat untuk dapat memilah sampah yang diproduksi. Oleh karenanya, program Bank Sampah ini harus dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, baik masyarakat kelas bawah maupun masyarakat kelas menengah ke atas. Dalam penelitiannya, Syafrini (2013) mengemukakan bahwa selama ini terdapat *stereotype* bahwa sampah identik dengan kelas bawah dan sumber pendapatan bagi pemulung. Seluruh anggota masyarakat harus dilibatkan untuk dapat menjadi anggota Bank Sampah dan memperoleh pengetahuan mengenai pemilahan dan pengolahan sampah dari Bank Sampah. Indikator frekuensi dipilih karena indikator ini dapat menjelaskan konsistensi pengelolaan Bank Sampah

untuk melayani warga dalam menabung sampah atau memberikan pengetahuan dan keterampilan pengelolaan sampah kepada warga. Konsistensi ini penting untuk menjaga semangat masyarakat dalam memilah dan mengolah sampah. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Bachtiar, Hanafi, dan Rozikin (2013) menjaga semangat masyarakat untuk memilah dan mengolah sampah penting dilakukan oleh Bank Sampah karena nilai rupiah sampah sangat kecil. Dan terakhir, indikator cakupan (*coverage*) dipilih juga berdasarkan pertimbangan tujuan perubahan perilaku masyarakat dalam mengelola sampah. Semakin banyak warga masyarakat yang menjadi nasabah Bank Sampah maka akan semakin banyak warga yang menyadari pentingnya pemilahan dan pengolahan sampah dan berusaha mengubah perilakunya untuk memilah dan mengolah sampah.

4. Standar Pelayanan Minimal Pengurangan Sampah Perkotaan

Setelah bagian sebelumnya menjelaskan mengenai indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja implementasi program Bank Sampah, bagian ini berupaya untuk menjelaskan standar *output* dan *outcomes* yang digunakan untuk dapat menjustifikasi apakah program Bank Sampah di Kota Yogyakarta berhasil atau gagal. Standar *output* dan *outcomes* yang digunakan akan mengacu pada standar pelayanan minimal bidang pekerjaan umum dan penataan ruang yang dikeluarkan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. Dalam SPM tersebut berisikan SPM terkait pengurangan sampah yang dilakukan oleh fasilitas tempat pengolahan 3R di perkotaan. Bank Sampah merupakan salah satu jenis fasilitas pengurangan, pemilahan dan pengolahan sampah 3R tersebut.

Pada awalnya, SPM bidang pekerjaan umum dan penataan ruang diatur melalui Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2010. Menurut aturan ini, standar pelayanan minimal yang ditetapkan untuk pengurangan sampah di perkotaan adalah 20% pada tahun 2014. Cara perhitungannya adalah dengan membandingkan *volume* sampah yang berhasil dikurangi di tempat pengolahan sampah sementara dengan *volume* sampah total yang dihasilkan oleh masyarakat. Namun, dalam penerapannya, Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2010 dianggap sulit untuk diukur dan diimplementasikan. Oleh karena itu, aturan tersebut dinyatakan tidak berlaku dengan keluarnya Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/PRT/M/2014 tentang standar pelayanan minimal bidang pekerjaan umum dan penataan ruang. Dalam peraturan terbaru, cara mengukur SPM pengurangan sampah berubah. Pengukuran SPM pengurangan sampah bukan berbasis pada jumlah sampah yang berhasil dikurangi tetapi berbasis pada persentase fasilitas pengurangan sampah yang tersedia bagi masyarakat. Adapun SPM yang ditetapkan untuk fasilitas pengurangan sampah di perkotaan adalah 20% pada tahun 2019. Sementara cara mengukurnya dapat terbagi menjadi dua aspek yaitu:

- Mengukur persentase kemampuan fasilitas pengurangan sampah dalam melayani masyarakat;
- Mengukur jumlah riil anggota masyarakat yang memanfaatkan fasilitas pengurangan sampah tersebut.

Penulis tetap akan menggunakan standar pelayanan minimal pengurangan sampah berdasarkan cara pengukuran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2010 sebagai standar pengurangan sampah

yang masuk ke TPA karena program Bank Sampah. Hal ini dikarenakan menurut penulis cara tersebut masuk akal dan tepat untuk mengukur *outcomes/* dampak tersedianya fasilitas pengurangan sampah di perkotaan. Ditambah pula tersedia data untuk dapat mengukurnya. Sementara untuk standar pelayanan minimal pengurangan sampah berdasarkan cara pengukuran Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/PRT/M/2014 dapat digunakan sebagai standar untuk mengukur dua indikator kinerja *output*, yaitu :

- a. Indikator akses, yaitu sebagai standar untuk mengukur persentase kemampuan fasilitas pengurangan sampah dalam melayani masyarakat.
- b. Indikator cakupan (*coverage*), yaitu sebagai standar untuk mengukur jumlah riil anggota masyarakat yang memanfaatkan fasilitas pengurangan sampah tersebut.

5. Faktor Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Implementasi Program Bank Sampah

Penerapan paradigma 3R dalam pengelolaan sampah mensyaratkan perubahan perilaku masyarakat dalam mengelola sampah. Masyarakat sebagai produsen sampah diharuskan untuk mengelola (memilah dan mengolah) sampah untuk meminimalisir sampah yang dibuang ke tempat pembuangan akhir (TPA). Namun pada prakteknya, perubahan perilaku ini masih sulit dilakukan. Penelitian yang dilakukan oleh Fitriana dan Soedirham (2013) mengenai perilaku ibu rumah tangga dalam pengelolaan sampah di Desa Bluru Kidul RW 11 Kecamatan Sidoarjo, Kota Sidoarjo menunjukkan hasil bahwa ibu rumah tangga responden telah memiliki pengetahuan yang baik tentang pengelolaan sampah berbasis 3R. Namun demikian, ibu rumah tangga tersebut

belum memiliki perilaku/tindakan pengelolaan sampah yang sesuai dengan prinsip 3R. Ada beberapa faktor yang menyebabkan pengetahuan tersebut tidak berujung pada perubahan perilaku ibu rumah tangga dalam mengelola sampah, yaitu kurangnya fasilitas dan keterbatasan waktu karena banyak ibu rumah tangga yang bekerja.

Penelitian lain terkait perilaku masyarakat dalam mengelola sampah dilakukan oleh Setyowati dan Mulasari (2013). Penelitian ini berjudul pengetahuan dan perilaku ibu rumah tangga dalam pengelolaan sampah plastik. Penelitian dilakukan di Dusun Kedesan, Desa Kradenan, Kecamatan Kaliwungu, Kabupaten Semarang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada korelasi positif antara pengetahuan dengan perilaku ibu rumah tangga dalam mengelola sampah plastik. Selain itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar responden masih memiliki pengetahuan yang kurang dan perilaku pengelolaan sampah plastik yang kurang baik dan tidak sesuai dengan prinsip 3R.

Sementara itu, Agamuthu (2011) dalam Mohamad, Idris, dan Mamat (2012) mengungkapkan bahwa masyarakat Malaysia sudah memiliki kesadaran pentingnya melakukan daur ulang sampah. Namun, masih sangat sedikit yang mempraktekkan daur ulang sampah karena berbagai alasan. Beberapa alasannya adalah kurangnya insentif dan kurangnya motivasi terus menerus dalam melakukan daur ulang sampah. Lebih lanjut, Mohamad, Idris, dan Mamat (2012) menyimpulkan bahwa ada lima alasan utama mengapa praktek daur ulang sampah masih sedikit dilakukan, yaitu keterbatasan waktu, fasilitas tidak memadai, tidak tertarik melakukan daur ulang, tidak ada insentif/uang, dan tidak ada material sampah yang cukup untuk melakukan daur ulang.

Penelitian di atas menunjukkan bahwa perubahan perilaku masyarakat

untuk mengelola sampah sulit dilakukan karena berbagai alasan. Alasan tersebut diantaranya adalah kurangnya sosialisasi dan penyuluhan, kurangnya fasilitas dan kurangnya insentif. Program Bank Sampah yang dilaksanakan di Kota Yogyakarta salah satunya bertujuan untuk mengubah perilaku masyarakat dalam mengelola sampah. Untuk itu, program ini telah berupaya untuk meminimalisir alasan masyarakat tidak mau mengubah perilakunya. BLH kota dan pengelola Bank Sampah memberikan sosialisasi dan penyuluhan terkait pengelolaan sampah, memberikan fasilitas pengelolaan sampah (tas pilah, timbangan, komposter, tempat sampah terpisah, dst.), dan memberikan insentif bagi nasabah masyarakat yang memilah dan menyetorkan sampahnya dengan sejumlah nilai uang. Penulis berpendapat bahwa perubahan perilaku masyarakat yang diharapkan terjadi dengan adanya Bank Sampah adalah perubahan perilaku yang luas, sehingga memang sulit untuk dilakukan dan memerlukan waktu yang cukup panjang. Oleh karenanya, penulis menetapkan bahwa faktor yang akan mempengaruhi kinerja implementasi program Bank Sampah adalah sejauh mana perubahan perilaku masyarakat target dengan hadirnya Bank Sampah.

Sabatier dan Mazmanian (1983) dalam Purwanto dan Sulistyastuti (2012) mengemukakan bahwa faktor sejauh mana perubahan perilaku yang diharapkan dari implementasi kebijakan termasuk dalam kategori *tractability of the problem*. Kategori ini menunjukkan tingkat kesulitan masalah yang harus dipecahkan melalui implementasi suatu kebijakan. Semakin sulit masalah yang harus dipecahkan akan semakin kecil peluang keberhasilan implementasi. Semakin kompleks dan luas perubahan perilaku masyarakat target yang diharapkan dari implementasi kebijakan maka akan semakin sulit kebijakan tersebut dilaksanakan. Pendapat Sabatier dan Mazmanian ini senada dengan pendapat Grindle

(1980) yang mengemukakan bahwa derajat perubahan perilaku masyarakat target yang diharapkan dari implementasi suatu kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Grindle (1980) mencontohkan bahwa kebijakan pengenalan teknologi pertanian baru kepada petani sangat membutuhkan adaptasi dan perubahan perilaku petani. Sementara program penyediaan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah hanya membutuhkan sedikit perubahan perilaku masyarakat sasaran.

Dengan demikian, penulis berpendapat bahwa program Bank Sampah yang dilakukan oleh Kota Yogyakarta termasuk dalam kebijakan yang sulit untuk diimplementasikan. Hal ini dikarenakan program ini bertujuan untuk mengubah perilaku masyarakat secara signifikan dari yang awalnya tidak memilah dan mengolah sampah menjadi harus memilah dan mengolah sampah. Tingginya tingkat kesulitan implementasi program Bank Sampah ini akan mempengaruhi keberhasilan program ini.

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik studi pustaka, observasi dan wawancara mendalam. Dalam penelitian ini, data yang diperoleh akan dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu dengan memahami dan merangkai data yang telah dikumpulkan untuk menggambarkan secara mendalam mengenai objek yang diteliti; disusun secara sistematis, kemudian ditarik kesimpulan.

D. Kinerja Implementasi Program Bank Sampah

1. Kinerja Output Program Bank Sampah

a. Indikator Akses

Indikator akses digunakan untuk dapat mengetahui apakah program atau kebijakan yang dilaksanakan mudah untuk dijangkau oleh masyarakat. Secara lebih spesifik, Purwanto dan Sulistyastuti (2012) mengemukakan bahwa mengukur indikator akses dapat diketahui dari apakah implementator kebijakan mudah dihubungi masyarakat bila membutuhkan informasi dan pengaduan, apakah semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama terlibat dan memperoleh manfaat dari kebijakan atau program, dan apakah lokasi/tempat pelaksanaan kebijakan atau program jelas dan mudah dijangkau oleh masyarakat.

Program Bank Sampah merupakan salah satu program pengelolaan sampah mandiri berbasis masyarakat. Oleh karenanya, program Bank Sampah di Kota Yogyakarta dilaksanakan bersama antara pemerintah kota (Badan Lingkungan Hidup) dengan warga masyarakat. Badan Lingkungan Hidup (BLH) Kota Yogyakarta mendorong, mendampingi dan memfasilitasi warga di setiap RW untuk membentuk Bank Sampah. Sementara itu, warga masyarakat yang membentuk dan mengelola Bank Sampah secara mandiri. Hal ini berarti bahwa pengelola Bank Sampah adalah warga masyarakat di RW tersebut secara sukarela. Dengan demikian, maka implementator Bank Sampah di masyarakat akan mudah dihubungi warga untuk meminta informasi terkait penge-

lolaan sampah karena warga sudah mengenal dengan baik pengelola Bank Sampah dan pengelola berdomisili dekat dengan warga.

Berikutnya, menurut Sucipto (2012) dalam Marwati (2013) sebagai model pengelolaan sampah mandiri dan berbasis masyarakat maka program Bank Sampah harus melibatkan seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, Bank Sampah juga dirancang untuk melibatkan seluruh warga masyarakat yang ada di RW tersebut. Seluruh anggota masyarakat di RW tersebut, baik dari kalangan ekonomi menengah ke atas ataupun dari kalangan menengah ke bawah dapat terlibat aktif menjadi pengelola atau nasabah Bank Sampah. Misalnya berdasarkan hasil wawancara dengan pengelola Bank Sampah Lintas Winongo diketahui bahwa nasabah Bank Sampah Lintas Winongo adalah sebanyak 230 KK dari 340 KK (67,6%) yang ada di RW tersebut. Pengelola justru mengharapkan semua KK di RW tersebut dapat menjadi nasabah Bank Sampah.

Pemerintah Kota Yogyakarta menargetkan setiap RW di Kota Yogyakarta dapat memiliki Bank Sampah. Hal ini dimaksudkan agar Bank Sampah berada dekat dengan masyarakat. Sampai tahun 2016 ini, sudah terbentuk 405 Bank Sampah (67%) dari 605 RW yang ada di Kota Yogyakarta. Berikut ditampilkan data jumlah Bank Sampah yang ada di setiap kecamatan di Kota Yogyakarta.

Tabel 1. Jumlah Bank Sampah yang Ada di Setiap Kecamatan di Kota Yogyakarta

No.	Kecamatan	Jumlah RW	Jumlah Bank Sampah	%
1.	Mantrijeron	55	20	36%
2.	Kraton	43	23	53%
3.	Mergangsan	60	35	58%

No.	Kecamatan	Jumlah RW	Jumlah Bank Sampah	%
4.	Umbulharjo	87	77	89%
5.	Kota Gede	40	35	88%
6.	Gondokusuman	65	39	60%
7.	Danurejan	43	28	65%
8.	Pakualaman	19	16	84%
9.	Gondomanan	31	18	58%
10.	Ngampilan	21	12	57%
11.	Wirobrajan	34	27	79%
12.	Gedongtengen	36	13	36%
13.	Jetis	37	27	73%
14.	Tegalrejo	34	35	103%
Jumlah		605	405	67%

Sumber : Hasil Pengolahan Data, 2016.

Dari Tabel 1 di atas terlihat bahwa seluruh kecamatan di Kota Yogyakarta telah memiliki Bank Sampah. Kecamatan Tegalrejo dan Umbulharjo merupakan kecamatan yang memiliki proporsi Bank Sampah dengan jumlah RW yang paling besar. Sementara Kecamatan Mantriweron dan Gedongtengen merupakan kecamatan yang memiliki proporsi Bank Sampah dengan jumlah RW yang paling kecil. Dengan demikian, Bank Sampah ini sudah sangat mudah dijangkau oleh anggota masyarakat karena sudah terbentuk di seluruh kecamatan dan di sebagian besar RW di Kota Yogyakarta.

Pemerintah Kota Yogyakarta menargetkan 1 RW memiliki 1 sampah. Artinya bahwa 1 Bank Sampah akan melayani warga RW tersebut. Kota Yogyakarta memiliki 129.252 KK dan 605 RW.¹ Bila dirata-ratakan, 1 RW memiliki 213 KK. Dengan demikian, seluruh Bank Sampah di Kota Yogyakarta akan mampu melayani 86.265 KK atau sebanyak 66,7% dari seluruh KK yang ada di Kota Yogyakarta. Dengan demikian, jumlah fasilitas pengurangan sampah (Bank Sampah) yang ada sudah melebihi SPM kemampuan fasilitas pengura-

ngan sampah melayani masyarakat, yaitu 20%.

b. Indikator Frekuensi

Indikator frekuensi digunakan untuk mengetahui seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh pelayanan yang dijanjikan oleh program atau kebijakan yang dilaksanakan. Dalam konteks Bank Sampah, frekuensi pelayanan terlihat dari seberapa sering Bank Sampah dibuka dan memberikan pelayanan kepada nasabah. Menurut wawancara dengan pengelola Bank Sampah Lintas Winongo, tidak ada Bank Sampah di Kota Yogyakarta yang buka setiap hari, tetapi 1 hari setiap minggu. Hari dan waktunya merupakan hasil kesepakatan antara pengelola dengan masyarakat nasabah. Alasan Bank Sampah hanya dibuka seminggu sekali adalah untuk memberi ruang bagi pengelola untuk melakukan aktivitasnya yang lain dan memberi waktu bagi nasabah untuk mengumpulkan sampah yang telah dipilah. Misalnya Bank Sampah Lintas Winongo buka setiap hari minggu pukul 08.00 – 12.00, Bank Sampah Surolaras buka setiap hari Sabtu pukul 10.00 – 12.00, dan Bank Sampah Mitra Insani buka setiap hari Kamis pukul 09.00 – 12.00.

Dari hasil wawancara dengan pihak BLH Kota Yogyakarta, walaupun hanya dibuka satu hari setiap minggu, banyak pengelola Bank Sampah yang tidak konsisten untuk memberikan pelayanan setiap hari yang sudah ditentukan. Banyak juga pengelola Bank Sampah yang masih belum memiliki komitmen kuat untuk membuka dan memberikan pelayanan Bank Sampah secara rutin. Hal ini salah satu yang

¹ Diolah dari data Kecamatan Dalam Angka, 2016.

menyebabkan banyak Bank Sampah yang terbentuk tidak aktif dan menjadi mati suri. Menurut pengelola Bank Sampah Lintas Winongo, dari seluruh Bank Sampah yang terbentuk hanya sekitar 10% (40 Bank Sampah) yang aktif dan konsisten melayani masyarakat nasabah.

c. Indikator Cakupan (*Coverage*)

Indikator cakupan digunakan untuk mengetahui seberapa besar kelompok sasaran yang sudah dapat dijangkau oleh program atau kebijakan yang dilaksanakan. Pada program Bank Sampah, indikator ini dapat diukur dari seberapa besar jumlah Kepala Keluarga (KK) yang menjadi nasabah Bank Sampah dibandingkan dengan jumlah KK yang ada di lingkungan tersebut. Berikut ditampilkan data perbandingan antara jumlah KK yang menjadi nasabah Bank Sampah.

Tabel 2. Jumlah KK yang Menjadi Nasabah Bank Sampah di Setiap Kecamatan di Kota Yogyakarta

No.	Kecamatan	Jumlah KK	Jumlah Nasabah Bank Sampah	%
1.	Mantrijeron	11415	1160	10%
2.	Kraton	7099	832	12%
3.	Mergangsan	10079	1597	16%
4.	Umbulharjo	21007	2850	14%
5.	Kota Gede	10147	1660	16%
6.	Gondokusuman	13122	1956	15%
7.	Danurejan	6835	922	13%
8.	Pakualaman	3461	367	11%
9.	Gondomanan	4780	685	14%
10.	Ngampilan	5762	803	14%
11.	Wirobrajan	8694	886	10%
12.	Gedongtengen	6587	608	9%
13.	Jetis	8745	1178	13%
14.	Tegalrejo	11519	1059	9%
Jumlah		129252	16563	13%

Sumber : Hasil Pengolahan Data, 2016.

Dari Tabel 2 di atas terlihat bahwa secara keseluruhan, baru 16.563 KK (13%) dari 129.252 KK di Kota Yogyakarta yang menjadi nasabah Bank Sampah. Kecamatan

Mergangsan dan Kota Gede merupakan kecamatan yang memiliki proporsi nasabah Bank Sampah dengan jumlah KK yang paling besar (16%). Kecamatan Gedongtengen dan Tegalrejo merupakan kecamatan yang memiliki proporsi nasabah Bank Sampah dengan jumlah KK yang paling kecil (9%). Dengan demikian, jumlah riil anggota masyarakat yang memanfaatkan fasilitas pengurangan sampah (Bank Sampah) belum memenuhi SPM jumlah masyarakat pengguna fasilitas pengurangan sampah, yaitu 20%. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat untuk menjadi nasabah Bank Sampah masih rendah. Rendahnya partisipasi masyarakat ini juga menunjukkan bahwa kesadaran dan perilaku masyarakat untuk memilah dan mengolah sampah masih rendah.

2. Kinerja *Outcomes* Program Bank Sampah

Indikator *outcomes* program Bank Sampah yang telah ditetapkan sebelumnya adalah jumlah sampah yang masuk ke TPA Piyungan. Jika jumlah sampah dari Kota Yogyakarta yang masuk ke TPA Piyungan berkurang sesuai dengan SPM yang ditetapkan maka program Bank Sampah berhasil. Namun bila jumlah sampah dari Kota Yogyakarta yang masuk ke TPA Piyungan tetap atau justru bertambah maka program Bank Sampah ini belum berhasil. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Universitas Ahmad Dahlan (2016), Bank Sampah di Kota Yogyakarta mampu mengurangi sampah sebanyak 28,76 ton / hari, atau sekitar 16% dari total sampah sebanyak 176,73 ton sampah/hari yang diproduksi oleh warga Kota Yogyakarta. Setiap Bank Sampah rata-rata dapat mengurangi sampah sebanyak 97.81 kg/bulan atau sekitar 3,26 kg/hari sampah. Sementara

itu, setiap individu rata-rata menabung 0,227 kg sampah per hari.

Dengan demikian, program Bank Sampah di Kota Yogyakarta sudah mampu untuk mengurangi jumlah sampah yang masuk ke TPA Piyungan. Hanya saja pengurangan sampahnya baru sebesar 16% dari total sampah. Kondisi ini masih belum memenuhi SPM pengurangan sampah yang ditetapkan Kementerian Pekerjaan Umum yaitu sebesar 20%

E. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Implementasi Program Bank Sampah

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja *outcomes* dan kinerja *output* program Bank Sampah belum optimal. Dari segi akses, BLH Kota Yogyakarta telah berupaya untuk membentuk Bank Sampah di sebagian besar RW di Kota Yogyakarta. Namun, dari segi frekuensi, masih banyak Bank Sampah yang tidak konsisten untuk memberikan pelayanan. Sementara dari segi cakupan, masih banyak warga yang belum menjadi nasabah Bank Sampah. Partisipasi warga untuk menjadi nasabah masih rendah. Hal ini menunjukkan belum terdapat kesadaran dan perubahan perilaku masyarakat dalam mengelola sampah. Kinerja *output* ini mempengaruhi kinerja *outcomes* program Bank Sampah. Bank Sampah baru mampu mengurangi 16% jumlah sampah yang diproduksi warga Kota Yogyakarta. Sementara standar pengurangan sampah yang ditetapkan pemerintah adalah 20%. Hal ini juga berarti bahwa jumlah sampah Kota Yogyakarta yang masuk ke TPA Piyungan masih cukup besar. Dengan demikian program Bank Sampah belum berhasil mencapai tujuannya. Walaupun juga tidak dapat dikatakan program ini gagal.

Belum optimalnya implementasi program Bank Sampah yang dilakukan

oleh Kota Yogyakarta dikarenakan program ini termasuk dalam kebijakan yang sulit untuk diimplementasikan. Faktor derajat perubahan perilaku masyarakat yang diharapkan dari program ini kompleks dan luas. Seperti sudah dikemukakan sebelumnya, program Bank Sampah berupaya untuk meningkatkan kesadaran dan mengubah perilaku masyarakat dari yang awalnya tidak melakukan pemilahan dan pengolahan sampah diharuskan untuk memilah dan mengolah sampah. Pihak BLH Kota Yogyakarta mengemukakan bahwa masyarakat harus merubah pola pikirnya terhadap sampah dengan menjadi masyarakat modern. Ciri masyarakat modern adalah mampu mengelola sampah dengan memilah sampah. Bila masyarakat tidak mau berubah, maka pemerintah akan kewalahan (BLH Kota Yogyakarta, 2016). Perubahan pemikiran, kebiasaan dan perilaku inilah yang sangat sulit untuk dilakukan. Pengelola Bank Sampah Lintas Winongo mengungkapkan bahwa menggugah kesadaran dan mengubah perilaku masyarakat untuk mau memilah dan mengolah sampah merupakan proses dan memerlukan waktu yang panjang.

F. Penutup

Kinerja *outcomes* dan kinerja *output* program Bank Sampah belum optimal. Program Bank Sampah belum berhasil mencapai tujuannya. Walaupun juga tidak dapat dikatakan program ini gagal. Luas dan kompleksnya perubahan perilaku yang diharapkan merupakan faktor utama yang mempengaruhi belum optimalnya kinerja implementasi Bank Sampah. Dengan demikian, program ini tidak boleh dihentikan. Program ini harus tetap berlanjut dan konsisten tetapi dengan penambahan kebijakan lain. Kebijakan lain yang dapat mendukung program Bank Sampah diantaranya adalah:

1. Penataan sistem pengumpulan dan pengangkutan sampah di Kota Yogyakarta yang juga menerapkan prinsip

pemilahan sampah. Sampah yang dikumpulkan dan diangkut adalah sampah yang terpilah. Sampah organik dan sampah anorganik harus diangkut dengan alat pengangkutan yang berbeda.

2. Menetapkan regulasi yang mengatur kewajiban masyarakat memilah sampah dengan *punishment* yang jelas seperti sampah tidak akan diangkut bila tidak terpilah.
3. Pemerintah kota perlu menerapkan teknologi pengolahan bagi sampah plastik terpilah tetapi yang tidak laku dijual ke pengepul, seperti plastik kresek, *pouch* minyak goreng, bungkus sampo, kopi, makanan ringan, dan sebagainya. Jenis plastik ini tidak dapat diserap pengepul untuk didaur ulang. Oleh karena itu, pemerintah kota perlu memikirkan teknik pengolahan plastik tersebut dengan data jumlah KK setiap kecamatan di Kota Yogyakarta.

Daftar Pustaka

- Aghpin, R., 2016, *Perbandingan Efektivitas Bank Sampah di Kota Bandung dan Kota Yogyakarta*, Inersia, XII (1), 85-90
- Bachtiar, H., Hanafi, I. dan Rozikin, M., 2013, *Pengembangan Bank Sampah Sebagai Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Sampah (Studi pada Koperasi Bank Sampah Malang)*, Jurnal Administrasi Publik, 3(1), 128-133
- Candra, T.F., dan Handoyo, P., 2014, *Strategi Pemberdayaan Masyarakat dalam Praktek Bank Sampah (Studi Kasus pada Bank Sampah Bintang Mangrove di Kelurahan Gunung Anyar Tambak, Surabaya)*, Jurnal Paradigma, 2(2), 1-7
- Fitriana, A. dan Soedirham, O., 2013, *Perilaku Ibu Rumah Tangga dalam Pengelolaan Sampah di Desa Bluru Kidul RW 11 Kecamatan Sidoarjo*, Jurnal Promkes, 1(2), 132-137
- Grindle, M.S., 1980, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princeton, NJ : Princeton University Press
- Mazmanian, D.A., dan Sabatier, P.A., *Implementation and Public Policy*, University Press of America.
- Mohamad, Z.F., Idris, N., Mamat, Z., 2012, *Role of Religious Communities in Enhancing Transition Experiments: A Localized Strategy for Sustainable Solid Waste Management in Malaysia*, Sustain Sci, 7, 237-251
- Purwanti, W.S., Sumartono, Haryono, B.S., 2015, *Perencanaan Masyarakat dalam Rangka Pemberdayaan Masyarakat di Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang*, Reformasi, 5 (1), 149-159
- Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih, 2012, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Yogyakarta : Penerbit Gava Media
- Raharjo, S., Matsumoto, T., Ihsan, T., Rachman, I., dan Gustin, L., 2015, *Community-Based Solid Waste Bank Program for Municipal Solid Waste Management Improvement in Indonesia : A Case Study of Padang City*, J Mater Cycles Waste Manag
- Saputri, M.M., Hanafi, I., dan Ulum, M.C., 2015, *Evaluasi Dampak Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pengelolaan Sampah Melalui Program Bank Sampah*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), 3 (11), 1804-1808
- Setyowati, R, dan Mulasari, S.A., 2013. *Pengetahuan dan Perilaku Ibu Rumah Tangga dalam Pengelolaan Sampah Plastik*, Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional, 7(12), 562-566
- Syafrini, D., 2013, *Bank Sampah : Mekanisme Pendorong Perubahan dalam Kehidupan Masyarakat (Studi Kasus: Bank Sampah Barokah Assalam Perumahan Dangau Teduh Kecamatan Lubuk Begalung Padang)*, Jurnal Humanis, 12(2), 155-167
- Yuliani, Rohidin, Brata, B., 2012, *Pengelolaan Sampah di Kecamatan*

Kota Manna Kabupaten Bengkulu Selatan Melalui Pendekatan Sosial Kemasyarakatan, Naturalis, 1(2), 95-100

Peraturan Perundangan

Undang Undang Nomor 18 tahun 2008 Pengelolaan Sampah. 7 Mei 2008. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69. Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 81 tahun 2012 Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga. 15 Oktober 2012. Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 188. Jakarta.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 14/PRT/M/2010 Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. 2 Desember 2010. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2010 Nomor 587. Jakarta.

Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 01/PRT/M/2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang. 27 Februari 2014. Berita Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 267. Jakarta.

Website

Damanhuri, Enri dan Tri Padmi, 2010, *Pengelolaan Sampah*, Diktat Kuliah TL 3104, diakses pada 18 Mei 2016 melalui <http://html.itb.ac.id/wordpress/wpcontent/uploads/2011/03/DiktatSampah-2010.pdf>

Marwati, S, 2013, *Pengelolaan Sampah Mandiri Berbasis Masyarakat*, Bahan Sosialisasi PPM Universitas Negeri Yogyakarta, diakses pada 17 Desember 2016 melalui

staff.uny.ac.id/sites/default/files/pengabdian/siti-marwati-msi/c9.pdf

Salim, Randy, 2013, *Bank Sampah di Indonesia : Menabung, Mengubah Perilaku*, diakses pada 28 Juni 2016 melalui

<http://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/id/bank-sampah-di-indonesia-menabung-mengubah-perilaku>

Solusi Darurat Sampah Kota Yogyakarta : Keuntungan dan Manfaatnya, diakses pada 17 Desember 2016 melalui <https://uad.ac.id/id/berita/solusi-darurat-sampah-kota-yogyakarta-keuntungan-dan-manfaatnya>

Keberadaan Bank Sampah di Kota Yogya Dinilai Tak Maksimal, diakses pada 20 September 2016 melalui <http://jogja.tribunnews.com/2016/08/10/keberadaan-bank-sampah-di-kota-yogya-dinilai-tak-maksimal>

Kepala BLH Kota Jogja : *Sampah Adalah Tanggung Jawab Pemilik Sampah*, diakses pada 17 Desember 2016 melalui

<http://www.jogjakota.go.id/news/Kepala-BLH-Kota-Jogja-Sampah-Adalah-Tanggung-Pemilik-Sampah>

Lipsus, *Sampah Semakin Menggunung di TPST Piyungan*, diakses pada 08 Oktober 2016 melalui <http://jogja.tribunnews.com/2015/12/31/lipsus-sampah-semakin-menggunung-di-tpst-piyungan>

ANALISIS HAMBATAN TARIF DAN NON TARIF SERTA PENGEMBANGAN PASAR EROPA PADA PRODUK PERIKANAN INDONESIA

ANALYSIS OF TARIFF AND NON-TARIFF BARRIERS AND DEVELOPMENT OF EUROPEAN MARKET IN INDONESIAN FISHERY PRODUCTS

Dian Dwi Laksani dan Kumara Jati

Badan Pengkajian dan Pengembangan Perdagangan, Kementerian Perdagangan,

Abstrak

Analisis hambatan tarif dan non tarif serta pengembangan pasar Eropa pada produk perikanan Indonesia penting dalam rangka meningkatkan akses pasar serta mempromosikan dan membangun *image* untuk pengembangan ekspor ke negara-negara di Eropa. Penelitian ini menganalisis tentang deskripsi umum tentang sektor perikanan di Indonesia yang terdapat potensi untuk penetrasi pasar ke Eropa. Tarif Uni Eropa berkisar antara 0-21% di antara negara-negara potensial lainnya. Kebijakan non tarif dirasakan mulai memberatkan pemerintah dan pengusaha perikanan yaitu terkait standar mutu dan pangan dengan basis perlindungan konsumen tingkat tinggi. *Analisis Export Product Dynamic* (EPD) di pasar Uni Eropa menunjukkan sebanyak 165 produk perikanan Indonesia di posisi *rising star* (*winner in increasing market*), 18 produk pada posisi *lost opportunity* (*loose market opportunity*), 14 produk pada posisi *winner in declining market*. Diharapkan pemerintah maupun pengusaha perikanan mampu mengetahui dengan cepat perkembangan isu perdagangan diantaranya dengan mengakses fasilitas *helpdesk on-line* yang dikeluarkan Uni Eropa untuk membantu negara mitra dagang dalam mengakses informasi mengenai pasar Uni Eropa.

Kata kunci: hambatan tarif dan non tarif, pengembangan pasar Eropa, produk perikanan Indonesia, *Export Product Dynamic* (EPD)

Abstract

Analysis of tariff and non-tariff barriers and development of European market in Indonesian fishery products is important in order to improve market access, to promote and build image for export development to European countries. This study analyzes general description of fishery sector in Indonesia that is potential for market penetration to Europe. European Union (EU) tariffs range from 0-21% among other potential countries. Non-tariff policy concerning quality and food standards for high levels consumer protection is considered burdening the government and fisheries entrepreneurs. Analysis of Export Product Dynamics (EPD) in the EU market shows 165 Indonesian fishery products in rising star position (winner in increasing market), 18 products in lost opportunity, and 14 products in winner position in declining market. The government and fishery entrepreneurs are expected to quickly understand the development of trade issues, for instance by accessing the help desk facility on-line issued by the European Union to assist trading partner countries in accessing information about the EU market.

Keywords: *tariff and non-tariff barriers, European market development, Indonesian fishery products, Export Product Dynamic (EPD)*

A. Pendahuluan

Secara bilateral, hubungan Indonesia dengan negara-negara anggota Uni Eropa (UE) / *European Union (EU)* sudah terjalin lama sebelum UE menandatangani kerjasama antar kawasan dengan *Association of the Southeast Asian Nations (ASEAN)* tahun 1980. Baik UE maupun Indonesia mempunyai perwakilan tetap di ibu kota masing-masing yang menunjukkan besarnya kepentingan dan perhatian antara kedua pihak. Momentum peningkatan hubungan ekonomi secara signifikan terjadi pada November 2009 ketika Indonesia dan UE menandatangani *Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation (PCA)*. Pada tahun 2010-2011, kedua pihak juga melakukan kajian bersama tentang perdagangan dan investasi yang dirangkum dalam *Report of the EU-Indonesia Vision Group on Trade and Investment Relations* yang diumumkan pada tanggal 28 Juni 2011 di hadapan Komisioner Perdagangan UE Karel de Gucht dan Duta Besar Indonesia di Brussels. Rekomendasi utama dari laporan tersebut adalah perlunya UE dan Indonesia untuk segera memulai negosiasi menuju *Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)*.

Sejak Perjanjian Maastrich 1992, UE merupakan salah satu kekuatan ekonomi dan politik dunia. Institusi regional ini terdiri dari 28 negara dengan perbedaan tingkat ekonomi yang cukup mencolok, dapat dilihat dari Luxemburg yang pada tahun 2010 pendapatan per kapita penduduknya paling tinggi hingga Bulgaria yang paling rendah yaitu kurang lebih 1/6 Luxemburg (Eurostat, 2015). Namun demikian secara umum, UE merupakan salah satu kekuatan ekonomi dunia. Walaupun sedang dilanda krisis keuangan sejak tahun 2009 (terutama di 17 negara yang tercakup dalam *Eurozone*), UE merupakan mitra yang penting bagi Indonesia. Data yang dikeluarkan *European Commission / EC* (2010) menunjukkan bahwa sejak tahun 2009 Indonesia adalah sasaran *Official*

Development Assistance (ODA) terbesar kedua EU di Asia setelah Afganistan. Jumlah penduduk yang lebih dari 511,4 juta jiwa pada tahun 2014 (CIA, 2015) dan dengan daya beli yang tinggi, UE adalah pasar yang sangat kuat karena mempunyai GDP per kapita tahun 201 sebesar USD 34.500 (CIA, 2015). Data *Trademap* (2015) menyebutkan bahwa UE di tahun 2013 merupakan mitra dagang Indonesia keempat setelah Jepang, China dan Singapura. Data tersebut memperlihatkan masih kecilnya *volume* perdagangan UE-Indonesia dewasa ini dibandingkan dengan potensi keduanya.

Indonesia masuk ke dalam 15 besar negara dengan jumlah tangkapan ikan terbesar dan Benua Eropa merupakan benua dengan jumlah tangkapan ikan terbesar. Benua lainnya yang masuk 3 besar yaitu Asia dan Amerika. Belanda menjadi negara Eropa dengan jumlah tangkapan ikan terbesar sebanyak 5 juta ton di tahun 2014 (Euromonitor, 2015). Hal ini merupakan peluang bagi Indonesia untuk pengembangan produk perikanan di Eropa.

Uni Eropa yang merupakan pasar potensial bagi ekspor hasil perikanan Indonesia memiliki kebijakan atau peraturan dengan standar tersendiri yang cukup tinggi, baik dalam hal tarif maupun jaminan kualitas dan keamanan produk pangan, termasuk di dalamnya produk perikanan. Hal ini menjadi tantangan bagi Indonesia dalam memenuhi permintaan konsumen sebagai salah satu cara memposisikan diri agar tetap kompetitif selain juga tetap bersaing dengan negara kompetitor. Kenyataan tersebut tentunya menunjukkan bahwa kebijakan yang diterapkan dalam perdagangan internasional dapat menjadi hambatan bagi ekspor Indonesia, baik itu dalam hal tarif maupun non tarif.

Tarif untuk ikan di Uni Eropa terikat dengan *World Trade Organization (WTO)*, tarif *bound MFN (Most Favored Nations)* merepresentasikan tarif EU yang maksimum (Ur, 2014). Secara umum, tingkat tarif yang diberlakukan oleh Uni Eropa

paling tinggi dibandingkan dengan negara-negara maju lainnya seperti Jepang dan Amerika Serikat (Dahuri, 2002). Tarif bea masuk yang tinggi nantinya akan meningkatkan harga produk yang beredar di pasar. Selain itu, UE memberlakukan adanya diskriminasi tarif. Negara-negara bekas jajahan UE mendapatkan keringanan atau dibebaskan dari kewajiban membayar tarif bea masuk. Hal tersebut semakin melemahkan daya saing ekspor Indonesia dibandingkan dengan negara eksportir lainnya. Selain tarif, hambatan non-tarif di UE juga penting untuk dibahas. Hambatan non-tarif yaitu semua ukuran yang mempengaruhi kondisi perdagangan internasional, termasuk kebijakan dan regulasi yang menghambat dan memfasilitasi perdagangan (Fugazza, 2017).

Hal-hal tersebut di atas baik yang bersifat hambatan tarif maupun non tarif akan berpengaruh terhadap ekspor produk perikanan Indonesia. Selain itu UE menjadi potensi pasar produk perikanan Indonesia. Untuk itu perlu dianalisis hambatan perdagangan tarif maupun non tarif yang dikeluarkan oleh UE, daya saing serta strategi untuk pengembangan pasar UE.

Painte (2008) telah melakukan riset terkait dengan pengaruh hambatan tarif dan non tarif di Pasar Eropa tetapi spesifik untuk komoditas udang. Pendekatan yang dilakukan dengan regresi variabel *dummy* non tarif, tarif dan *lag* ekspor kurun waktu 1992-2006. Ditemukan bahwa kebijakan non tarif berpengaruh positif terhadap *volume* ekspor udang Indonesia dan tarif berpengaruh negatif.

Berbeda dengan Painte (2008), Kee et al. (2004) lebih khusus menjelaskan tentang elastisitas permintaan impor dan distorsi perdagangan. Ditemukan bahwa sebenarnya kebijakan non tarif yang lebih mengikat dapat mendistorsi impor. Negara-negara di dunia rata-rata 30% lebih tertutup dibandingkan dengan tarif rata-rata impor mereka.

Penelitian terbaru dari Pusparani (2015) tentang dampak implementasi kebijakan keamanan pangan terhadap

produk perikanan Indonesia menyatakan bahwa keamanan makanan adalah bagian dari *Sanitary and Phytosanitary Standards* (SPS) yang bertujuan memproteksi kesehatan manusia. Selain itu ternyata ditemukan kebijakan keamanan pangan tidak berpengaruh terhadap ekspor perikanan Indonesia ke UE dan Amerika Serikat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, belum banyak penelitian terbaru yang dilakukan terkait dengan hambatan tarif dan non tarif di pasar Eropa khusus untuk produk perikanan. Maka dari itu untuk mengisi kekosongan tersebut, kami melakukan penelitian yang bertujuan untuk melihat bagaimana hambatan tarif dan non tarif serta bagaimana pengembangan pasar Eropa pada produk perikanan Indonesia.

B. Metode Penelitian

Jenis data yang digunakan dalam analisis ini meliputi data sekunder, yang bersumber dari BPS (2015), *Trademap* (2015), UNComtrade (2015), dan WITS. Metode analisis yang digunakan yaitu model *Constant Market Share Analysis* (CMSA). Model diterapkan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekspor komoditas produk perikanan. Variabel yang diukur adalah:

1. Peningkatan pada konsumsi impor negara tujuan ekspor (*World Demand Effect*)
2. Komposisi ekspor negara A ke negara B (*Product Effect*)
3. Perubahan daya saing (*Competitiveness Effect*)

$$X_{it} - X_{i(0)} = \underbrace{mX_{i(0)}}_{\text{World Demand Effect}} + \underbrace{\text{SUM}\{(m_i - m) X_{i(0)}\}}_{\text{Product Effect}} + \underbrace{\text{SUM}\{X_{it} - X_{i(0)} - m_i X_{i(0)}\}}_{\text{Competitiveness Effect}}$$

X_{it} nilai ekspor pada tahun t ; $X_{i(0)}$ nilai ekspor pada tahun 0 , m adalah pertumbuhan untuk total nilai ekspor, m_i adalah pertumbuhan ekspor komoditas i . X_{it} adalah nilai ekspor komoditas i pada tahun t . $X_{i(0)}$ adalah nilai ekspor komoditas i pada tahun 0 .

Pendekatan *Export Product Dynamics* (EPD) digunakan untuk mengidentifikasi keunggulan kompetitif suatu produk dan mengukur posisi pasar dari produk suatu negara untuk tujuan pasar tertentu. Pendekatan ini juga untuk mengetahui apakah suatu produk merupakan produk dengan performa yang dinamis atau tidak. EPD dianalisis ke dalam 4 kategori yaitu *rising star*, *falling star*, *lost opportunity*, dan *retreat*.

C. Pembahasan

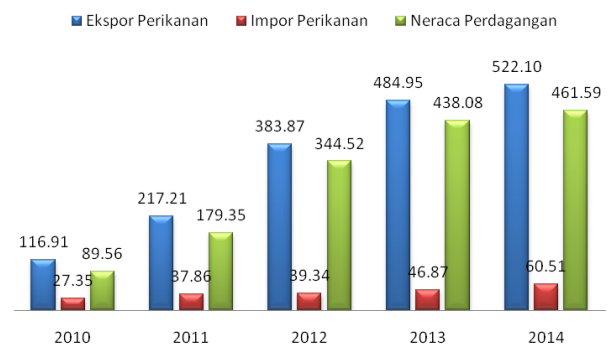
1. Perdagangan Indonesia dengan UE

Secara umum, perdagangan perikanan antara Indonesia dengan UE mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Ekspor Indonesia ke UE tahun 2010 hingga 2014 tercatat berturut-turut sebesar US\$ 116,91 juta; US\$ 217,21 juta; US\$ 383,87 juta; US\$ 484,95 juta; US\$ 522,10 juta. Impor Indonesia dari UE cenderung stabil yaitu tahun 2010 hingga 2014 tercatat US\$ 27,35 juta; US\$ 37,86 juta; US\$ 39,34 juta; US\$ 46,87 juta; US\$ 60,51 juta (Trademap, 2015). Tren yang positif ini menyebabkan neraca perdagangan perikanan dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan, yaitu US\$ 89,56 juta; US\$ 179,35 juta; US\$ 344,52 juta; US\$ 438,08 juta; dan US\$ 461,59 juta.

Sektor perikanan UE paling besar ditopang oleh impor dari Norwegia. Pada tahun 2014, UE mengimpor perikanan sebesar US\$ 8.135 juta atau sekitar 13% dari seluruh ekspor perikanan UE. Impor terbesar UE berturut-turut berasal dari Norwegia, Belanda, Jerman, Spanyol, dan Denmark. Posisi Indonesia sendiri berada pada peringkat ke-28 atau sekitar 1% dari total impor perikanan UE. Ekspor Indonesia ke UE masih tertinggal oleh negara ASEAN lainnya seperti Vietnam dan Thailand yang masing-masing menduduki peringkat ke-15 dan ke-19. UE mengimpor perikanan dari Vietnam sebesar US\$ 1.305 juta atau sekitar 2% dari seluruh

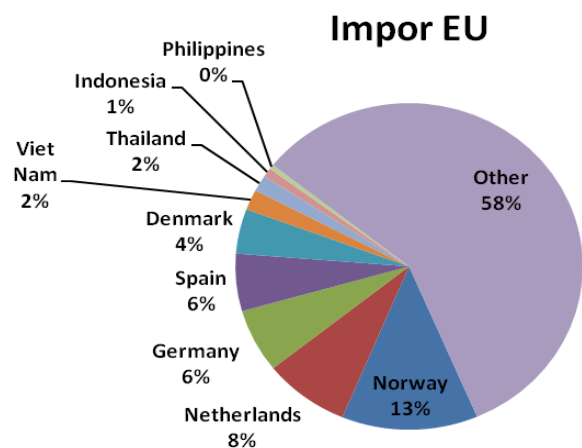
impor perikanan Jepang. Sementara Thailand sebesar US\$ 1.040 juta atau 2% pada tahun 2014. Meskipun Indonesia masih tertinggal oleh Thailand dan Vietnam, ekspor Indonesia masih dominan terhadap ekspor perikanan Filipina, Myanmar dan Malaysia.

Gambar 1. Kinerja Perdagangan di Sektor Perikanan Indonesia dengan Uni Eropa Tahun 2010 – 2014 (US\$ Juta)



Sumber: Trademap (2015), diolah Puska KPI Kemendag (2015)

Gambar 2. Impor Sektor Perikanan Uni Eropa berdasarkan Negara, 2014



Sumber: Trademap (2015), diolah Puska KPI Kemendag (2015)

2. Perkembangan Sektor Perikanan di UE

Sektor perikanan di pasar Uni Eropa diproyeksikan tumbuh dengan kecepatan tetap. Pertumbuhan tergantung pada sejumlah faktor, termasuk kepercayaan konsumen dalam produk yang mereka

beli dan makan. Pasar ikan dan *seafood* di UE sedang menghadapi tantangan, termasuk *labelling*, isu-isu lingkungan dan ekologi, keselamatan konsumen keselamatan, dan kekhawatiran tentang kualitas. Mengingat bahwa ikan dan makanan laut relatif mahal jika dibandingkan dengan daging sapi dan unggas, isu-isu ini menjadi penting, terutama ketika situasi ekonomi yang lemah membuat konsumen lebih diskriminatif tentang di mana dan bagaimana untuk menghabiskan uang mereka.

Dalam dekade terakhir ini, ikan dan makanan laut mulai mendapatkan perhatian yang lebih positif mengenai manfaat kesehatan, yaitu kandungan Omega 3 asam lemak yang memiliki sejumlah kelebihan, salah satunya adalah kemampuan untuk meningkatkan kadar *high density lipoprotein* (HDL), atau "kolesterol baik." Manfaat kesehatan ditambah dengan manfaat lain bahwa ikan rendah kalori dan sangat dianjurkan oleh kelompok dokter dan organisasi medis serta organisasi gizi dan diet serta adanya tren terbaru di UE yaitu keinginan untuk makan lebih alami, didorong oleh minat yang kuat konsumen dalam makan sehat, pelestarian lingkungan, dan sumber daya yang lebih berkelanjutan ditunjang oleh daya beli yang kuat, cenderung mempengaruhi pasar terhadap permintaan ikan dan *seafood*.

3. Ukuran (*Market Size*) Pasar Perikanan

Pasar utama Ikan dan *seafood* di UE adalah Spanyol, Perancis, Jerman, Italia, Swedia, Inggris (UK), dan Belanda. Spanyol merupakan pasar terbesar untuk ikan dan *seafood* di Uni Eropa, dan merupakan importir terbesar ke empat ikan dan makanan laut di dunia (Euromonitor, 2013). Di tahun 2012 impor spanyol untuk ikan dan *seafood* turun menjadi USD 5.287,14 juta, tetapi angka itu tidak berpengaruh besar, Spanyol tetap menjadi salah satu pasar ikan dan *seafood* dunia.

Tabel 1.
Pasar Ikan dan Seafood di Uni Eropa
berdasarkan Negara (Juta USD)

Negara	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Spain	6407.86	6401.19	5175.85	5679.84	6273.35	5287.14	5336.34
France	4164.67	4425.06	4238.05	4684.24	5182.59	4678.98	4992.76
Germany	3061.68	3201.75	3677.01	3757.60	4354.64	4027.86	4317.98
Italy	4117.23	4254.38	3889.38	4247.28	4905.30	4200.23	4279.68
Sweden	2172.88	2385.51	2294.59	2926.87	3245.20	3251.53	4095.51
United Kingdom	2751.16	2659.35	2226.28	2259.33	2665.20	2489.55	2660.49
Netherlands	1613.13	1832.71	1738.76	1780.98	2413.45	2240.96	2187.10
Belgium	1617.75	1720.63	1458.47	1517.04	1810.93	1612.38	1786.48
Poland	885.39	1109.56	1059.60	1340.08	1419.11	1366.87	1748.58
Portugal	1784.05	1815.34	1575.41	1656.74	1863.82	1720.01	1690.02
Denmark	1487.03	1500.75	1284.14	1393.01	1519.50	1397.50	1658.12
Lithuania	198.08	245.20	259.41	316.83	320.76	333.36	393.87
Greece	519.60	540.77	472.18	423.58	485.19	399.11	383.93
Finland	192.17	195.38	202.71	243.98	288.67	276.08	338.40
Austria	235.93	231.36	232.37	244.21	284.38	273.97	311.81
Latvia	86.11	115.11	96.84	116.86	153.73	172.37	214.39
Estonia	93.53	89.51	70.01	89.91	125.17	161.77	199.50
Czech Republic	103.58	134.44	124.45	127.18	158.41	153.03	187.88
Ireland	144.13	143.14	125.13	148.55	164.87	157.17	162.35
Romania	103.98	144.07	138.66	134.42	132.06	139.63	155.21
Luxembourg	71.99	78.20	75.17	78.46	87.23	85.39	93.03
Croatia	98.57	112.90	79.70	78.54	98.80	91.11	83.69
Malta	99.60	73.63	29.34	31.83	32.83	64.38	71.12
Bulgaria	30.03	51.26	49.97	52.66	59.54	58.31	67.57
Slovenia	44.66	54.86	50.25	47.09	57.34	51.13	51.76
Slovakia	34.44	42.76	39.97	42.80	51.37	48.91	51.44
Hungary	33.11	42.82	34.67	34.60	46.21	39.47	47.68
Cyprus	57.62	66.08	47.45	49.58	59.71	53.83	46.38

Sumber: TradeMap, 2013

Penjualan ikan dan makanan laut di UE terus meningkat, berdasarkan data Euromonitor (2013). Penjualan ikan segar tertinggi di negara Spanyol tahun 2017 dengan jumlah 1.341,70 ribu ton. Empat negara lainnya yaitu Inggris, Jerman, Italia, dan Portugal juga mengalami tren penjualan yang positif.

4. Tren Konsumsi

Pada tahun 2012, konsumsi produk perikanan per kapita di Jerman, Polandia dan Perancis berada di bawah 10 kg per tahun, sedangkan di Portugal mencapai 50 kg per tahun. Jenis produk perikanan yang diminta bervariasi, tergantung pada negara, misalnya di Eropa Selatan, berbagai spesies produk perikanan tersedia dibandingkan dengan Eropa Utara yang lebih terbatas. Di Jerman, misalnya, jenis *Alaska pollock*, *herring*, salmon dan tuna mendominasi 60% dari konsumsi produk perikanan secara keseluruhan, sedangkan di Spanyol dan Perancis, empat jenis tersebut dikonsumsi hampir sepertiga dari seluruh penjualan.

Tabel 2.
Penjualan Ikan Segar dan Makanan Laut per Negara (Kg Per Kapita)

Country	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Portugal	43.7	44.3	44.8	45.5	46.3	47.2
Spain	33	32.3	32.5	29.5	28.6	28.2
Luxembourg	24.4	24.5	24.6	24.7	24.8	24.9
Greece	23.4	23.5	23.7	23.9	24	24.2
Finland	22.8	22.6	22.4	22.3	22.3	22.3
Belgium	20	20.2	20.3	20.5	20.6	20.6
Sweden	19.4	19.5	19.6	19.7	19.9	20.1
Austria	14.3	14.6	14.8	15	15.2	15.3
Ireland	12.6	12.6	12.8	13	13.3	13.5
United Kingdom	12.5	12.7	12.7	12.7	12.7	12.8
Czech Republic	10.1	10.1	10.2	10.4	10.6	10.9
Slovenia	10.3	10.1	10	9.9	9.8	9.7
Denmark	9.1	9.1	9.1	9.1	9.2	9.3
Germany	8.4	8.8	9.2	9	9.1	9.1
Italy	9.1	8.9	9.2	9	8.9	8.9
Poland	7.6	7.6	7.6	7.7	7.7	7.8
Cyprus	6.7	6.8	6.9	7	7	7.1
Malta	5.8	5.8	5.8	5.7	5.8	5.8
Netherlands	4.3	4.2	4.4	4.5	4.7	4.8
France	6.5	6.1	6	5.8	5	4.8
Hungary	3.2	3.3	3.3	3.4	3.5	3.6
Latvia	3.7	3.6	3.5	3.4	3.4	3.3
Romania	2.5	2.6	2.6	2.7	2.8	2.9
Lithuania	2.9	2.8	2.8	2.7	2.6	2.6
Slovakia	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5	2.5
Bulgaria	1.7	1.8	1.9	2	2.1	2.3
Estonia	2.6	2.5	2.4	2.4	2.3	2.3

Sumber: TradeMap, 2013

Contoh yang lain, untuk negara-negara Mediterania, ikan yang disukai adalah ikan yang masih utuh dan segar sedangkan di pasar Eropa utara, lebih menyukai ikan yang telah diproses dan dikemas. Dari sisi perdagangan, UE semakin tergantung pada impor ikan dan *seafood* untuk memenuhi kebutuhannya. Pada 2013, UE mengimpor ikan dan produk perikanan lainnya mencapai lebih dari USD 37,29 milyar, sedangkan ekspornya hanya USD 22,3 milyar di tahun 2013. Akibatnya, defisit neraca perdagangan UE untuk ikan dan makanan laut mencapai USD 14,66 milyar. Adapun jenis yang paling banyak diimpor adalah produk segar untuk salmon, udang dan tuna.

5. Kekuatan, Kelemahan, Hambatan Dan Peluang Kerja Sama Indonesia-Uni Eropa di Sektor Perikanan

Pemerintah Indonesia memiliki strategi yang berkaitan dengan sektor makanan laut dalam kebijakan industrialisasi. Industrialisasi kelautan dan perikanan adalah proses untuk peningkatan sistem produksi yang hasilnya untuk meningkatkan nilai tambah kapasitas, produktivitas dan skala produksi produk perikanan. Hal ini didu-

kung oleh kebijakan terpadu antara pembangunan infrastruktur, iklim usaha dan investasi, pengetahuan, teknologi dan sumber daya manusia untuk kesejahteraan masyarakat.

Tabel 3.
Ekspor Indonesia ke UE untuk produk Ikan

No	Produk Ikan	Juta USD					Tren	Growth 16/15
		2012	2013	2014	2015	2016		
1	Frozen shrimps and prawns, even smoked, wheth	46.19	60.60	72.33	61.53	52.45	2.73	-14.76
2	Octopus "Octopus spp.", smoked, frozen, dried, sa	30.23	17.67	26.68	28.40	28.50	3.64	0.36
3	Cuttle fish "Sepia officinalis, Rossia macrosoma, S	19.13	14.81	17.75	17.91	23.73	6.40	32.47
4	Frozen fish fillets, n.e.s.	5.91	4.26	6.40	8.41	13.02	25.35	54.88
5	Frozen swordfish "Xiphias gladius"	3.73	6.29	6.14	8.13	12.55	30.76	54.38
6	Frozen fillets of swordfish "Xiphias gladius"	6.97	21.50	14.99	16.64	11.02	6.83	-33.78
7	Frozen fillets of tilapia "Oreochromis spp."	10.32	10.83	12.27	9.40	10.50	-1.08	11.75
8	Frozen albacore or longfinned tunas "Thunnus alal	1.89	10.53	1.75	9.21	10.44	38.85	13.35
9	Frozen fish, n.e.s.	5.67	7.89	7.99	7.09	8.30	6.78	17.07
10	Frozen fish meat n.e.s. (excluding fillets)	9.14	12.49	23.63	9.23	8.13	-5.22	-11.95
Sub Total		18212.59	16972.14	17136.97	15048.91	14652.29	-5.40	-2.64
Lainnya		45.35	51.93	50.28	23.64	28.10	-16.01	18.84
Total		18257.94	17024.07	17187.24	15072.55	14680.39	-5.43	-2.60

Sumber: TradeMap, 2015 diolah

Ekspor udang beku (*frozen shrimps*), gurita (*octopus*), dan sotong (*cuttle fish*) merupakan ekspor terbesar Indonesia ke UE. Tren untuk sebagian besar produk ikan Indonesia di pasar UE positif dengan pertumbuhan terbesar yaitu ikan filet beku (*frozen fish fillets*) sebesar 54,88% dan ikan todak beku (*frozen swordfish*) sebesar 54,38%. Untuk udang beku, pertumbuhannya menurun sebesar 14,76% di tahun 2016 dikarenakan masalah kandungan anti-biotik yang terdapat dalam produksinya.

6. Hambatan untuk Ekspor ke Pasar Uni Eropa

Daya saing subsektor di Indonesia sangat tergantung pada sejauh mana kedua hambatan untuk akses ke pasar Uni Eropa dapat dimitigasi. Menurut David Ricardo (Hady, 2001) bahwa perdagangan dapat dilakukan oleh negara yang tidak memiliki keunggulan absolut pada kedua komoditi yang diperdagangkan dengan melakukan spesialisasi produk. Indonesia bisa mengembangkan spesialisasi produk perikanan untuk mengatasi hambatan yang ada di pasar Uni Eropa.

Ada dua hambatan utama untuk ekspor ke pasar Uni Eropa, yaitu tarif

impor dan standar keamanan pangan. Kedua aspek tersebut dibahas secara singkat di bagian ini.

a. Hambatan Tarif Uni Eropa

Bea masuk dan berbagai jenis tarif lainnya dalam perdagangan internasional sangat lazim digunakan. Tarif bea masuk produk perikanan ke negara-negara Uni Eropa berkisar antara 0%-21%. Namun demikian, UE sebagai kelompok negara maju juga memberikan skema *Generalized System of Preferences* (GSP) kepada negara-negara berkembang guna memperluas akses pasar ke negara-negara Uni Eropa. GSP Uni Eropa memberikan akses masuk dengan memberikan pengurangan tarif bea masuk bagi produk-produk yang diimpor dari negara penerima GSP. GSP termasuk tarif preferensi yaitu tarif *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang persentasinya diturunkan yang diberlakukan oleh negara terhadap komoditi yang diimpor dari negara-negara lain tertentu karena adanya hubungan khusus antara negara pengimpor dengan negara pengekspor.

Total pos tarif produk perikanan di UE sebanyak 1.166 pos tarif. UE masih memberlakukan sebagian besar pos tarif perikanan dengan tarif relatif tinggi sebesar 10-20%. Sedangkan tarif yang masih tinggi sebesar 20-26% masih terdapat sebanyak 80 pos tarif.

Tabel 4.
Rekap Tarif MFN dan GSP Uni Eropa

Tarif MFN	Jumlah	Tarif GSP	Jumlah
0	830	0	105
>0-5	22	>0-5	275
>5-10	295	>5-10	351
>10-20	686	>10-20	229
>20-26	80	>20	36
Jml total PT	1166	Jml total PT	996

Sumber: Data Diolah, Puska KPI Kemendag, 2015

Dari total pos tarif perikanan di UE, sebanyak 996 pos tarif mempunyai tarif preferensi GSP dengan besar tarif 0% sejumlah 105 PT dan yang masih memiliki tarif tinggi antara 10-20% sebanyak 229 PT.

Tarif impor untuk tuna telah banyak diperdebatkan karena Indonesia menghadapi tarif impor yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain yang memasok tuna ke Uni Eropa, terutama untuk produk tuna kaleng (20-25%). Tarif ini juga diterapkan pada impor dari negara-negara Asia lainnya seperti Vietnam dan Filipina. Negara-negara seperti Fiji dan Papua Nugini telah menandatangani Perjanjian Kemitraan Ekonomi (EPA) dengan Uni Eropa dan dengan demikian menikmati tarif relatif rendah untuk tuna dan produk ikan lainnya. Pada saat ini, Indonesia berada di bawah Sistem Preferensi Umum (GSP) sistem di Uni Eropa. Namun, sebagai status semua negara sedang ditinjau, di masa depan mereka mungkin dihadapkan dengan tarif yang lebih tinggi. Sebuah contoh dari konsekuensi dari tarif impor yang lebih tinggi adalah industri udang Thailand yang kehilangan status istimewa untuk pasar Uni Eropa pada tahun 2000. Akibatnya, ekspor ke Uni Eropa turun drastis sementara ekspor ke AS meningkat pesat. Ekspor udang ke Uni Eropa hanya sedikit pulih setelah *Tsunami* pada tahun 2004 ketika Thailand kembali status preferensinya. Masalah utama dengan tarif impor adalah bahwa prosedur untuk memerangi kasus melawannya sering lama dan lambat.

b. Hambatan Non Tarif Uni Eropa

Komisi Eropa memiliki kebijakan dalam memenuhi konsumsi produk perikanan atau makanan berbasis pada perlindungan konsumen tingkat tinggi dengan memperhatikan lima

komponen kebijakan umum dalam impor makanan (Direktorat Pemasaran Luar Negeri, 2006). Kelima komponen dapat diuraikan sebagai berikut: Standar pemasaran dan informasi konsumen, organisasi dari eksportir/produsen, *Interbranch* organisasi dan persetujuan, harga dan intervensi harga serta perdagangan dengan negara ketiga, regulasi yang berkaitan dengan kebijakan non tarif seperti standar mutu dan keamanan pangan dirangkum dalam Tabel 5.

Tabel 5.
Regulasi yang Berkaitan dengan Kebijakan Non Tarif

Tahun Dikeluarkan	Kebijakan	Keterangan
1992	Regulation (EC) No 3760/92 tentang Kebijakan Umum Perikanan (<i>Common Fisheries Policy</i>)	Tidak efektif dikarenakan tidak ada kecocokan antara usaha perikanan dengan sumber daya yang tersedia.
2001	EC No 466/2001 tanggal 8 Maret 2001 Tentang Taraf Maksimum bagi Pencemar Tertentu dalam Bahan Pangan	Diantaranya mengatur taraf timbal, kadmium, dan raksa dalam bahan pangan.
2002	EC No 178/2002 tanggal 28 Januari 2002 Tentang Prinsip Umum dan Persyaratan Hukum Pangan, Pembentukan Otoritas Keamanan Pangan Eropa dan Penetapan Prosedur yang Terkait dengan Keamanan Pangan	Kunci pokok regulasi standar mutu dan keamanan pangan Uni Eropa yang berbasis perlindungan konsumen tingkat tinggi, kepedulian terhadap hewan dan juga lingkungan.
2004	EC No 852/2004 Tanggal 29 April 2004 tentang Higien Bahan Pangan	Regulasi ini merupakan ratifikasi SPS dari WTO dan standar keamanan pangan internasional yang termuat dalam <i>Codex Alimentarius</i> . Persyaratan umum produksi primer, persyaratan teknis, HACCP, pendaftaran/pengakuan usaha makanan, petunjuk nasional untuk praktek yang baik.
2004	EC No 853/2004 Tanggal 29 April 2004 Tentang Peraturan Kesehatan Spesifik untuk Pangan Asal Hewan	Aturan higienis yang spesifik untuk makanan dari asal hewan (pengakuan dari perusahaan, kesehatan, dan identifikasi penandaan, impor, informasi rantai pangan)
2004	EC No 854/2004 Tanggal 29 April tentang aturan khusus bagi organisasi pengawasan resmi untuk produk asal hewan yang dikonsumsi manusia	Aturan secara rinci untuk organisasi dari kontrol resmi pada produk asal hewan
2004	EC No 882/2004 tanggal 29 April 2004 tentang pengawasan resmi guna menjamin verifikasi terhadap pelaksanaan Undang-Undang Pangan dan Pakan, dan peraturan kesehatan hewan dan kesejahteraan hewan.	Sertifikasi hewan, sesuai dengan aturan Uni Eropa.
2005	EC No 2073/2005 tanggal 15 November 2005 tentang kriteria mikrobiologi untuk bahan pangan.	

Sumber: Ditjen P2HP, 2007.

Regulasi-regulasi yang nantinya dapat menjadi hambatan perdagangan bagi impor produk-produk pangan, termasuk di dalamnya komoditi perikanan antara lain yaitu :

- a) EC No. 178 tahun 2002 tentang persyaratan mutu undang-undang pangan serta prosedur keamanan pangan. Salah satu kebijakan yang cukup signifikan mempengaruhi perkembangan impor pangan Uni Eropa yaitu diterapkannya *Rapid Alert System for Food and Feeds* (RASFF). Pengaruh ini berdampak kepada peredaran produk negara

eksportir di Uni Eropa. Total kasus alert untuk produk yang berasal dari Indonesia meningkat dari tahun 2002 sebanyak 39 kasus menjadi 43 kasus pada tahun 2006.

- b) EC No. 852 tahun 2004 tentang higienis/ kebersihan bahan pangan merupakan aplikasi dari EC No. 178 tahun 2002 yang menitikberatkan pada penerapan prinsip HACCP dan *good practice*, EC No. 853 tahun 2004 tentang peraturan khusus untuk keamanan bahan baku mengimple-mentasikan konsep “*from farm to fork*” yang menekankan aplikasi keamanan pangan sejak penangkap-an hingga proses pengolahan.
- c) EC No. 466 tahun 2001 tentang taraf maksimum bagi pencemar tertentu dalam bahan pangan diantaranya mengatur taraf maksimum bahan pencemar yang diperbolehkan dalam bahan pangan. Bahan pencemar yang dimaksud diantaranya berupa timbal (Pb), kadmium (Cd), dan raksa (Hg). Batas maksimum yang diperbolehkan dalam *krustasea* (udang) untuk Pb sebesar 0,5 mg/kg (Ditjen P2HP, 2007).

Kebijakan-kebijakan tersebut nantinya dapat menjadi hambatan perdagangan bagi impor produk-produk pangan, termasuk di dalamnya komoditi perikanan. Uni Eropa memberlakukan regulasi ini dengan terlebih dahulu memberikan pembuktian ilmiah kepada organisasi perdagangan dunia (WTO). Regulasi yang dikeluarkan oleh Komisi Eropa (*European Commission*) secara umum diberlakukan dua puluh hari setelah diterbitkan dalam *Official Journal* (OJ). *European Commission* adalah lembaga eksekutif pemerintah Uni Eropa yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan peraturan Uni Eropa kepada dewan dan parlemen Eropa, termasuk di dalamnya

peraturan mengenai pengawasan mutu dan keamanan pangan. Komisi ini terdiri dari perwakilan tiap-tiap negara anggota (Europa, 2007).

7. Standar Keamanan Pangan

Tingginya tingkat standar keamanan pangan di Uni Eropa dibandingkan dengan tingkat standar di pasar seperti Amerika Serikat dan Jepang merupakan penghalang bagi eksportir sebagai contoh, untuk budidaya udang, Uni Eropa menuntut agar setiap negara pengeksportir memiliki label produk dari setiap tambak udang untuk menjamin ketertelusuran penuh dan tidak ada obat-obatan terlarang yang digunakan selama siklus produksi. Jika karena alasan tertentu rantai pasokan lokal di negara-negara penghasil udang tidak bisa memenuhi persyaratan ini atau tidak dapat lulus tes, ini mungkin merupakan alasan untuk ekspor ke negara-negara lain sebagai gantinya. Indonesia dalam beberapa tahun terakhir, dihadapkan dengan penolakan oleh Uni Eropa (dan Amerika Serikat dan Jepang) berdasarkan adanya antibiotik, sebagai gantinya eksportir mengalihkan fokus mereka ke pasar lain dengan standar kesehatan kurang ketat daripada di Uni Eropa. Hambatan ini dapat diselesaikan dengan *capacity building*, produsen dilatih untuk memenuhi standar Uni Eropa.

Uni Eropa memerlukan ketersediaan sertifikat hasil tangkapan untuk setiap ikan yang diimpor di Uni Eropa. Sertifikat ini merupakan bagian dari peraturan Uni Eropa tentang *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing*. Seperti banyak perikanan di negara berkembang terdiri dari kapal kecil yang sering tidak benar terdaftar dan sebagian besar dioperasikan oleh nelayan tidak berpendidikan, pengenalan sertifikat hasil tangkapan telah terbukti menjadi penghalang bagi ekspor ke Uni Eropa. Namun, dilaporkan bahwa sebagian besar perikanan

utama sekarang telah mendaftarkan semua kapal dan menerapkan kebijakan baru yang membantu nelayan dan eksportir memberikan dokumen yang diperlukan untuk ekspor ke pasar Uni Eropa.

8. Analisis Daya Saing Indonesia di Pasar Uni Eropa

Apabila kita lihat berdasarkan analisis Pangsa Pasar Konstan (*Constant Market Share Analysis /CMSA*), kita dapat mengetahui faktor penyebab tumbuhnya ekspor suatu negara ke negara mitra dagangnya.

Tabel 6.
Analisis *Constant Market Share* untuk Ekspor ke Uni Eropa

Negara Tujuan Ekspor	World Demand	Product Effect	Competitiveness
Uni Eropa	152,340.20	113,014.34	147,266.46

Sumber: Hasil Analisis CMSA

Tabel 6 menunjukkan analisis CMSA Indonesia di pasar Uni Eropa pada tahun 2013-2014. Pertumbuhan ekspor produk perikanan Indonesia di pasar Uni Eropa lebih banyak didorong oleh faktor permintaan dunia. Hal ini menunjukkan bahwa ekspor produk perikanan Indonesia didorong oleh adanya permintaan dari dunia. Tingginya nilai faktor permintaan dunia mengindikasikan bahwa pertumbuhan nilai ekspor produk perikanan Indonesia yang terjadi pada tahun 2013-2014 paling banyak disebabkan oleh tingginya pertumbuhan permintaan total dunia sehingga permintaan dunia untuk produk perikanan pun mengalami peningkatan.

Produk perikanan Indonesia memiliki angka daya saing yang cukup tinggi dibandingkan nilai efek komposisi produk, yaitu sebesar US\$ 147.266,46. Angka yang tinggi tersebut menandakan bahwa produk perikanan Indonesia memiliki daya saing yang tinggi di pasar Uni Eropa dibandingkan perubahan pola

konsumsi masyarakatnya. Tingginya angka *competitiveness* juga menggambarkan apabila diasumsikan permintaan dunia sebesar 0, maka produk perikanan Indonesia masih memiliki daya saing yang tinggi. Hasil ini sejalan dengan konsep dari Salvatore (1997) dimana Indonesia dapat memperoleh manfaat dari perdagangan internasional jika melakukan spesialisasi produksi dan memproduksi perikanan tersebut dengan lebih efisien.

Tabel 7.
Matriks Prioritas Produk Potensial ke EU

HS	Description	World Demand	Product Effect	Competitiveness	Ekspor	MFN	Rank	Pesising
160521	Prepared or preserved	9.844,27	19.277,84	2.784,89	100.052	0	3	VNM (2), THL (4)
30579	Octopus, frozen, dried, salted or in brine	6.658,39	1.704,37	642,24	26.675	4,2	7	VNM (10), THL (13)
130239	Mucilages & thickeners	166,02	2.194,79	16,19	24.884	0	9	MLY (18)

Sumber: Hasil Analisis Peneliti

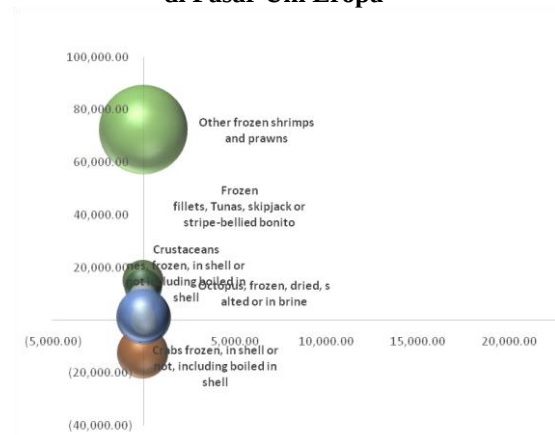
Tabel 7 memperlihatkan prioritas produk perikanan Indonesia yang potensial untuk masuk ke pasar di kawasan Uni Eropa beserta negara pesaing untuk produk tersebut. Produk perikanan Indonesia yang potensial adalah HS 160521 (*Prepared or preserved Shrimps and prawns : Not in airtight container*), HS 030759 (*Octopus, frozen, dried, salted or in brine*), dan HS 130239 (*Mucilages & thickeneress, modified or not, derived from vegetable products*). Negara pesaing untuk produk-produk tersebut adalah Vietnam, Thailand, dan Malaysia.

9. Analisis Export Product Dynamic (EPD)

Hasil analisis *Export Product Dynamic* (EPD) di pasar Uni Eropa menunjukkan sebanyak 165 produk perikanan Indonesia di posisi *rising star* (*winner in increasing market*), 18 produk pada posisi *lost opportunity*, 14 produk pada posisi *winner in declining market* dan sebanyak 10 produk pada posisi *Loser* (*loser in declining market*). Produk pada *rising star* menunjukkan

produk tersebut memiliki pertumbuhan pangsa ekspor yang bernilai positif di pasar Uni Eropa dan merupakan komoditi yang kompetitif serta dinamis di pasar Uni Eropa. Sedangkan posisi *lost opportunity* menunjukkan perolehan ekspor mengalami penurunan tetapi produk masih kompetitif di pasar Uni Eropa karena permintaan produk tersebut masih tinggi di negara tersebut. Produk Perikanan Indonesia yang mengalami *lost opportunity* adalah HS 030246 (*Fish nes, salted and in brine, but not dried or smoked*), HS 030273 (*Carp, live*), HS030326 (*Tunas nes,fresh or chilled, excluding heading No 03.04,livers and roes*), HS 030365 (*Salmonidae, nes, frozen, excluding heading No 03.04, livers and roes*), HS 030569 (*Fish nes, smoked including fillets*) dan HS 030721 (*Crustaceans nes,not frozen,in shell or not,including boiled in shell*).

Gambar 3. Kuadran EPD Produk Indonesia di Pasar Uni Eropa



Sumber : Trade Map, 2015 (diolah)

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan dari penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- Tarif Uni Eropa yang cukup tinggi berkisar diantara 0-21% diantara negara-negara potensial lainnya mengalami perubahan terutama bagi negara berkembang dengan diterapkannya skema GSP yang diberlakukan

kan juga bagi negara Indonesia untuk komoditas perikanan.

- b. Kebijakan non tarif yang dirasakan mulai memberatkan pemerintah dan pengusaha perikanan yaitu terkait standar mutu dan pangan dengan dikeluarkannya EC No. 178 tahun 2002, EC No. 852 tahun 2004, EC No. 853 tahun 2004, EC No. 854 tahun 2004, EC No. 882 tahun 2004, serta EC No. 2073 tahun 2005 dengan basis perlindungan konsumen tingkat tinggi.
- c. Produk Kelautan dan Perikanan Indonesia berkembang pesat dalam 3 tahun terakhir ini dan merupakan produk potensial untuk dikembangkan di Pasar Uni Eropa.
- d. Penguasaan pasar Uni Eropa perlu mencermati kebijakan non tarif Uni Eropa yang masih sangat ketat.
- e. Berdasarkan hitungan *Constant Market Share Analysis* (CMSA), Pertumbuhan ekspor produk perikanan Indonesia di pasar Uni Eropa lebih banyak didorong oleh faktor permintaan dunia. Hal ini menunjukkan bahwa ekspor produk perikanan Indonesia didorong oleh adanya permintaan dari dunia.
- f. Produk perikanan Indonesia yang potensial adalah HS 160521 (*Prepared or preserved Shrimps and prawns : Not in airtight container*), HS 030759 (*Octopus, frozen, dried, salted or in brine*), dan HS 130239 (*Mucilages & thickeners nes,modified or not,derivd from vegetable products*). Negara pesaing untuk produk-produk tersebut adalah Vietnam, Thailand, dan Malaysia.
- g. Hasil analisis *Export Product Dynamic* (EPD) di pasar Uni Eropa menunjukkan sebanyak 165 produk perikanan Indonesia di posisi *rising star* (*winner in increasing market*), 18 produk pada posisi *lost opportunity* (*loose market opportunity*), 14 produk pada posisi *winner in declining market* dan sebanyak 10 produk pada

posisi *Loser* (*loser in declining market*).

Rekomendasi kebijakan yang bisa diusulkan adalah sebagai berikut:

- a. Indonesia perlu menegosiasikan untuk hambatan tarif dan non tarif sehingga produk Indonesia dapat memasuki pasar Uni Eropa lebih mudah.
- b. Indonesia perlu menyusun kerangka kebijakan strategi promosi ikan dengan mengedepankan *image* Indonesia di pasar Uni Eropa.
- c. Dalam rangka memenuhi permintaan impor Uni Eropa diharapkan pemerintah maupun pengusaha perikanan mampu mengetahui dengan cepat perkembangan isu perdagangan. Salah satunya yaitu mengakses dengan baik fasilitas *help desk on-line* yang dikeluarkan Uni Eropa untuk membantu negara partner dagang dalam mengakses informasi mengenai pasar Uni Eropa. Selain itu, perlu adanya analisis pasar yang cukup akurat untuk bisa mengetahui *market share* Indonesia saat ini maupun beberapa tahun mendatang.
- d. Indonesia perlu melakukan konsolidasi kebijakan publik secara makro dengan membantu pemulihan pasar perikanan dunia dengan meningkatkan koordinasi dengan FAO dan organisasi internasional lainnya.

Daftar Pustaka

- BPS, 2015, *Ekspor dan Impor*. Badan Pusat Statistik. Jakarta
- CIA, 2015, *The World Factbook. Report dari Central Intelligence Agency (CIA)*. Diunduh tanggal 02 Desember 2015
- Dahuri, H. Rokhmin, 2002, *Paradigma Baru Pembangunan Indonesia Berbasis Kelautan*. Orasi Ilmiah, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan, Institut Pertanian Bogor
- Ditjen P2HP, 2007, *Peningkatan Nilai Tambah Ikan dan Olahannya Melalui*

- Teknologi Penanganan dan Pengolahan*. Direktorat jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perikanan (Ditjen P2HP). Jakarta
- Fugazza, Marco, 2017, *Fish Trade and Policy: A Primer on Non-Tariff Measures*. UNCTAD Research Paper No.7, United Nations Conference on Trade and Development
- Hady, Hamdy, 2001, *Teori dan Kebijakan Perdagangan Ekonomi Internasional*. Ghalia Indonesia, Jakarta
- Kee, Hiau Looi, Alessandro Nicita and Marcelo Olarreaga, 2004, Import demand elasticities and trade distortions. *Working Paper 3452 of World Bank Policy Research*
- Painte, E. Riri, 2008, *Analisis Pengaruh Hambatan Tarif dan Non Tarif di Pasar Uni Eropa Terhadap Ekspor Komoditas Udang Indonesia*. Skripsi Manajemen Bisnis dan Ekonomi Perikanan-Kelautan, Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan. Institut Pertanian Bogor
- Pusparani, Tika Nur, 2015, *The Impact of Food Safety Measures Implementation on Indonesia's Exports of Fisheries*. Research Paper of The Hague, The Netherlands
- Salvatore, Dominick, 1997, *Ekonomi Internasional*, alih bahasa oleh Haris Munandar edisi 5 cetak 1. Erlangga, Jakarta
- Ur, Linda Norum, 2014, *Tariff Rate Quotas – Free Trade or Non-Tariff Barriers? The Case of Norwegian Seafood Exports to the EU*. Thesis for the Degree Master of Philosophy in Economics, University of Oslo
- Website
- EC, 2010, *Trade Policy*. Report dari European Commission. Diunduh tanggal 02 Desember 2015 dari <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/indonesia/>.
- Euromonitor, 2013, *International Countries Market Research*. Report Data dari Euromonitor. Diunduh tanggal 03 Desember 2015 dari <http://www.euromonitor.com>.
- Euromonitor, 2015, *International Countries Market Research*. Report Data dari Euromonitor. Diunduh tanggal 03 Desember 2015 dari <http://www.euromonitor.com>.
- Europa, 2007, *SFC Support Portal*. Report dari Europa. Diunduh tanggal 02 Desember 2016 dari <https://ec.europa.eu/sfc/en/2007>.
- Eurostat, 2015, *European Statistics*. Report Data dari Eurostat. Diunduh 03 Desember 2015 dari <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Trademap, 2015, *Trade Statistics for International Business Development*. Report Data dari Trademap. Diunduh tanggal 03 Desember 2015 dari <http://www.trademap.org>.
- UNComtrade, 2015, *Commodity Trade Statistics Database*. Report Data dari United Nations Commodity Trade. Diunduh tanggal 03 Desember 2015 dari <http://www.comtrade.un.org>.



POLICY BRIEF CORNER

**Pentingnya dukungan data “Pre Fire, On Fire, dan Post Fire”
dalam Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan
(Tawaran teknologi dalam upaya mendorong *evidence based policy*)**

Hani Afnita Murti, S.Si., M.Si
Direktorat Penegakan Hukum Pidana

Abstrak

Data menjadi hal krusial yang dapat memobilisasi penanganan penegakan hukum secara cepat, tepat, akurat, akuntabel, dan berbasis bukti. Ketersediaan data merupakan salah satu faktor yang mendasari pengambilan kebijakan berbasis bukti. Dalam penanganan kasus kebakaran hutan dan lahan (karhutla), dibutuhkan data yang dapat digunakan dalam pembuktian di persidangan. Salah satu data yang dapat dijadikan bukti ilmiah (*scientific evidence*) dalam kasus karhutla adalah data spasial yang didukung oleh analisis interpretasi data lainnya. Pendekatan perolehan data spasial ini, melalui tawaran teknologi yang perlu diadopsi. Teknologi yang dimaksud dengan menggunakan interpretasi penginderaan jauh (inderaja) dan sistem informasi geografis (SIG), yang didukung data dari pengamatan visual langsung melalui *drone*. Kehadiran teknologi ini, sangat penting untuk digunakan sebagai pengumpulan data spasial karhutla yang meliputi data *pre fire*, *on fire*, dan *post fire*. Ketiga data tersebut digunakan untuk pengambilan kebijakan berbasis bukti dan pendukung bukti ilmiah penegakan hukum, pencegahan, mitigasi, perencanaan, perhitungan kerugian, maupun pemulihan lingkungan. Terkait hal tersebut, perlu adanya inisiasi pengumpulan dan manajemen data karhutla yaitu *pre-fire*, *on-fire*, dan *post-fire* melalui pendekatan teknologi inderaja, SIG, dan penggunaan *drone* yang saat ini belum maksimal dilakukan. Pilihan yang dapat dijadikan pertimbangan, yaitu: (1) membentuk tim kerja khusus sebagai pengumpul data spasial karhutla sekaligus sebagai interpreter, (2) melakukan kerja sama teknis dengan pihak yang mempunyai keahlian dalam bidang spasial (LAPAN, BBPT, maupun pihak terkait lainnya), dan (3) meningkatkan kompetensi penyidik LHK di bidang spasial.

Kata Kunci: data, kebakaran hutan dan lahan, *pre fire*, *on fire*, *post fire*, kebijakan berbasis bukti

Abstract

The availability of data becomes crucial for precise, accurate, accountable, and evidence-based law enforcement. Data availability is one basis for evidence-based policy making. In the case of forest and land fires (karhutla), data that can be used as evidence in court are required. One of the data, which can be used as scientific evidence in karhutla case is spatial data, supported by other data interpretation analysis. This spatial data acquisition through the technological utilization should be adopted in such cases. The technologies include remote sensing interpretation (inderaja) and geographic information system (GIS), which can be supported with data from direct visual observation through drone. Data of pre fire, on fire (burning), and post fire, are essential for evidence-based policy making and supporting scientific evidence, as well as in prevention, mitigation, planning, loss calculation, and environmental restoration. Therefore it is necessary to initiate pre-fire, on-fire, and post-fire data collection and management through the approach of sensory technology, GIS, and the use of drones that has not been fully utilized. The following recommendations can be considered: (1) the establishment of a special work team as karhutla spatial data collectors and data interpreters, (2) cooperation across agencies that possess knowledge of spatial data (LAPAN, BBPT, or other related parties) and (3) enhancing competence of LHK investigators in spatial field.

Keywords: data, forest and land fires, *pre fire*, *on fire*, *post fire*, evidence-based policy

A. Pendahuluan

Hutan Indonesia merupakan salah satu hutan tropis terluas di dunia sebagai penyangga fungsi ekosistem khususnya perannya dalam mengendalikan dampak perubahan iklim yang telah menjadi perhatian utama internasional. Di sisi lain, Pemerintah Indonesia yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), harus menghadapi guliran kasus yang semakin besar dan telah menjadi perbincangan internasional, yaitu kasus kebakaran hutan dan lahan (karhutla).

Sesuai dengan Inpres Nomor 11 tahun 2015 menyatakan bahwa *grand design* dalam penanganan karhutla lebih difokuskan pada aspek pencegahan. Salah satu strategi untuk mencegah karhutla yaitu penegakan hukum, di mana domain ini berada di bawah Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Ditjen PHLHK).

Kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dipengaruhi unsur kesengajaan untuk pembukaan lahan (*land clearing*) terutama korporasi. Penetrasi penanganan kasus karhutla, sering mentah di materi sangkaan yang diajukan untuk hakim, sehingga banyak kasus yang divonis bebas, *onslag van gewijsde* (lepas dari tuntutan hukum), dan bahkan dihentikan dengan berbagai alasan. Bukti ilmiah (*scientific evidence*) kurang digunakan sebagai penyajian data penting untuk mendukung bukti maupun menjadi alat bukti di persidangan. Padahal kehadiran bukti ilmiah ini sangat penting, karena kasus karhutla bukan merupakan kasus dengan pembuktian yang mudah, pelaku fisik jarang ditemukan, ditambah modus yang bervariasi menyulitkan penyidik untuk menghadirkan terdakwa. Salah satu bentuk dari *scientific evidence* adalah interpretasi data spasial. Kasus kebakaran hutan dan lahan merupakan tipologi tindak pidana lingkungan hidup dan kehutanan (TPLHK) yang merupakan domain dari Subdirektorat Penyidikan Perusakan Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Direktorat Penegakan Hukum

Pidana. Kasus karhutla dalam rentang waktu 3 (tiga) tahun disajikan pada Gambar 1.

Gambar 1. Kasus Karhutla tahun 2015-2017



Sumber : Direktorat Penegakan Hukum Pidana, 2017

Selama kurun waktu 3 tahun, kasus karhutla yang dinyatakan berkas sudah lengkap (P-21) yaitu hanya ada 1 kasus. Tahun 2017, 2 kasus karhutla di tingkat penyidikan merupakan kasus “*carry over*” (kasus lanjutan). Beberapa kasus tersebut pada umumnya hanya bermuara pada bukti ilmiah kerusakan tanah, di mana data *hotspot* hanya digunakan untuk keperluan verifikasi. Dalam hal ini, keberadaan data spasial belum dimanfaatkan agar menjadi bukti ilmiah dalam tindak pidana karhutla. Data spasial yang dimanfaatkan menjadi bukti hanya merupakan pendukung keterangan ahli kebakaran hutan terkait adanya dugaan kebakaran, dan hanyalah pemantauan titik panas yang kemudian dilakukan *ground-check* atau yang biasa disebut verifikasi lapangan, digunakan untuk memberi kesimpulan bahwa benar telah terjadi karhutla. Sementara analisis secara mendalam mengenai data spasial minim disampaikan dalam persidangan. Ahli yang digunakan dalam kasus karhutla pun sebatas ahli karhutla dan ahli kerusakan tanah. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa kasus pidana karhutla yang telah *incracht* antara lain terdapat pada Putusan Mahkamah Agung (MA) Nomor 1363 K/Pid.Sus/2012 terkait kasus pidana karhutla PT KHS dan Putusan MA Nomor 186/PID.SUS/2015 JJP. Tidak adanya

penjelasan terkait keterangan ahli di bidang spasial, padahal keterangan ahli bidang ini sangat berpeluang menguatkan bukti terjadinya tindak pidana karhutla.

Selain menjadi bukti ilmiah yang diperkuat keterangan ahli, data spasial menjadi basis data (*meta-data*) yang dapat dimanfaatkan dalam sistem pencegahan, penanganan, dan pengendalian karhutla. Data spasial *pre fire* dan *post fire* telah digunakan dalam penilaian perubahan ekologis dan struktural untuk memahami dampak kebakaran, dan merencanakan strategi mitigasi ekologi dan mitigasi risiko di masa depan². Data spasial *pre-post fire* juga dapat menunjukkan peran ketersediaan bahan bakar dalam kejadian kebakaran.³ Tingkat kerusakan kebakaran pada vegetasi dapat diprediksi dengan menggunakan data *pre-post fire*.⁴ Teknologi penginderaan jauh berbasis satelit dan sistem informasi geografi (SIG) bermanfaat dalam mengetahui tingkat parah tidaknya suatu kebakaran dan memantau pemulihan vegetasi.⁵ Hal-hal tersebut dapat berperan dalam proses penyidikan dalam hal memahami pola karhutla, menyampaikan bukti ilmiah, dan dalam penuntutan kerugian serta pemulihan lingkungan akibat karhutla.

Kesadaran untuk mengumpulkan dan manajemen data khususnya dalam kasus karhutla sangat kurang. Padahal keberadaan data ini sangat penting sekali terutama dalam hal tersedianya bukti ilmiah maupun menyediakan *meta-data*. Dengan memulai inisiasi pengumpulan data *pre fire*, *on fire*, dan *post fire*, selain untuk memetakan *scientific evidence*, diharapkan Direktorat Penegakan Hukum

Pidana memiliki ketersediaan data untuk rencana kebijakan pangkalan data dari Ditjen PHLHK yang dapat dimanfaatkan dalam penegakan hukum dan pencegahan, pengendalian, dan penanganan karhutla.

B. Deskripsi Masalah

1. Pentingnya Data Spasial Kebakaran Hutan dan Lahan (*Pre fire, On Fire, Post Fire*)

Data spasial saat ini sudah mulai dimanfaatkan pada berbagai aspek kehidupan manusia, termasuk diantaranya pertanian, kehutanan bahkan ekonomi/finansial. Salah satu aspek yang penting dipelajari, baik dikembangkan, serta dapat diimplementasikan adalah pada bidang lingkungan hidup dan kehutanan. Kebutuhan tersebut saat ini ditunjang dengan tersedianya perangkat keras, perangkat lunak serta berbagai strata pendidikan yang menghasilkan sumber daya manusia yang memenuhi kualifikasi pemanfaatan data spasial yang ada. Perkembangan ini tidak terlepas dari pengembangan pada sensor, teknologi dalam pengolahan serta pengembangan pada aplikasi data penginderaan jauh, sains informasi geografis serta penetapan posisi dan navigasi memanfaatkan perangkat *Global Positioning System* (GPS), *drone*, atau sistem sejenisnya.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sebagai salah satu institusi tertinggi

² Wallace, et al. 2016. *An Assesment of Pre and Post Fire Near Surface Fuel Hazard in an Australian Dry Sclerophill Forest Using Point Cloud Data Captured Using a Terrestrial Laser Scanner*. Diakses dari: <http://www.mdpi.com/2072-4292/8/8/679>.

³ Gouveia et al. 2012. *Dought impacts on vegetation in the pre-and post-fire events over Siberian Peninsula*. Journal of Natural Hazards and Earth System Sciences. Diakses dari: <https://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/12/3123/2012/nhess-12-3123-2012.pdf>

⁴ Wang dan Glenn. 2009. *Estimation of fire severity using pre and post fire LiDAR data in sagebrush*

steppe rangelands. International Journal of Wildland Fire. Diakses dari: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.584.3807&rep=rep1&type=pdf>.

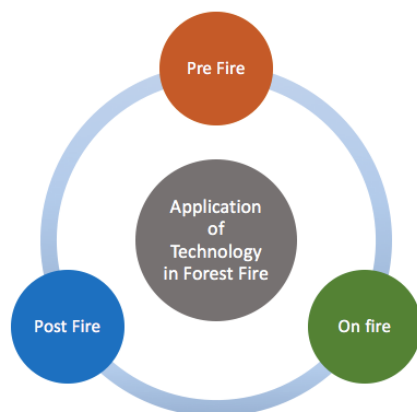
⁵ Tonbul, Kavzoglu, dan Kaya. 2016. *Assesment of Fire severity and Post-Fire Regeneration Based on Topographical Features Using Multitemporal Landsat Imagaery: A Case Stuffy in Mersin, Turkey*. Diakses dari: <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XLI-B8/763/2016/isprs-archives-XLI-B8-763-2016.pdf>

dalam bidang lingkungan hidup dan kehutanan, Indonesia akan selalu diharapkan berperan sebagai *leader* dalam aspek deteksi, pemantauan dan aspek-aspek lanjutan seperti rehabilitasi dan penegakan hukum, utamanya memanfaatkan data dan informasi spasial yang dibangun oleh unit-unit kerja internal KLHK .

Adanya data yang akurat dan memadai merupakan *baseline* pengambilan kebijakan berbasis bukti. Semakin berkembangnya sistem informasi dan teknologi, keberadaan data merupakan sumber daya yang dapat dimanfaatkan menjadi sarana basis data yang komprehensif. Basis data inilah yang dapat dimanfaatkan sebagai pengambilan keputusan kebijakan, seperti pembuktian bukti ilmiah, mitigasi, deteksi dini (*early warning sytem* maupun *early fire response*), *monitoring*, evaluasi, prediksi, kerentanan, penilaian kerusakan lingkungan, dan lainnya. Kehadiran data spasial menjadi media penting untuk perencanaan pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam, juga termasuk pencegahan dan penanganan karhutla.

Dalam karhutla, seharusnya kehadiran teknologi sekarang dapat dimanfaatkan menjadi 3 (tiga) pos data (Gambar 2).

Gambar 2. Penerapan teknologi dalam mendukung data karhutla



1. *Pre-fire data* (data sebelum terjadinya karhutla)

Pengambilan data *pre fire* sangat penting dalam rangka pencegahan kebakaran hutan/ lahan. Di data *pre fire* juga dapat digunakan sebagai informasi mengenai tingkat kerentanan akan terjadinya kebakaran sebagai deteksi dini (*early warning sytem* maupun *early fire response*).

2. *On-fire data* (data saat terjadinya karhutla)

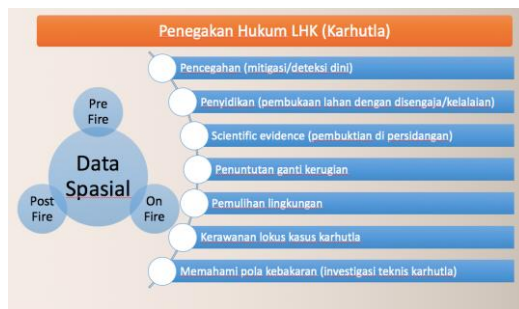
Pengambilan data *on-fire* dilakukan saat terjadinya kebakaran. Data-data *on-fire* dapat digunakan dalam hal pembuktian, dimana dengan menerapkan teknologi, misal *drone*, kita dapat mengambil gambar dan data lainnya secara *real time*. Meskipun kadang terhalang oleh asap, namun api tetap bisa dideteksi dengan *thermal imaging* yang mendeteksi suhu sasarannya. *Drone* juga dapat dipasang pendeteksi arah angin dan kecepatannya, yang penting untuk mengetahui arah api. *Drone* dapat dipasang dengan berbagai sensor.

3. *Post-fire data* (data setelah terjadinya karhutla)

Setelah terjadinya krhutla kebakaran (*post fire*), data yang telah ditangkap dan analisis bisa digunakan untuk menganalisis kerusakan hutan dan mengestimasi kerugian yang diperkirakan.

Dengan adanya pangkalan data spasial karhutla (*pre-on-post fire*), dukungan terhadap penegakan hukum lingkungan hidup dan kehutanan dapat dipetakan yang kemudian dapat ditentukan langkah kebijakan strategis dalam beberapa hal terkait karhutla (Gambar 3).

Gambar 3. Kebijakan strategis terkait penyediaan data spasial karhutla



2. Dukungan Inderaja, SIG, dan Drone

a. Penginderaan Jarak Jauh (inderaja)

Terdapat 3 (tiga) fase pemanfaatan inderaja dalam kebakaran hutan. Fase-fase tersebut seperti fase pencegahan, pengendalian, dan penegakan hukum. Berdasarkan hal tersebut artinya teknologi inderaja dapat digunakan untuk memprediksi potensi kebakaran hutan, membantu upaya dalam mengendalikan kasus kebakaran, mendeteksi adanya pelanggaran hukum dalam terjadinya karhutla, dan memantau karhutla, dimana salah satunya dengan pemantauan titik panas (*hotspot*). *Hotspot* memang dapat digunakan untuk identifikasi awal terjadinya kasus karhutla. Semakin tinggi level kepercayaan, maka semakin tinggi pula potensi bahwa *hotspot* tersebut adalah benar-benar lokus karhutla, sehingga dapat dilakukan *groundcheck*. Data-data *hotspot* di KLHK dilakukan oleh Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Tujuan analisis data *hotspot* digunakan: (1) untuk mendapatkan data dan informasi sebaran *hotspot* berdasar wilayah administrasi dan waktu/bulan dengan sebaran *hotspot* tertinggi, dan; (2) mendapatkan data-data dan informasi areal kebakaran

berdasarkan wilayah administrasi, fungsi kawasan, penutupan lahan, areal pemanfaatan, penggunaan kawasan hutan, dan pada areal Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dan jenis tanah.

Selain itu pengelolaan *hotspot* juga dilakukan oleh Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN). LAPAN sela-ma ini aktif dalam menyediakan data *hotspot*. Perkembangan teknologi inderaja akan beriringan dengan berkembangnya data satelit. Cara kerja satelit inderaja dalam hal mendeteksi kebakaran hutan yaitu dengan mengukur dan mendeteksi kenaikan suhu di permukaan suatu wilayah. Pada saat ini, LAPAN menggunakan satelit NPP dengan sensor VIIRS dan satelit-satelit yang telah digunakan, maka pemantauan wilayah Indonesia dapat dilakukan minimal empat kali dalam sehari. Satelit NPP memiliki kemampuan yang sangat memungkinkan untuk menghitung luas sumber titik api yang dapat dideteksi, sehingga satelit NPP menjadi sangat bermanfaat bagi pemantauan karhutla. Adanya data dari satelit tersebut, dimungkinkan sebagai pengembangan model untuk mendeteksi kebakaran hutan di malam hari dengan resolusi lebih tinggi karena satelit tersebut mampu memperlihatkan anomali yang terjadi di malam hari. Selain mendeteksi karhutla, informasi dari inderaja dapat memberikan informasi terkait posisi atau lokasi sumber panas. Dengan demikian, dapat diketahui pula arah dan lokasi sumber asap dan area bekas kebakaran. Perhitungan dalam hal emisi dapat dilakukan dengan

adanya input data yang berasal dari informasi tersebut.⁶

b. Sistem Informasi Geografis (SIG)

Salah satu upaya dalam hal pencegahan kasus karhutla adalah dengan membangun sebuah sistem informasi geografis (SIG) untuk mengelola data histori titik api yang dijadikan suatu indikator terjadinya kebakaran. SIG telah banyak dibangun untuk mengolah data kebakaran hutan. Pendekatan SIG juga telah digunakan untuk pemodelan risiko kebakaran hutan di lahan gambut yang berbasis pendekatan *Analytical Hierarchy Process* (AHP) telah dibangun untuk wilayah Pekan, Pahang, Malaysia. Pemodelan dalam SIG ini berdasarkan lima parameter yaitu tipe bahan bakar, jalan, ketinggian, kemiringan dan aspek yang mempengaruhi kemunculan dan persebaran kebakaran hutan.⁷ SIG juga dapat digunakan untuk mengklasifikasi faktor-faktor lingkungan yang dapat berpotensi mempengaruhi terjadinya karhutla di Provinsi Jilin, China.⁸ SIG juga telah dikembangkan untuk pemetaan tingkat resiko kebakaran gambut di wilayah Penor/Kuantan District, Pahang, Malaysia, serta dengan melibatkan tipe bahan bakar, jalan dan kanal.⁹

c. Drone

Pesawat tanpa awak atau *unnamed aerial vehicle* (UAV) atau yang lebih dikenal dengan nama *drone* dipakai NASA untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan dengan cara memindai area hutan, dan dilengkapi sensor guna menemukan titik api.¹⁰ *Drone*, selain kerap digunakan untuk menangkap gambar lanskap, dapat juga sebagai alat pendeteksi dini kebakaran hutan. Michael McCall, peneliti senior di *Universidade Nacional Autonoma de Mexico* (UNAM) mengatakan bahwa *drone* dapat mengukur banyak hal termasuk karbon, cepat murah, dan cepat tanggap. Dan inilah yang merupakan kelebihan kunci pesawat tanpa awak dibandingkan dengan pemantauan lapangan atau satelit.¹¹ *Drone* yang dilengkapi dengan sensor tertentu dapat memberikan citra resolusi spasial tinggi, sehingga hasilnya dapat mengidentifikasi pohon-pohon yang spesifik dan celah kanopi. Namun terdapat keterbatasan *drone* antara lain jumlah peralatan yang dibawa, batasan kualitas sensor foto yang bisa dibawa, dan ukuran baterai yang cenderung mengurangi waktu terbang di bawah satu jam. Keterbatasan tersebut salah satunya dapat dijawab oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT).

⁶

<https://www.lapan.go.id/index.php/subblog/read/2014/11/00/Penginderaan-Jauh-Mampu-Hitung-Luas-Sumber-Api-Kebakaran-Hutan>. Diakses pada tanggal 21 Oktober 2017.

⁷

Setiawan I, Mahmud AR, Mansor S, Sharriff MAR, Nuruddin AA. 2004. *GIS-grid-based and multi-criteria analysis for identifying and mapping peat swamp forest fire hazard in Pahang, Malaysia*. Disaster Prevention and Management Journal. 13(5): 379-386.

⁸

Dong X, Shao G, Limin D, Zhanqing H, Lei T, Hui W. 2006. *Mapping forest fire risk zones with spatial data*

and principal component analysis. Science in China: Series E Technological Sciences 49:140 149

⁹ Razali SM, Nuruddin AA, Malik IA, Fatah NA. 2010. *Forest fire hazard rating assessment in peat swamp forest using Landsat thematic mapper image*. J. Appl. Remote Sens.

¹⁰

<https://techno.okezone.com/read/2014/10/10/56/1050851/nasa-pakai-drone-cegah-kebakaran-hutan>. Diakses pada tanggal: 21 Oktober 2017

¹¹ <https://forestsnews.cifor.org/26689/drone-murah-dapat-merevolusi-pemantauan-hutan-walaupun-menghadapi-guncangan?fnl=id> Diakses pada tanggal: 21 Oktober 2017

BPPT telah mengembangkan dan menguji *drone* Puna Alap-Alap “Alap-Alap P4” yang memiliki kemampuan jangkauan terbang 100 kilometer, berat 29 kilogram, lama maksimum terbang 7 jam dan ketinggian maksimum 9.000 *feets* serta menggunakan bahan bakar *Pertamax*. Selain misi pemetaan, Alap-Alap juga bisa dimanfaatkan untuk misi *surveillance* atau pengawasan. Misi pertahanan ini cocok untuk pengamatan wilayah perbatasan, pembalakan liar (*illegal logging*), bencana di daerah tak terjangkau akses atau *remote area*, hingga memantau kondisi kebakaran hutan dan lahan.¹²

3. Dukungan Kebijakan Penegakan Hukum LHK Terkait Data Spasial

Arah kebijakan lingkup KLHK sudah mendukung dalam upaya penegakan hukum LHK. Ditjen PHLHK telah menginisiasi pembentukan *Center of Excellent Gakkum* LHK yang diharapkan menjadi pangkalan data atau pusat pantau yang dikembangkan dengan berkolaborasi bersama kementerian dan lembaga lainnya, termasuk LAPAN. *Platform* pusat pantau ini pada akhirnya akan mendukung kebijakan pengembangan portofolio standarisasi penegakan hukum LHK, salah satunya sesuai dengan SNI ISO/IEC 17020:2012. Dalam hal penanganan kasus karhutla, sebelumnya KLHK juga sudah melakukan beberapa kerja sama dengan LAPAN, kerja sama tersebut yakni seperti pemantauan *hot-spot* menggunakan satelit *Terra/Aqua* yang bisa digunakan mence-

gah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan. Pada tahun 2017 ini, Ditjen PHLHK telah melakukan penandatanganan kerjasama dengan Deputy Penginderaan Jauh LAPAN dengan bentuk kerjasama yaitu penyediaan dan pemanfaatan hasil inderaja untuk dapat mendukung pengembangan sistem deteksi kejahatan lingkungan, tumbuhan dan satwa yang dilindungi. Hasil inderaja LAPAN bersatelit yang dapat menghasilkan citra dengan resolusi sangat tinggi ($\leq 1,5$ meter), diharapkan dapat memungkinkan dilakukannya deteksi dalam hal kejahatan lingkungan secara aktual, khususnya deteksi lokasi atau koordinat, serta menyediakan data yang mendukung penanganan kasus karhutla. Selain pemantauan dengan inderaja, arah kebijakan lainnya yang sedang dikembangkan yaitu melakukan kerjasama dengan pihak terkait untuk menerapkan teknologi seperti *drone*.

C. Rekomendasi Kebijakan

Dukungan kebijakan oleh Ditjen PHLHK sudah mendorong, memfasilitasi, dan mendukung upaya penegakan hukum LHK. Sehingga, dalam penanganan kasus karhutla, perlu diinisiasi pengumpulan dan manajemen data karhutla yaitu *pre-fire*, *on-fire*, serta *post-fire* melalui pendekatan teknologi inderaja, SIG, dan penggunaan *drone* yang sampai saat ini belum maksimal dilakukan. Pilihan yang dapat dijadikan pertimbangan, yaitu:

1. Membentuk tim kerja khusus pengumpulan data spasial:

Tim kerja khusus dapat dibentuk dengan beranggotakan staf yang telah mempunyai keahlian atau mempunyai latar belakang pendidikan yang berkaitan dengan data spasial, terma-

¹² <https://www.bppt.go.id/teknologi-hankam-transportasi-manufakturing/2927-drone-alap-alap-bppt-mulai-lakukan-misi-pemetaan-jalur-kereta-semi-cepat->

suk dapat juga staf yang dipersiapkan khusus dilatih tentang data spasial. Tim kerja juga diarahkan menjadi interpreter yang spesifik. Tim kerja ini akan menyediakan dan mengumpulkan data *pre-on-post fire*, untuk dikumpulkan menjadi rangkaian meta data.

Kelemahan: kurangnya SDM yang berkemampuan atau terlatih dalam pengolahan data dan interpretasi data spasial, sehingga diperlukan pelatihan khusus.

2. Melakukan kerjasama hal teknis dengan pihak yang terkait (LAPAN, BBPT, maupun pihak terkait lainnya)

Sistem pertukaran informasi (metadata) mendesak diperlukan, hal ini tidak hanya membantu atau sebagai jembatan antar direktorat di KLHK tetapi juga antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, kerjasama teknis dengan pihak ahli sangat diutamakan. Penguatan kerjasama dengan institusi di luar yang mampu membidangi data-data spasial akan sangat berdampak positif bagi tim kerja karena alih pengetahuan dan teknologi dapat dilakukan di antara kedua pihak yang berkerjasama.

Kelemahan: peluang duplikasi penggunaan data akan cukup tinggi jika kebutuhan data spasial ini tidak dikomunikasikan pada komunikasi dan perjanjian kerjasama yang jelas.

3. Meningkatkan kompetensi penyidik LHK di bidang spasial:

Dalam hal meningkatkan kesadaran akan pentingnya data spasial dalam hal menyediakan bukti ilmiah, maka penyidik LHK perlu mengetahui cara mengakses, membaca, serta menterjemahkan data spasial. Kemampuan ini tentu saja akan didapat dengan pelatihan khusus.

Kelemahan: Orientasi penyidik LHK yang menangani kasus karhutla yang hanya menyediakan bukti ilmiah

sebatas pengumpulan sampel tanah sampel vegetasi sebagai bukti utama.

D. Kesimpulan

Kebutuhan data spasial karhutla yakni *pre-fire*, *on-fire*, dan *post-fire* merupakan hal krusial yang harus segera diinisiasi. Kondisi ini sangat relevan dengan perkembangan teknologi akuisisi dan pemrosesan data yang pesat dimana membutuhkan suatu mekanisme *updating* pengetahuan dan berkesinambungan. Pengumpulan data spasial karhutla bertujuan menyediakan rangkaian meta-data yang dapat mendukung pengambilan kebijakan berbasis bukti, sekaligus sebagai alat bukti penegakan hukum.

Daftar Pustaka

- Dong X, Shao G, Limin D, Zhanqing H, Lei T, dan Hui W, 2006, *Mapping forest fire risk zones with spatial data and principal component analysis. Science in China: Series E Technological Sciences* 49:140 149
- Razali SM, Nuruddin AA, Malik IA, dan Fatah NA, 2010, *Forest fire hazard rating assessment in peat swamp forest using Landsat thematic mapper image. Journal of. Appl. Remote Sens*
- Setiawan I, Mahmud AR, Mansor S, Sharriff MAR, dan Nuruddin AA, 2004, *GIS-grid-based and multi-criteria analysis for identifying and mapping peat swamp forest fire hazard in Pahang, Malaysia. Disaster Prevention and Management Journal*. 13(5):379-386

Website

- BPPT, 2017, Drone alap-alap BPPT mulai melakukan misi pemetaan jalur kereta semi cepat Jakarta Surabaya. Diakses pada 21 Oktober 2017 melalui: <https://www.bppt.go.id/teknologi->

hankam-transportasi-manufakturing/2927-drone-alap-alap-bppt-mulai-lakukan-misi-pemetaan-jalur-kereta-semi-cepat-jakarta-surabaya.

Gouveia, 2012, *Dought impacts on vegetation in the pre-and post-fire events over Siberian Peninsula*. Journal of Natural Hazards and Earth System Sciences. Diakses pada 21 Oktober 2017 melalui: <https://www.nat-hazards-earth-syst-sci.net/12/3123/2012/nhess-12-3123-2012.pdf>.

LAPAN, 2014, Penginderaan jauh mampu menghitung luas sumber api. Diakses pada 21 Oktober 2017, melalui: <https://www.lapan.go.id/index.php/subblog/read/2014/1100/Penginderaan-Jauh-Mampu-Hitung-Luas-Sumber-Api-Kebakaran-Hutan>.

Tonbul, Kavzoglu, dan Kaya, 2016, *Assesment of Fire severity and Post-Fire Regeneration Based on Topographical Features Using Multitemporal Landsat Imagaery: A*

Case Stufy in Mersin, Turkey. Diakses pada 21 Oktober 2017 melalui: <https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XLI-B8/763/2016/isprs-archives-XLI-B8-763-2016.pdf>.

Wallace, 2016, *An Assesment of Pre and Post Fire Near Surface Fuel Hazard in an Australian Dry Sclerophill Forest Using Point Cloud Data Captured Using a Terrestrial Laser Scanner*. Diakses pada 21 Oktober 2017 melalui: <http://www.mdpi.com/2072-4292/8/8/679>.

Wang dan Glenn, 2009, *Estimation of fire severity using pre and post fire LiDAR data in sagebrush steppe rangelands. International Journal of Wildland Fire*. Diakses pada 21 Oktober 2017 melalui: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.584.3807&rep=rep1&type=pdf>, tanggal 21 Oktober 2017.

QUALITY ASSURANCE KOMPETENSI APARATUR PENGELOLA KEUANGAN DESA DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA DESA

Halim¹ dan Frida Chairunisa²

¹ Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi-Lembaga Administrasi Negara, Makassar

² Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi-Lembaga Administrasi Negara, Makassar.

Abstrak

Dalam rangka mempercepat peningkatan pelaksanaan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di desa, pemerintah pusat merencanakan menyalurkan Dana Desa dalam jumlah besar (Rp.1,4 Milyar) bagi tiap desa. Namun demikian, kemampuan aparat desa dalam pengelolaan Dana Desa sangat mengkhawatirkan mengingat kebanyakan kepala desa hanya berpendidikan SLTA dan SLTP atau sederajat. Selain itu, kondisi kualitas sumber daya manusia perangkat desa yang juga cenderung belum memadai. Banyak penyelewengan yang terjadi dalam pengelolaan dana desa ternyata salah satu penyebabnya adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia pengelola dana desa. Oleh karena itu, pemerintah perlu memastikan adanya jaminan kualitas kompetensi aparatur pengelola keuangan desa ketika akan mengucurkan dana desa.

Kata Kunci: kebijakan dana desa, kompetensi aparat desa, *quality assurance*.

Abstract

In order to accelerate village development and public welfare, central government is committed to disburse village fund in an unprecedented amount (IDR 1.5 million) for each village. However, village officer competence in financial management of the fund is questionable, given the fact that head of village mostly holds junior or senior high school qualifications. Furthermore, in general village officer competence are lacking. Of the many cases of village fund mismanagement, one of the primary causes is the incompetency among village officers. Therefore, it is important for the government to ensure that a quality assurance for officers competence is in place before disbursing the village funds.

Keywords: *policy of village fund, competency level of village officers, quality assurance.*

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dalam Pasal 72 ayat (1) huruf b dan ayat (2) telah mengamanatkan bahwa salah satu sumber pendapatan Desa berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN menegaskan bahwa sumber pendapatan

Desa yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tersebut adalah Dana Desa dan Dana tersebut dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan serta bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Menurut Menteri Dalam Negeri, dengan Dana transfer (dari APBN) jumlahnya Rp.59,2 triliun, Desa yang berjumlah sekitar 73.000 diperkirakan akan memperoleh anggaran berkisar Rp.800 juta hingga Rp.1,4 miliar per desa. Pengucuran anggaran akan berbeda-beda untuk setiap desa, karena disesuaikan dengan luas desa, jumlah penduduk dan tingkat kebutuhan hidup di desa tersebut (jppn.com, 13 Maret 2014). Apabila dikelola dengan benar, Dana Desa akan mempercepat peningkatan pembangunan dan kesejahteraan desa. Dan akan berimplikasi pada pembangunan kabupaten/kota, provinsi, dan Indonesia secara keseluruhan.

Namun demikian, Dana Desa juga dapat berimplikasi negatif dengan berujung pada banyaknya aparatur desa yang terkena kasus hukum apabila tidak dikelola dengan benar, antara lain Presiden RI, Wakil Ketua DPR RI, Bupati Wakatobi, Anggota DPRD Sulawesi Tenggara, Kepala BPK RI Perwakilan Jawa Barat, dan Akademisi Universitas Hasanuddin mengkhawatirkan kemampuan aparat desa dalam pengelolaan Dana Desa, mengingat kebanyakan kepala desa hanya berpendidikan SLTA dan SLTP atau sederajat. Selain itu, kondisi kualitas sumber daya manusia perangkat desa yang memang cenderung belum memadai (YIPD, 24 Maret 2014).

Sejalan dengan itu, hasil kajian Komisi Pemberantasan Korupsi dengan halnya pengelolaan dana desa, sebagaimana yang dinyatakan oleh Wakil Ketua KPK Laode M Syarif pada tanggal 2 Agustus 2017 menunjukkan bahwa terdapat kelemahan dalam empat aspek dalam pengelolaan dana desa, yaitu dari segi regulasi, tata laksana, pengawasan, dan kualitas sumber daya manusia sebagai pengelola dana desa (detiknews.com, 2 Agustus 2017).

Dengan demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa kualitas sumber daya manusia yang mengurus dana desa merupakan salah satu aspek esensial yang perlu segera ditangani. Sumber daya manusia yang tidak kompeten, tentu akan

semakin memperbesar peluang terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan dana desa. Beberapa berita pada media massa mengungkapkan permasalahan dan urgensi hal tersebut.

Di daerah Sulawesi Selatan, telah terbukti terjadinya penyimpangan dana desa. Beberapa kasus korupsi dana desa mengemuka dalam beberapa waktu terakhir ini. Penyelewengan dana desa sepanjang tahun 2016 sampai dengan 2017 terungkap berupa temuan 110 kasus korupsi dana desa dengan pelaku sebagian besar adalah Kepala Desa. Misalnya, kasus yang terjadi di Desa Komba Kecamatan Larompong Kabupaten Luwu, dimana mantan Kepala Desa dijadikan tersangka tindak pidana korupsi penyalahgunaan Dana Desa Tahun Anggaran 2016 sebesar kurang lebih Rp 289 juta atas dugaan pemalsuan dokumen keuangan desa. Penyalahgunaan dana desa juga terjadi di Desa Taraweang Kecamatan Labakkang Kabupaten Pangkep dengan kerugian negara sebesar Rp 154 juta. Tersangkanya adalah Kepala Desa aktif Taraweang yang diduga melakukan penyelewengan terhadap penggunaan dana desa di bidang pemberdayaan desa dan pembangunan fisik desa diantaranya pembangunan *drainase*, jembatan kayu, sumur bor dan paving blok (Kareba Desa: Media Berbagi Info dari Desa, 4 Oktober 2017).

Di Yogyakarta, Kejaksaan Negeri (Kejari) Gunungkidul menahan Kepala Desa Bunder, Kecamatan Patuk, Kabul Santosa sebagai tersangka kasus dugaan korupsi Anggaran Belanja dan Pendapatan Desa (ABPDes) Bunder, dengan modus tidak memasukkan dana desa ke kas desa, melainkan memasukkan uang tersebut ke dalam kekayaan pribadinya (Kompas.com, 23 Mei 2017).

Di Lampung Timur, Mantan Kepala Desa Negeri Katon, Kecamatan Marga Tiga, Takim (usia 47 tahun), dituntut pidana penjara selama satu tahun dan enam bulan dengan dakwaan mengerjakan tiga kegiatan yang bersumber dari dana desa Negeri Katon tahun anggaran 2015 sebesar

Rp 443 juta. Tiga kegiatan itu berupa pembangunan dua belas gorong-gorong, pembangunan jalan *onderlagh* sepanjang 2.250 meter, dan pembuatan satu unit sumur bor (Tribunnews.com, 12 Juni 2017).

Dengan demikian, jika permasalahan kualitas kompetensi aparat di desa dalam mengelola Dana Desa tidak cepat dicarikan solusinya maka pemerintah pusat akan mengalami kesulitan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pedesaan dikarenakan banyaknya aparatur desa yang akan terjerat tindak pidana hukum karena melakukan penyimpangan yang disebabkan ketidakmampuan mengelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Kerangka Pikir *Quality Assurance* Kompetensi Aparatur Pengelola Dana Desa

Quality Assurance Kompetensi Aparatur Pengelola Dana Desa dalam kajian ini didasarkan pada tiga konsep dasar *quality assurance* kompetensi aparatur yang akan sangat mempengaruhi proses dalam tata kelola dana desa di Indonesia pada saat ini.

Pertama, pengelolaan Dana Desa telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Di samping itu, diatur secara operasional dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, Menteri Teknis/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait, Peraturan Bupati/Walikota, dan Peraturan Desa. Dengan demikian, tata cara pengelolaannya telah memiliki standar yang terukur.

Kedua, pengelolaan Dana Desa membutuhkan sumber daya manusia yang mampu mengelola sesuai dengan ketentuan

peraturan perundang-undangan. Sementara itu, kompetensi aparat desa cenderung meragukan karena memiliki kualitas yang rendah.

Ketiga, pembangunan dan peningkatan kualitas aparat desa dapat dilakukan dengan cara sertifikasi yang dijamin pemberiannya melalui ujian sertifikasi. Sertifikasi ini sebaiknya didukung pelatihan yang efektif untuk dapat membantu aparat desa dalam memahami, terampil, dan berintegritas dalam mengelola dana desa.

C. Perspektif Teoritis *Quality Assurance* Kompetensi Aparatur Pengelola Dana Desa

Boyatzis (1982) mendefinisikan kompetensi sebagai suatu karakteristik atau kemampuan individu yang memungkinkan mereka menunjukkan tindakan spesifik yang sesuai kebutuhan. Kesenjangan antara kompetensi yang dibutuhkan dengan kompetensi yang tersedia menunjukkan perlunya pengembangan kompetensi.

Ketidakmampuan aparat desa dalam mengelola dana desa dapat berimplikasi terhadap banyaknya aparat desa yang berurusan dengan penegak hukum. Hal ini sejalan dengan pandangan Soekanto (1982) bahwa ketaatan seseorang terwujud melalui pengetahuan, pemahaman, dan sikapnya terhadap hukum. Sejalan dengan itu, menurut Kelman (1966) kualitas ketaatan seseorang sangat ditentukan oleh ketentuan hukum telah terinternalisasi sebagai nilai dalam dirinya, rasa malu terhadap publik, ataupun rasa takut terhadap sanksi. Oleh karena itu, pengetahuan, pemahaman, sikap, dan ketaatan aparat desa terhadap ketentuan mekanisme pengelolaan dana desa merupakan suatu keniscayaan.

Dengan demikian, dibutuhkan “alat” untuk menjamin kualitas kompetensi aparat desa dalam mengelola Dana Desa. Dalam era modern, “alat pengenalan” kemampuan seseorang dapat ditunjukkan oleh sertifikat. Pemberian sertifikat dapat digunakan untuk

memastikan seorang aparat desa telah memiliki kemampuan yang dibutuhkan dalam mengelola dana desa apabila dilakukan melalui ujian kompetensi yang objektif dan efektif.

Sertifikasi kompetensi tersebut akan lebih baik jika disertai dengan pelatihan yang efektif. Pemikiran yang dikemukakan Taylor dalam Rahman (2012) menegaskan bahwa sumber daya manusia membutuhkan latihan yang tepat. Teori ini tepat untuk menghindari kemungkinan yang terburuk dalam kemampuan dan tanggungjawab bekerja, sehingga dalam menyelesaikan tugas jabatan lebih efektif dan efisien sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan.

D. Arah *Quality Assurance* Kompetensi Aparatur Pengelola Dana Desa

Mencermati kebutuhan terjaminnya kemampuan aparatur pengelola dana desa dalam mengelola dana desa maka arah *quality assurance* yang diusulkan adalah:

Pertama, dalam hal upaya menjamin kualitas kompetensi aparatur pengelola dana desa sesuai kebutuhan yakni benar-benar mampu mengelola dana desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perlu ditetapkan sertifikasi kompetensi melalui tahap ujian sertifikasi. Sertifikasi kompetensi tidak semata-mata pemberian sertifikat kompetensi saja, tetapi lebih jauh dari itu adalah penjaminan dan pemeliharaan kompetensi kerja. Dengan begitu, pelaksanaan sertifikasi kompetensi harus tunduk pada kaidah-kaidah sistem penjaminan mutu yang berlaku.

Kedua, dalam halnya mendukung pembangunan kompetensi dan kualitas aparat desa dalam pengelolaan dana desa, pemerintah perlu menyiapkan pelatihan yang efektif.

Ketiga, sertifikasi kompetensi akan berkembang apabila ada kejelasan dan kepastian tentang rekognisi dari sertifikasi kompetensi tersebut. Rekognisi sertifikasi merupakan pengakuan pemerintah serta

publik atas sertifikat kompetensi dimiliki oleh seseorang.

Keempat, sertifikasi kompetensi wajib dimiliki oleh para aparatur desa untuk meminimalisasi terjadinya penyimpangan dalam pengelolaan dana desa terutama penyimpangan yang misalnya disebabkan oleh ketidaktahuan.

E. Alternatif Kebijakan

1. Opsi Ideal

- a. Pemerintah harus memastikan Kepala dan Perangkat Desa sebagai pengelola Dana Desa memiliki kemampuan memadai melalui ujian sertifikasi. Desa yang Kepala Desa dan/atau Perangkat Desanya tidak lulus ujian tidak berhak menerima Dana Desa. Dana desa akan diberikan ketika Kepala Desa dan/atau Perangkat Desanya kemudian lulus ujian pada kesempatan yang akan datang. Kesempatan ujian sertifikasi tidak dibatasi. Pengembangan kompetensi aparat Desa dalam hal pengelolaan keuangan dilakukan melalui serangkaian cara yang sistematis dan terintegrasi misal dengan cara diadakannya diklat, bimtek dan pendampingan di tempat kerja oleh tim khusus yang dibentuk.
- b. Pembentukan Tim Pendamping yang dimotori oleh Bappeda didukung instansi lain yang relevan untuk membantu aparat desa melakukan perencanaan, pengelolaan, dan mengawasi pertanggungjawaban dana desa secara terus-menerus dalam setahun.
- c. Pengembangan budaya kerja di kalangan aparat desa untuk menjamin keberlanjutan Diklat, Bimtek, dan pendampingan yang telah selesai dilakukan. Pengembangan budaya kerja

- diarahkan pada perwujudan pemerintahan yang baik.
- d. Pembuatan kebijakan yang memberi insentif bagi desa yang berkinerja tinggi dalam pengelolaan dana desa dan sebaliknya sanksi tegas bagi yang melakukan pelanggaran.
 - e. Pemberian alokasi anggaran secara penuh sesuai amanat Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa.

2. Opsi *Moderate*

- a. Pemerintah mengembangkan kompetensi Kepala Desa beserta Perangkat Desa melalui cara sistematis dan terintegrasi, misalnya: Diklat, Bimtek dan pendampingan di tempat kerja oleh tim khusus yang dibentuk. Selanjutnya dilakukan ujian sertifikasi bagi Kepala Desa dan Aparat Desa. Kepala Desa dan/atau Perangkat Desanya tidak lulus ujian dilakukan pemotongan Dana Desa secara proporsional. Dana desa diberikan utuh apabila Kepala Desa dan/atau Perangkat Desanya telah dinyatakan lulus ujian sertifikasi di kesempatan berikutnya. Kesempatan untuk ujian sertifikasi tidak dibatasi.
- b. Pembentukan Tim Pendamping yang dimotori oleh Bappeda didukung oleh Inspektorat, dan Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah atau instansi lain yang relevan untuk secara periodik membantu aparat desa dalam melakukan pengelolaan dari perencanaan, pengelolaan serta pertanggungjawaban.
- c. Pembuatan kebijakan yang memberi insentif bagi desa yang berkinerja tinggi dalam pengelolaan dana desa dan sebaliknya sanksi tegas bagi yang melakukan pelanggaran.
- d. Pemberian anggaran dengan besaran secara bertahap menuju alokasi anggaran secara penuh sesuai amanat Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Kecepatan mencapai alokasi penuh didasarkan pada kinerja pengelolaan anggaran tahun sebelumnya.

3. Opsi *Soft*

- a. Pemerintah melakukan Piloting dengan cara mengembangkan kompetensi Kepala Desa dan Perangkat Desa melalui cara sistematis dan terintegrasi, misalnya: Diklat, Bimtek dan pendampingan di tempat kerja oleh tim khusus dari Bappeda dan Inspektorat. selanjutnya dilakukan ujian sertifikasi bagi Kepala Desa dan Aparat Desa. Jika Kepala Desa dan/atau Perangkat Desanya tidak lulus ujian diberi kesempatan untuk ujian kembali maksimal dua kali. Jika setelah ujian kedua belum lulus maka dilakukan pemotongan Dana Desa secara proporsional. Pada kesempatan untuk ujian sertifikasi setelah dilakukan pemotongan dana desa tidak dibatasi.
- b. Pembuatan kebijakan memberi insentif bagi desa yang kinerja tinggi dalam pengelolaan dana desa dan sebaliknya, sanksi tegas bagi yang melakukan pelanggaran.
- c. Pemberian anggaran dengan besaran secara bertahap menuju alokasi anggaran secara penuh sesuai amanat Undang-Undang No.6 tahun 2014 tentang Desa. Kecepatan mencapai alokasi penuh tersebut didasarkan pada kinerja pengelolaan anggaran tahun sebelumnya.

F. Rekomendasi

Berdasarkan beberapa opsi yang sudah ditawarkan, kami menyarankan agar Pemerintah Pusat, khususnya Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi melaksanakan opsi ideal, mengingat dalam pengelolaan dana desa dibutuhkan ketegasan dan kepedulian pemerintah pusat. Apabila dilaksanakan dengan konsisten maka pegawai yang mengelola dana desa akan berupaya keras untuk segera mencapai kualitas kompetensi yang dipersyaratkan untuk dapat menerima dana desa. Namun demikian, tetap terdapat risiko dimana akan terdapat desa-desa yang tidak menerima dana desa karena tidak mampu mencapai kualitas kompetensi yang dipersyaratkan. Namun demikian, sudah merupakan sifat alamiah manusia untuk berupaya maksimal agar dapat lulus. Oleh karena itu, agar opsi ini berhasil diperlukan adanya pengawasan ketat terhadap pihak penyelenggara ujian sertifikasi dalam menerapkan standar ujian sertifikasi.

Adapun opsi moderat tidak kami rekomendasikan, hal itu karena pencapaian kualitas kompetensi pegawai pengelola dana desa akan menjadi lambat, bahkan kemungkinan tidak terjadi peningkatan kualitas kompetensi pengelola dana desa secara signifikan, walaupun kebijakan ini akan disukai oleh banyak kalangan. Di samping itu, dibutuhkan pengawasan ketat terhadap pihak penyelenggara ujian sertifikasi dalam menerapkan standar ujian sertifikasi dan pengawasan ketat terhadap pihak yang berwenang menetapkan porsi pemotongan dana desa.

Demikian pula opsi *soft* tidak kami rekomendasikan, hal itu karena pencapaian kualitas kompetensi pegawai pengelola dana desa akan sangat lambat, bahkan kemungkinan tidak terjadi peningkatan kualitas kompetensi pengelola dana desa, walaupun kebijakan ini akan disukai oleh sangat banyak kalangan. Di samping itu, dibutuhkan pengawasan ketat terhadap pihak penyelenggara ujian sertifikasi dalam menerapkan standar ujian sertifikasi dan

pengawasan ketat terhadap pihak yang berwenang menetapkan porsi pemotongan dana desa.

Daftar Pustaka

- Boyatzis, R. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: John Wiley & Sons
- Kelman, H.C. 1966. Compliance, Identification and Internalization; Three Processes of Attitude Change, dalam H.Proshanky and B.Seideberg (eds). *Basic Studies in Studies in Sosial Psychology*. New York: Holt, Rhinehart and Winston
- Rahman, Md.Hasebur. 2012. Henry Fayol and Frederick Winslow Taylor's Contribution to Management Thought: An Overview, dalam *Asian Business Consortium Journal of Advanced Research* 1 (2), USA
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press

Peraturan Perundangan

- Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 7. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. 30 Mei 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 123. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. 21 Juli 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 Nomor 168. Jakarta.

Website

Detiknews.com. *KPK Soroti 4 Dana Desa yang Buka Peluang Korupsi*. 2 Agustus 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3584184/kpk-soroti-4-kelemahan-dana-desa-yang-buka-peluang-korupsi>, diakses pada tanggal 11 Desember 2017.

JPNN (jawa pos national network). com. *Dana Rp. 1 Miliar per Desa Kemungkinan Cair Juni*. 13 Maret 2014. [http://www.jpnn.com/read/2014/03/13/221858/Dana-Rp-1-Miliar-per-Desa-Kemungkinan-Cair-Juli-](http://www.jpnn.com/read/2014/03/13/221858/Dana-Rp-1-Miliar-per-Desa-Kemungkinan-Cair-Juni-), diakses pada tanggal 11 Oktober 2017.

Kareba Desa: Media Berbagi Info dari Desa. 4 Oktober 2017. *Opini: Awas, Penetrasi Gurita Korupsi Dana Desa*. <http://www.karebadesa.id/2017/10/opini-awas-penetrasi-gurita-korupsi.html>, diakses pada tanggal 11 Desember 2017.

Kompas.com. *Korupsi Dana Desa Rp.137,9 Juta Seorang Kades Ditahan*. 23 Mei 2017. <http://regional.kompas.com/read/2017/05/23/11545871/korupsi.dana.desa.rp.13.9.juta.seorang.kades.ditahan>, diakses pada tanggal 11 Desember 2017.

Tribunnews.com. *Korupsi Dana Desa, Takim dituntut 18 Bulan Penjara*. 12 Juni 2017. <http://www.tribunnews.com/regional/2017/06/12/korupsi-dana-desa-takim-dituntut-18-bulan-penjara>, diakses pada tanggal 11 Desember 2017.

YIPD (Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah). *Potensi Dampak Negatif Undang-Undang Desa*. 24 Maret 2014. <http://www.yipd.or.id/en/articles/potensi-dampak-negatif-undang-undang-desa>, diakses pada tanggal 11 Oktober 2017.

DINAMIKA KEPENDUDUKAN DAN KETENAGAKERJAAN INDONESIA

POPULATION AND LABOUR FORCES DYNAMICS IN INDONESIA

Prijono Tjiptoherijanto

Lembaga Demografi FE – Universitas Indonesia

Abstrak

Persoalan kependudukan dan ketenagakerjaan di Indonesia akan semakin kompleks dimasa mendatang. “Bonus Demografi” yang telah dinikmati semenjak awal periode tahun 2000-an akan membuka “*Window of Opportunity*” pada tahun 2030-2035, tidak lama lagi dari saat ini. Sementara itu Indonesia juga akan mengalami era penduduk lanjut usia mulai tahun 2030. Dengan konsentrasi penduduk di daerah perkotaan Jawa, perencanaan kependudukan yang dikaitkan dengan berbagai aspek perekonomian lain, perlu mendapat perhatian lebih serius. Terutama upaya peningkatan kualitas manusia yang di perlukan sebagai faktor penggerak utama dari pertumbuhan ekonomi tetap perlu diupayakan.

Kata kunci: bonus demografi, *window of opportunity*

Abstract

Population and labour forces problems in Indonesia will need serious attention in the near future. Particularly with regards to the ‘demographic deident’, which was experienced since the beginning of 2000. The ‘window of opportunity’ which occurred in the period of 2030-2035 should be managed carefully in order to give benefit to the Indonesian economy in the future. While effort to increase human resources quality is a must, the rate of urbanization, especially in Java’s island should be given more carefull attention by the policymakers in the field of population and development.

Keywords: *demographic deident, window of opportunity*

A. Pendahuluan

Mega trend soal kependudukan Indonesia sekarang yakni: *pertama*, besarnya jumlah penduduk dan pertumbuhan penduduk yang belum mencapai kondisi ideal. Apabila pertambahan penduduk Indonesia masih pada tingkat seperti sekarang ini (kelahiran sekitar 2,6 jauh di atas angka ideal 2,1) maka penduduk Indonesia diperkirakan akan mencapai sekitar 340 juta pada tahun 2050 dan 420 juta pada tahun 2110 (proyeksi penduduk yang di buat oleh UN 2110). Ini tentu saja

berdampak pada kondisi kependudukan global karena berdasarkan analisis UN Indonesia merupakan satu dari 5 (lima) negara sebagai penyumbang pertumbuhan penduduk dunia sampai dengan tahun 2050 bersama dengan India, Pakistan, Brazil dan Nigeria. Jumlah penduduk yang besar itu akan berpengaruh juga kepada tenaga kerja dan angkatan kerja yang ada. Jumlah tenaga kerja saat ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Tenaga Kerja 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
WNI L	8,930,485	9,947,711	10,531,907	12,685,961	12,045,359
WNI P	5,011,261	5,913,455	6,189,174	3,445,310	1,764,245
WNA L	43,629	52,938	56,298	121,136	54,402
WNA P	10,594	18,614	21,620	15,828	14,432
JUMLAH	13,995,969	15,932,718	16,798,999	16,268,235	13,878,438

Sumber : Ditjen Binwasnaker, Kemenakertrans, 2014

Kedua, besarnya proporsi jumlah penduduk usia produktif (15-60 tahun) dan penduduk usia muda (10-24 tahun) sampai dengan sekitar tahun 2030. Kondisi ini berdampak pada menurunnya angka ketergantungan (*dependency ratio*) dan sangat berdampak positif pada pembangunan ekonomi. Sekarang ini Indonesia sedang menikmati era "bonus demografi". Sedangkan tahun 2020-2035 Indonesia akan mengalami masa "*window of opportunity*" yaitu masa di mana "*dependency ratio*" berada pada posisi sangat rendah. Setelah 2035 "*dependency ratio*" akan kembali meningkat. Oleh karena itu, Indonesia harus melakukan investasi secara efektif dan efisien dalam SDM, terutama kelompok usia muda jika tidak ingin "*window of opportunity*" tersebut berubah menjadi "*door to disaster*". Investasi yang efektif, efisien dan berkualitas misal di bidang kesehatan termasuk hasilnya kesehatan reproduksi, pendidikan, dan juga pelatihan untuk penduduk usia muda (10-24 tahun). Kesehatan kelompok generasi muda terutama terkait dengan perilaku seksual berisiko, merokok, alkohol dan obat-obatan terlarang sangat memprihatinkan. Sedangkan sebagian besar angkatan kerja pada saat ini bekerja pada usaha kecil yang memang tidak memerlukan keahlian kualitas yang tinggi, seperti terlihat pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Keadaan Tenaga Kerja Menurut Klasifikasi Perusahaan 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
KECIL	155,008	158,912	165,654	161,124	169,572
SEDANG	39,301	41,641	42,204	42,559	44,330
BESAR	14,504	15,994	17,222	18,956	24,971
JUMLAH	208,813	216,547	225,080	222,639	238,873

Sumber : Ditjen Binwasnaker, Kemenakertrans, 2014.

Ketiga, Indonesia memiliki jumlah dan proporsi penduduk usia lanjut (di atas 60 tahun) akan mengalami peningkatan yang sangat pesat setelah tahun 2030. Pada tahun 2050 jumlah penduduk lanjut usia di Indonesia hampir 80 juta jiwa. Mereka terdiri dari sekitar 36 juta berusia 60-69 tahun, 32 juta berusia 70-79 tahun dan 11,8 juta berusia di atas 80 tahun. Pemerintah sangat perlu mengembangkan kebijakan komprehensif untuk penduduk lanjut usia sejak saat ini jika tidak ingin memiliki persoalan sosial ekonomi yang kompleks dimasa mendatang. Program SJSN yang akan diimplementasikan penuh tahun 2019, misalnya, harus benar-benar dirancang dengan memperhatikan aspek perubahan struktur umur, pola penyakit dan struktur sosial yang ada di masyarakat. Karena jika tidak, maka program tersebut akan merupakan *bomb waktu* persoalan ekonomi bangsa yang bisa meledak di masa mendatang.

Keempat, meningkatnya proporsi penduduk daerah perkotaan (urbanisasi) dari kondisi saat ini sekitar 50 persen dari jumlah seluruh penduduk menjadi sekitar 75 persen tahun 2050. Tantangan dalam perkembangan urbanisasi Indonesia yang menjadi perhatian oleh pemerintah adalah pesatnya perkembangan dan pertumbuhan kota metropolitan dan kota besar yang jauh melampaui kota-kota sedang dan kecil. Akibatnya penduduk desa yang ingin pindah ke daerah perkotaan lebih banyak langsung menuju ke kota metropolitan dan besar daripada menuju kota sedang dan kecil. Kejadian ini menimbulkan banyak persoalan sosial budaya di kota metropolitan dan kota besar. Di samping itu perkembangan yang tidak terkendali dari kota metropolitan dan kota besar akan berdampak buruk pada persoalan lingkungan dan dapat menimbulkan ekonomi tinggi. Sebaliknya daerah pedesaan kurang berkembang dan keadaan ini berdampak pada menurunnya produksi pangan yang pada akhirnya akan berdampak pada semakin banyaknya masalah penduduk yang ada di kota dan

berhubungan dengan hal-hal kriminalitas, pemukiman kumuh, anak jalanan dan makin berkembangnya sektor informal yang tidak akan menunjang pertumbuhan ekonomi seperti yang diharapkan.

Di samping ke empat *mega trend* di atas, hal yang perlu dikelola dengan baik dan diintegrasikan ke dalam kebijakan pembangunan tingkat nasional, dan isu kependudukan lainnya misalnya seperti: masyarakat adat, penduduk dengan kecacatan fisik dan mental, serta penduduk dengan kebutuhan khusus, tentu juga perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah.

B. Menangkar Masa Depan

Persoalan sosial kependudukan dan ketenagakerjaan khususnya di Indonesia tentunya akan semakin kompleks di masa mendatang. Penduduk Indonesia tidak saja masih akan terus bertambah namun berbagai dinamika kependudukan seperti perubahan struktur umur dan juga pola distribusi serta mobilitas diikuti dengan dinamika kualitas akan membutuhkan penanganan yang serius. Tanpa adanya sikap keseriusan maka potensi penduduk sebagai modal pembangunan akan tinggal sebagai jargon semata. Namun sebaliknya hasil pembangunan juga hanya akan dinikmati hanya oleh segelintir penduduk sehingga kesenjangan pendapatan akan semakin melebar dan besar, yang bukan tidak mungkin akan berujung pada perpecahan dan kerawanan sosial lainnya. Selain itu masalah pengangguran yang saat ini menjadi persoalan utama bidang ketenagakerjaan memerlukan perhatian lebih serius.

Berdasar dinamika kependudukan yang ada maka paling tidak ada beberapa persoalan pokok yang harus diantisipasi. *Pertama*, penduduk Indonesia masih akan terus bertambah. Hingga tahun 2050 penduduk Indonesia diperkirakan akan memiliki jumlah menjadi 320–370 juta tergantung bagaimana keberhasilan KB.

Perbedaan 50 juta itu juga merupakan angka yang sangat bermakna untuk keberadaan akan kelangsungan kehidupan bumi. Saat ini saja *carrying capacity* bumi sudah sekitar 1,8 kali dari yang seharusnya. Persoalan yang berhubungan dengan keadaan lingkungan perlu menjadi perhatian.

Kedua, saat ini Indonesia sedang menikmati “bonus demografi” sampai dengan tahun 2035. Persoalan kualitas penduduk terutama generasi muda harus menjadi perhatian utama dalam hubungan dengan suatu kebijakan ketenagakerjaan. Melihat perkembangan perusahaan yang tentunya memerlukan tenaga berkualitas seperti terlihat pada Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3. Kondisi Ketenagakerjaan Menurut Status Perusahaan 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
SWASTA	173,028	180,735	187,420	80,749	03,567
PMDN	22,917	20,884	21,555	18,944	18,557
PMA	7,996	9,110	9,585	7,819	13,509
JOIN VENTURA	2,872	5,798	6,520	4,577	3,240
JUMLAH	206,813	216,527	225,080	12,089	38,873

Sumber : Ditjen Binwasnaker, Kemenakertrans, 2014.

Ketiga, setelah tahun 2030 Indonesia mulai memasuki era penduduk lanjut usia. Indonesia mulai menghadapi *lansia boom* tahun 2030. Saat ini jumlah lansia sekitar 20 juta yang diperkirakan akan menjadi sekitar 25 juta pada tahun 2030 dan pada tahun 2050 angkanya mendekati 70 juta jiwa. Suatu kebijakan yang komprehensif sangat diperlukan jika Indonesia tidak menginginkan munculnya masalah serius sehubungan dengan isu lansia.

Keempat, distribusi atau persebaran penduduk Indonesia masih terkonsentrasi di pulau Jawa, Bali dan Sumatera dengan proporsi mereka yang tinggal di perkotaan akan terus meningkat. Saat ini penduduk tinggal di perkotaan sekitar 50% dari jumlah penduduk yang ada di mana di pulau Jawa angkanya sudah mendekati 70%. Pada tahun 2050 diperkirakan penduduk tinggal di perkotaan mendekati 70% dan di pulau Jawa mendekati 90%.

Jawa akan menjadi pulau kota. Apakah kecenderungan ini yang memang diinginkan, ataukah harus dilakukan pengalihan lokasi industri ke luar pulau Jawa agar laju urbanisasi di Jawa bisa lebih dikurangi? Bagaimana dengan kebutuhan penyediaan pangan, karena pulau Jawa merupakan lokasi yang sangat cocok untuk tanaman pangan? Strategi apa yang harus disiapkan untuk substitusi lokasi pangan di Jawa ke pulau lainnya? Dengan kondisi jumlah penduduk yang akan terus bertambah dan penyusutan lahan pertanian di pulau Jawa maka fenomena impor bahan pangan, seperti yang sudah terjadi sekarang ini, menjadi tidak terelakan atau bahkan mungkin akan lebih memprihatinkan. Apakah memang keadaan seperti ini yang diinginkan?

Dinamika kependudukan di atas ditambah dengan aspek kualitas serta pembangunan ekonomi sangat terkait satu dengan yang lainnya, sehingga juga perlu dirumuskan kebijakan terpadu dan terarah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan penduduk dan juga mencoba membuka lapangan kerja yang mungkin tersedia, tentu dengan mempertimbangkan kualitas pekerja yang ada.

Kualitas penduduk Indonesia perlu ditingkatkan sesuai dengan kemampuan yang ada. Kesehatan dan pendidikan lebih diperhatikan dengan cara mengalokasikan anggaran yang lebih memadai ke arah dua sektor utama peningkatan mutu SDM tersebut. Kebijakan ini dimaksudkan agar penduduk yang ada dapat menjadi "aset" pembangunan, bukan hanya sekedar menjadi beban. Jumlah penduduk harus tetap dikendalikan melalui pengendalian kelahiran, agar beban pembangunan tidak menjadi semakin berat pada mendatang.

Pembangunan ekonomi yang tanpa didukung kualitas yang memadai sifatnya tidak akan berkelanjutan. Sebaliknya, peningkatan kualitas penduduk tidak akan terjadi jika pertumbuhan ekonomi tidak ada. Artinya pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kualitas penduduk akan sulit

dilaksanakan jika jumlah penduduk semakin besar dan sudah terlanjur rendah kualitasnya. Apalagi bila pertumbuhan ekonomi hanya dimungkinkan melalui peningkatan angkatan kerja yang bekerja pada sektor-sektor usaha yang formal seperti yang terjadi pada saat ini.

Di samping persoalan kualitas penduduk, persoalan pengendalian jumlah penduduk, melalui program KB dan distribusi penduduk melalui transmigrasi yang dikaitkan dengan pembangunan wilayah, juga harus menjadi perhatian. Keberhasilan program KB dan program transmigrasi pada dasawarsa 1970-an dan 1990-an perlu tetap dijadikan sebagai landasan kebijakan. Jika pada tahun 2000, Indonesia bisa menghindari tambahan 80 juta penduduk (mengacu pada proyeksi yang dilakukan oleh almarhum Prof. Widjojo Nitisastro) maka tahun 2050 Indonesia harus bisa mencapai sasaran jumlah penduduk 320 juta dan bukan sebesar 370 juta seperti yang dikuatirkan sesuai proyeksi yang pernah dilakukan saat ini.

Lembaga yang mengurus program KB harus diperkuat agar program ini kembali mendapat perhatian dari seluruh sektor pembangunan. Kelembagaan yang mengurus program KB harus kembali menjadi lembaga yang disegani. Program KB harus secara sistematis masuk dalam agenda pembahasan dalam sidang-sidang kabinet dan menjadi salah satu aspek yang harus dipantau serta dievaluasi secara berkelanjutan dan ketat oleh pemerintah. Sedangkan cara mengantisipasi persoalan ketenagakerjaan, lembaga khusus yang menangani persoalan ketenagakerjaan perlu dikaji ulang. Tumpang tindih dan adanya lembaga yang tidak diperlukan, seperti BNP2TKI, seharusnya dihapus. Kementerian Tenaga Kerja tanpa adanya transmigrasi seharusnya mengurus semua persoalan menyangkut ketenagakerjaan; termasuk tenaga kerja Indonesia (TKI) yang mencari nafkah di luar negeri.

Demikian pula strategi dalam hal pembangunan ekonomi harus benar-benar memperhatikan dinamika kependudukan. Harus dihindari pencapaian sasaran laju pertumbuhan ekonomi sesaat dan hanya dinikmati hanya oleh segelintir orang. Kesenjangan, baik yang bersifat antar wilayah maupun latar belakang sosial ekonomi, akan berdampak buruk dalam jangka panjang. Dinamika kependudukan saat ini memang sangat kurang terfleksikan dalam strategi pembangunan ekonomi nasional seperti misalnya dan RPJP. Kepedulian aspek kependudukan dalam setiap rancangan pembangunan perlu mendapat perhatian serius dan mendalam.

C. Alternatif Kebijakan

Berdasar dinamika perkembangan kependudukan dan ketenagakerjaan yang telah diuraikan dalam pembahasan diatas, terdapat beberapa pilihan kebijakan yang bisa diambil untuk menghadapi masa mendatang, kebijakan itu dapat diuraikan dalam pembahasan berikut ini.

Pertama, dalam hal menghadapi “bonus demografi” yang segera terjadi, perlu disiapkannya suatu kebijakan yang menyangkut perluasan kesempatan kerja di dalam negeri. Sekaligus disiapkan pula pengembangan sikap kewirausahaan agar tenaga kerja terutama usia produktif yang ada mampu menyiapkan pekerjaan sendiri. Upaya untuk mengirim tenaga kerja Indonesia keluar negeri seyogyanya bukan merupakan alternatif yang dipilih.

Kedua, dengan semakin bertambah besar penduduk lanjut usia, perlu segera dilakukan tindakan untuk membuat suatu “*old-aged friendly city*” di berbagai tempat. Perkotaan yang ramah pada orang tua sehingga kelompok lanjut usia ini bisa hidup dan beraktivitas secara nyaman perlu segera ditumbuhkan. Pada saat ini sudah banyak kota-kota di Indonesia yang ramah lingkungan, atau biasa disebut “*environmental friendly cities*” tetapi belum pernah terpikirkan untuk mengusa-

hakan adanya “perkotaan yang ramah pada orang tua”.

Ketiga, Konsentrasi penduduk yang terpusat pada daerah-daerah perkotaan di pulau-pulau Jawa, Bali, dan Sumatera harus diperhatikan serius. Kesemrawutan lalu lintas, berkembangnya daerah-daerah kumuh (*slum areas*) dan kriminalitas perkotaan akan mewarnai kehidupan kota-kota besar di tiga pulau tersebut. Ditambah dengan persoalan polusi udara dan pencemaran air minum, kebijakan yang terpadu diantara para pengambil kebijakan di bidang perkotaan dan kependudukan perlu dipikirkan serta ditindaklanjuti secara lebih hati-hati dan secara seksama.

Keempat, semua pilihan kebijakan yang diusulkan tersebut perlu dilandasi dengan adanya kelembagaan yang kuat serta efektif. Suatu kelembagaan di bidang kependudukan dan keluarga berencana yang legalitasnya diakui dan diikuti segenap jajaran pemerintahan. Pimpinan nasional harus merumuskan kelembagaan di pemerintahan mendatang agar bisa memberikan kewenangan yang lebih bagi perkembangan kebijakan di bidang kependudukan dan KB.

D. Penutup

Dinamika pada kependudukan dan ketenagakerjaan yang ada perlu kembali diletakkan di dalam kerangka dasar pembangunan nasional dan dijadikan acuan oleh seluruh sektor seperti halnya dalam GBHN dan Repelita pada masa lalu. Presiden selaku kepala pemerintahan perlu dibantu oleh mereka yang benar-benar ahli dalam bidang kependudukan dan ketenagakerjaan, serta memiliki kemampuan dalam mengelola ekonomi makro dari kaca mata kependudukan. Presiden perlu memiliki penasehat di bidang kependudukan. Penasehat ini dapat bekerjasama dengan berbagai lembaga untuk melakukan kajian, analisis atau simulasi kebijakan-kebijakan yang memang sangat diperlukan.

Melalui berbagai upaya di atas, Indonesia diharapkan dapat mengubah paradigma pembangunan dengan lebih mengedepankan aspek kependudukan dan ketenagakerjaan sebagai dasar strategi pembangunan paska 2015 sebagaimana diamanatkan dalam dokumen Rio+20 dan laporan *High Level Panel of Eminent Persons* (HLPEP) yang menjadi acuan dari strategi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dengan berbagai upaya di atas Indonesia akan dapat meningkatkan kesejahteraan penduduknya secara berkelanjutan, bukan sesaat, dan terhindar dari fenomena *Failed State* (Negara Gagal).

Daftar Pustaka

- Kantor Menteri Negara Kependudukan/Badan Keluarga Berencana Nasional, 1995, *25 tahun Gerakan Keluarga Berencana Nasional*
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Bank Dunia, Australian AID, the Swiss Economic Development Cooperation, 2013, *Indonesia, the Rise of Metropolitan Regions: Towards Inclusive and Sustainable Regional Development*
- USAID dan BKKBN, 2006, *35 Years Commitment to Family Planning in Indonesia : BKKBN and USAID's Historic Partnership*
- BPS, BKKBN, Kementerian Kesehatan, Measure DHS ICF Internasional, 2013, *Laporan Pendahuluan Survey Demografi dan Kesehatan Indonesia*, 2012
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2010, *Peta Jalan Percepatan Pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium di Indonesia*
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2012, *Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium di Indonesia 2011*
- John Bongaarts, 2013, *Population Dynamics and Development Opportunities. Paper disampaikan pada pertemuan internasional ahli kependudukan yang diselenggarakan oleh BKKBN dan UNFPA Indonesia*, Maret 2013
- UNFPA, 2013, *Reliazing the Future We Want For All: the post 2015 Development Agenda, A Call to Integrate Population Dynamics into the Post 2015 Development Agenda, Recommendations of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics and the Post 2015 Development Agenda. Outcome Document 14 March 2013.*

STRATEGI PENATAAN KEBIJAKAN NASIONAL

STRATEGIES FOR DEREGULATION AND NATIONAL POLICY MAKING IMPROVEMENT

Erna Irawati, Agit Kristiana, dan Aldhino Niki Mancér

Lembaga Administrasi Negara

Abstrak

Kebijakan publik di Indonesia jumlahnya sangat banyak dan seringkali kurang pro publik maupun pro bisnis, jika kondisi ini dibiarkan akan berimbas pada capaian tujuan pembangunan. Salah satu prioritas nasional menekankan pentingnya deregulasi yang bertujuan untuk menyederhanakan berbagai kebijakan yang ada. Strategi untuk melakukan deregulasi ini dapat dilakukan dengan *The Guillotine Process* dan Sistem Quota. Strategi ini juga harus dilengkapi dengan upaya membenahi proses perumusan kebijakan sehingga menghasilkan kebijakan yang baik. Proses perumusan kebijakan ini membutuhkan sebuah pedoman yang berlaku secara nasional yang disebut Indeks Kualitas Kebijakan (IKK).

Kata kunci: *The Guillotine Process*, Sistem Quota, Indeks Kualitas Kebijakan (IKK)

Abstract

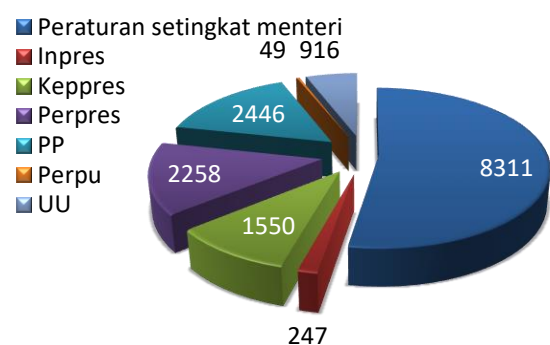
The number of public policies in Indonesia are high and most of the policies are not pro public nor pro bussiness. This situation will affect development if Government does not take corrective measures. One of national priorities emphasizes on the importance of deregulation that aims to reduce the number of existing policies. Deregulation can be implemented with The Guillotine Process and quota system. This strategy should be complemented by improvement of policy formulation process in order to produce good policy. Policy formulation process requires a guideline that can be applied national wide, for instance through establishing Policy Quality Index.

Keywords: *The Guillotine Process*, Quota System, Policy Quality Index

A. Pendahuluan

Tata kelola kebijakan yang baik telah menjadi kebutuhan mendesak yang harus diwujudkan dalam era reformasi birokrasi saat ini. Tuntutan ini juga cukup rasional mengingat besarnya anggaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah, untuk menyusun berbagai regulasi seperti undang-undang hingga peraturan daerah. Gambaran kualitas regulasi yang dilakukan berbagai lembaga survey nasional dan internasional, menunjukkan kualitas regulasi di Indonesia masih rendah.

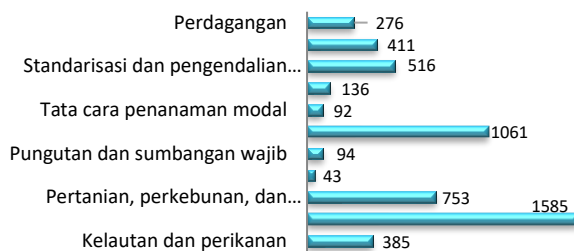
Gambar 1 : Regulasi di tingkat Pusat yang terbit tahun 2000-2015



Sumber: Data Sekretariat Negara dan *Hukum Online* dalam Bappenas (2015)

Permasalahan kebijakan Indonesia ditandai dengan jumlah regulasi yang sangat banyak. Pada periode tahun 2000 hingga tahun 2015, pemerintah Indonesia telah menerbitkan 15.777 regulasi. Jumlah ini belum termasuk regulasi di tingkat daerah dalam bentuk Perda. Data dari Bappenas menunjukkan terdapat 42.000 aturan/regulasi dan 3.000 lebih Perda yang bermasalah saat ini.

Gambar 2 : Kategori bidang regulasi



Sumber: Hukum Online dalam Bappenas (2015)

Selain permasalahan terkait jumlah, kualitas kebijakan Indonesia juga perlu dipertanyakan. Beberapa indikasinya, antara lain: banyak kebijakan (regulasi) tidak berpihak pada kepentingan publik, banyak Perda yang dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, banyaknya program pembangunan yang memicu kontroversi para pemangku kepentingan, ironisnya kebijakan berusia sangat pendek (Dwiyanto, 2016). Kondisi regulasi tersebut mengganggu kecepatan Pemerintah untuk bertindak dan juga menghambat laju investasi dalam negeri karena dianggap tidak mendorong pertumbuhan ekonomi.

Urgensi penataan kebijakan di Indonesia sudah tidak perlu dipertanyakan lagi. Bappenas (2015) menjelaskan secara umum permasalahan regulasi di Indonesia berada dalam aspek konflik, inkonsisten, multitafsir, dan tidak operasional seperti ditunjukkan dalam Gambar 3 berikut.

Gambar 3 : Permasalahan regulasi di Indonesia

Konflik	Terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya
Inkonsisten	Terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.
Multitafsir	Terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas.
Tidak Operasional	Regulasi tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana.

Sumber : Bappenas (2015)

Isu publik yang selanjutnya adalah bagaimana melakukan penataan regulasi Indonesia menjadi lebih sederhana dan bagaimana meningkatkan kualitas proses perumusan kebijakan sehingga tidak akan terjadi pengulangan terhadap masalah yang sama. Bahkan, salah satu program prioritas nasional dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo adalah deregulasi yang bertujuan untuk menyederhanakan aturan yang jumlahnya terlalu banyak. Beberapa tantangan dalam melakukan penyederhanaan ini diantaranya: masih belum adanya kesepahaman mengenai bagaimana melakukan penyederhanaan, menilai kualitas kebijakan, agenda, aspek atau unsur apa yang harus diperbaiki, serta siapa yang paling berkontribusi pada rendahnya kualitas kebijakan.

B. Strategi Deregulasi dan Peningkatan Kualitas Dalam Proses Perumusan Kebijakan

Deregulasi dapat dilaksanakan dalam jangka pendek dengan alternatif-alternatif sebagaimana dijelaskan di bawah ini, dalam jangka panjang upaya tersebut harus diiringi juga dengan peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan. Alternatif jangka pendek yang dapat dilakukan diantaranya yaitu:

1. *The Guillotine Process*

Teknik *The Guillotine Process* merupakan suatu proses penyederhanaan dalam regulasi sebagai suatu strategi yang 'cerdas' di mana proses tersebut

dilakukan dengan cara transparan dalam menghitung serta mengkaji biaya administrasi dan politik berbagai regulasi.

Teknik *The Guillotine Process* merupakan reformasi suatu regulasi demi terwujudnya *better regulation* dan juga prosesnya membutuhkan waktu relatif singkat, sehingga teknik ini bisa dijadikan alternatif jangka pendek. Berdasarkan pengalaman dari beberapa negara yang sudah melaksanakan teknik ini, hanya diperlukan 18–30 bulan saja waktu untuk melakukannya.

Upaya mengurangi jumlah regulasi melalui teknik ini telah diterapkan di beberapa negara seperti Vietnam, Korea, Meksiko, Kenya, dan Ukraina. Hasil capaian penyederhanaan regulasi melalui *The Guillotine Process* di negara-negara tersebut mencapai rata-rata 32.2% dengan tingkat eliminasi regulasi mencapai 48,5%.

Tabel 1: *Results from the regulatory guillotine*

	Target of Reforms	Before Cleanup	% Eliminated	% Simplified
Korea (11 months)	Regulations	11,125	48.8%	21.7%
Mexico (5 years)	Formalities	2,038	54.1%	51.2%
Moldova (16 weeks)	Regulations	1,130	44.5%	12.5%
	Fee-based Permits	400	68.0%	20.3%
Ukraine (12 weeks)	Regulations	15,000	46.7%	43.3%

Sumber : Jacobs (2006)

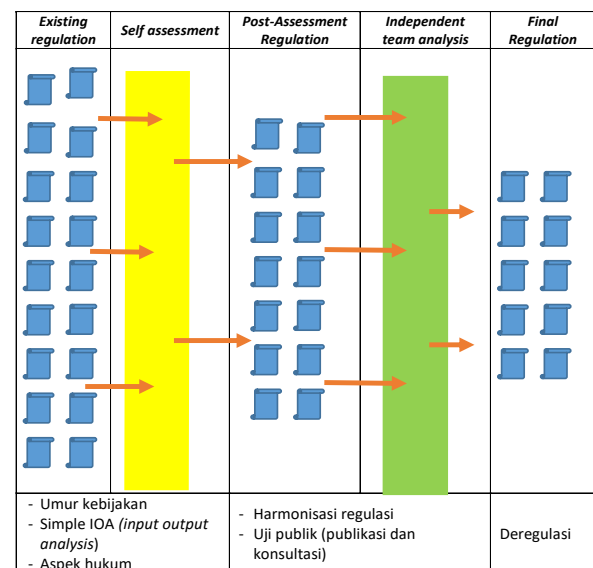
Teknik *The Guillotine Process* memiliki beberapa tujuan, antara lain: (1) menginventarisir beberapa regulasi yang bermasalah, (2) menghapus regulasi yang tidak perlu, (3) menyederhanakan regulasi yang rumit, (4) melakukan perubahan agar hasilnya signifikan, (5) melibatkan para *stakeholder* serta membangun momentum dan visibilitas reformasi, yang terakhir (6) melancarkan proses yang bersifat *sustainable* untuk pengendalian kualitas dan kepastian hukum.

The Guillotine Process dilakukan melalui tahapan:

1. *Self assessment* dengan kriteria: Umur kebijakan, *simple Input-Outcome Analysis* (IOA), dan aspek hukum.
Hasil: Daftar kebijakan yang perlu dihapuskan beserta daftar kebijakan yang perlu dibahas di tahap ke dua.
2. *Independent team analysis* :
Difokuskan pada harmonisasi kebijakan dan uji publik (publikasi dan konsultasi).

Proses eliminasi yang terjadi dalam tiap tahapan dalam *The Guillotine Process* akan menyederhanakan jumlah regulasi. Bentuk eliminasi yang dilakukan antara lain: penghapusan atau penggabungan regulasi.

Gambar 4 : *The Guillotine Process*



Sumber: Diolah dari Jacobs (2006)

2. Sistem Quota

Merujuk sasaran nasional tentang pengurangan regulasi yang memiliki target sebanyak 50%, maka sebagai konsekuensinya semua K/L/Pemda harus mengurangi jumlah regulasinya dalam kisaran 25-50%, hal ini tergantung pada hasil analisis masing-masing K/L/Pemda. Mekanisme penyederhanaan regulasi melalui teknik ini juga dapat dipetakan ke

dalam kuadran IOA. IOA pada dasarnya membandingkan *input* (semua *effort* yang dikeluarkan) dan *outcome* (manfaat atau dampak). Tabel 2 di bawah ini menunjukkan pemetaan *input* dan *outcome* tersebut dengan konsekuensi-konsekuensinya.

Tabel 2 : Kuadran IOA regulasi

(-) Outcome (+)	I Input (rendah) Outcome (tinggi) (dipertahankan)	II Input dan Outcome (tinggi) (dianalisis lebih lanjut)
	III Input dan Outcome (rendah) (dihapuskan)	IV Input (tinggi) Outcome (rendah) (dihapuskan)
	(-) Input (+)	

Tabel 2 di atas memberikan gambaran kelebihan dan kelemahan masing-masing alternatif berdasarkan kriteria-kriteria umum evaluasi (Bardach, 2012).

Tabel 3 : Analisis pilihan strategi

No	Kriteria	Analisis
1	<i>Administrative Operability</i>	Dari sisi ketersediaan SDM, finansial, fasilitas, dan waktu alternatif ke dua lebih memungkinkan untuk segera dilaksanakan dengan hasil yang pasti.
2	<i>Technical Feasibility</i>	Dari sisi ketercapaian tujuan dalam menyusun kebijakan alternatif kedua memberikan peluang kepada K/L/Pemda untuk secara 'tepat' mengidentifikasi dan menetapkan kebijakan mana yang harus dipertahankan dan mana yang harus dihapus.
3	<i>Political Viability</i>	Alternatif pertama dan kedua memiliki potensi yang sama untuk memberikan atau tidak memberikan dampak kekuatan secara politis bagi kelompok-kelompok tertentu.
4	<i>Economic and Financial Possibility</i>	Alternatif yang kedua sebagai sebuah pendekatan yang bersifat <i>mandatory</i> akan berimplikasi pada anggaran yang lebih sedikit daripada proses <i>assessment</i> pada alternatif pertama. Sedangkan dari sisi manfaat, keduanya memberikan manfaat terhadap upaya deregulasi sebagai program prioritas nasional.

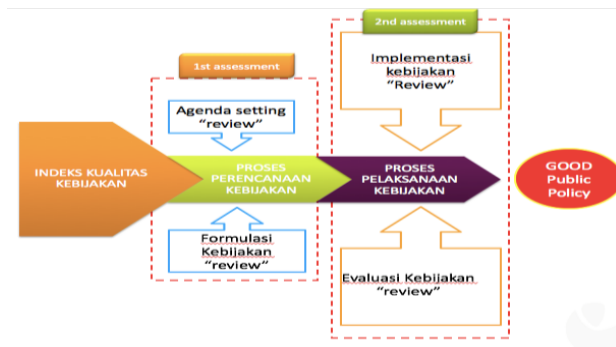
Sedangkan dalam jangka panjang, proses deregulasi yang sebelumnya telah dilakukan dengan beberapa alternatif yang ditawarkan, harus diikuti dengan pengembangan kualitas proses perumusan kebijakan. Upaya ini dapat dilakukan melalui pengembangan Indeks Kualitas Kebijakan (IKK). IKK merupakan upaya yang dapat dilakukan untuk mendorong peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan di Indonesia. Indeks ini berguna untuk mengisi kekosongan instrumen dalam menilai kualitas kebijakan secara 'seragam'. Instrumen ini digunakan untuk memotret dan membuat profil kebijakan di Indonesia.

Secara nasional instrumen ini juga diperlukan dan membantu pelaksanaan Reformasi Birokrasi (RB). Salah satu sasaran RB adalah menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien dengan salah satu indikator capaian adalah meningkatnya kualitas kebijakan publik. Tetapi instrumen mengukur capaian sasaran RB hingga saat ini belum tersedia.

Berbagai permasalahan dan alasan di atas memberikan penegasan pentingnya keberadaan suatu instrumen (IKK/*Policy Quality Index*) untuk mengukur kualitas kebijakan publik di Indonesia agar bisa sederhana, efektif, dan mudah (untuk digunakan baik oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Daerah).

Konsep pengembangan IKK dapat difokuskan pada dua tahap, yaitu: pada (1) proses awal perencanaan kebijakan (tahap *agenda setting* dan formulasi kebijakan) serta pada (2) proses pelaksanaan suatu kebijakan (pada tahap implementasi dan evaluasi kebijakan). Berikut adalah *framework* IKK sebagai sebuah pedoman penilaian kualitas kebijakan.

Gambar 5 : *Framework* Indeks Kualitas Kebijakan



Pada *framework* di atas terlihat dua tahapan *assesment* yang harus dilakukan, yaitu:

1. *Assessment* terhadap proses perencanaan suatu kebijakan, dalam penilaian tahap ini perlu dilakukan *review* terhadap ‘agenda setting’ dan ‘formulasi kebijakan’. Tujuan *assessment* ini adalah memastikan bahwa *policy problem* merupakan isu publik yang ‘layak’ menjadi sebuah kebijakan dan disusun melalui proses formulasi kebijakan yang ideal.
2. *Assessment* terhadap proses pelaksanaan suatu kebijakan, dalam penilaian tahap ini perlu dilakukan *review* terhadap ‘implementasi kebijakan’ dan ‘evaluasi kebijakan’. Tujuan *assessment* ini adalah memastikan bahwa kebijakan yang dibuat diimplementasikan dengan tepat dan memberikan dampak yang diharapkan.

Instrumen dalam IKK akan menjadi acuan untuk peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan, dan kemudahan pengembang untuk strategi peningkatan kualitas suatu kebijakan pada Instansi Pemerintah.

C. Kesimpulan

Deregulasi dan peningkatan kualitas dalam proses perumusan suatu kebijakan membutuhkan keputusan yang jelas dan

keberanian untuk segera dilaksanakan. Dua alternatif jangka pendek yang ada dalam *policy brief* mengindikasikan adanya peluang untuk keberhasilan upaya deregulasi dan peningkatan kualitas proses perumusan kebijakan publik.

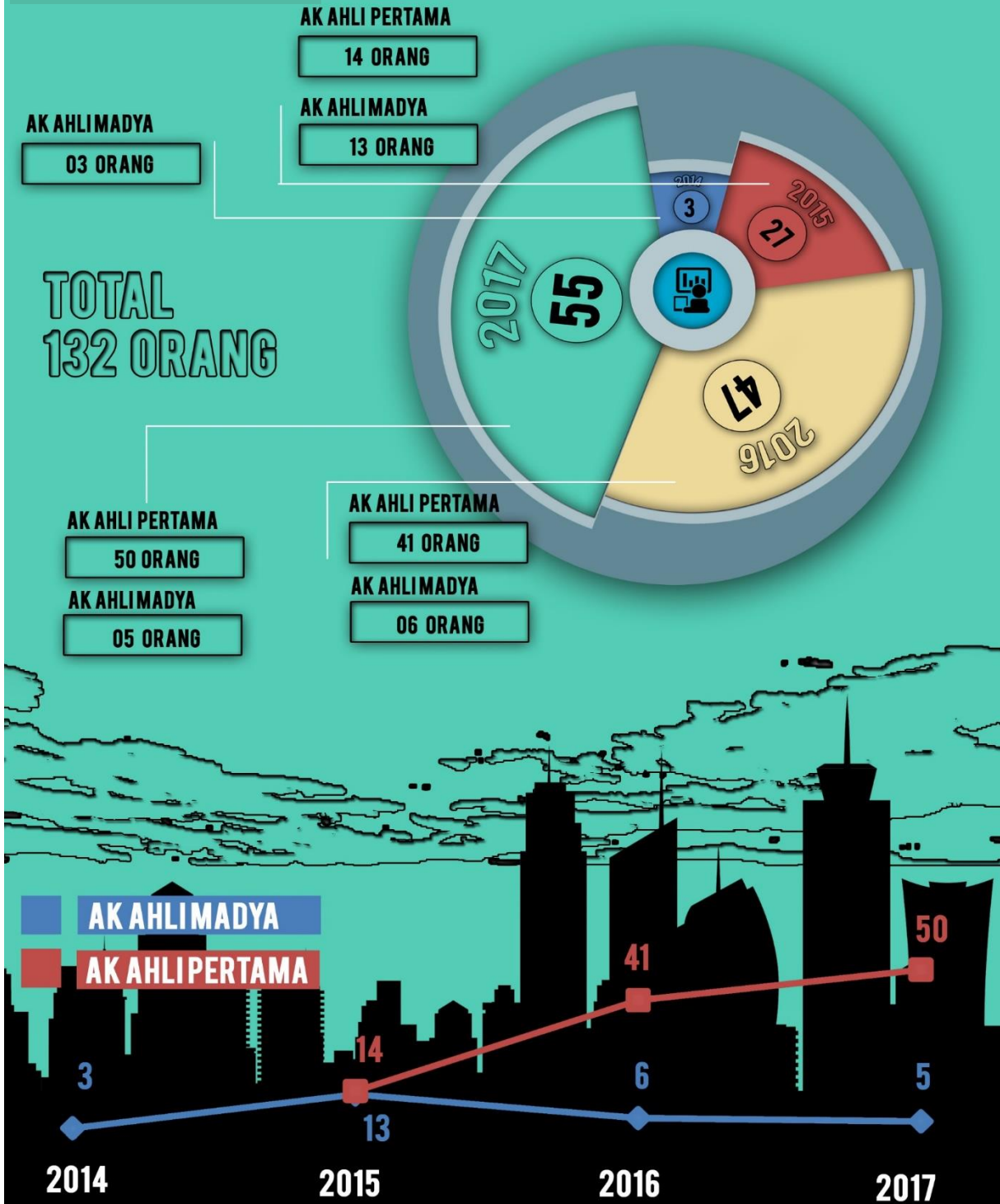
Untuk menjamin kualitas kebijakan selanjutnya, langkah jangka pendek harus segera ditindaklanjuti dengan strategi jangka panjang yang bertujuan untuk memperbaiki proses perumusan kebijakan sehingga menghasilkan kebijakan yang pro publik dan *business friendly* (*ease of doing business*).

Daftar Pustaka

- Bardach, E, 2012, *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving* (4th Edition). Sage, Washington DC
- Jacobs, Scott, 2006, *The Regulatory Guillotine : A Tool for Rapid Regulatory Simplification*. Jakarta: Bahan tayang Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience. (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/239803/Regulatory%20Guillotine%20Jacobs%20presentation%20Jakarta%20April%202007.pdf>)
- Sadiawati, Diani, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi : Mewujudkan Regulasi yang Sederhana dan Tertib*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas. ([http://dapp.bappenas.go.id/upload/file_article/document/\(buku-strategi-nasional-reformasi-regulasi\)-Buku%20Reformasi%20Regulasi%20-%20FINAL%20FIX\(1\).pdf](http://dapp.bappenas.go.id/upload/file_article/document/(buku-strategi-nasional-reformasi-regulasi)-Buku%20Reformasi%20Regulasi%20-%20FINAL%20FIX(1).pdf))
- The World Bank Group, 2015, *Worldwide Governance Indicators*. (<http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>)

JUMLAH ANALIS KEBIJAKAN (AK) AKTIF 2017

PER NOVEMBER 2017



MARI BERKONTRIBUSI

PETUNJUK PENULISAN JURNAL ANALIS KEBIJAKAN

Jurnal Analis Kebijakan terbit dua kali setahun (Juni dan November). Jurnal ini menyajikan kumpulan tulisan ilmiah yang berfokus pada hasil-hasil analisis kebijakan publik maupun pemikiran kritis terhadap berbagai alternatif kebijakan publik di Indonesia yang berbasis pada *evidence*. Artikel memuat analisis data dan informasi sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan yang diberikan. Redaksi menerima tulisan dari beragam latar belakang profesi yang relevan dengan kebijakan publik seperti analis kebijakan, peneliti, pakar, praktisi, konsultan, dsb. baik dari kalangan pemerintah, NGO, maupun masyarakat umum lainnya yang menjadi pemerhati kebijakan publik. Naskah jurnal ditulis sesuai format penulisan ilmiah yang berlaku.

Redaksi Jurnal Analis Kebijakan juga menerima tulisan *Policy Brief* dengan ketentuan umum sebagai berikut:

1. Naskah diketik dalam Bahasa Indonesia (untuk abstrak/insitasi dan *keyword*/kata kunci diketik dalam dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang paling banyak **10 halaman** (termasuk gambar, tabel, dan daftar pustaka). Menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, dan spasi tunggal. Batas tepi kanan 2,5 cm, batas tepi kiri 3 cm, batas atas 3 cm dan batas bawah 3 cm.
2. Format penulisan *policy brief* lebih ringkas dan padat jika dibandingkan dengan artikel kebijakan, dan sekurang-kurangnya terdiri atas Judul, Abstrak, Pendahuluan, Deskripsi Masalah, Rekomendasi, Apendiks (jika diperlukan), dan Daftar Pustaka. Ketentuan teknis pada masing-masing bagian tulisan *policy brief* tersebut relatif sama dengan ketentuan teknis penulisan artikel kebijakan.

Naskah yang dikirimkan merupakan tulisan orisinal penulis dan belum pernah dipublikasikan dalam media apa pun. Apabila di kemudian hari ditemukan bahwa tulisan pernah dipublikasikan sebelumnya, maka hal ini menjadi tanggung jawab penulis sepenuhnya.

Naskah jurnal baik artikel kebijakan atau pun *policy brief* dapat dikirimkan dengan alamat:

Redaksi Jurnal Analis Kebijakan
Pusat Pembinaan Analis Kebijakan
email: analiskebijakan@gmail.com

Adapun ketentuan umum penulisan naskah Artikel untuk Jurnal Analis Kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Naskah diketik dalam Bahasa Indonesia (untuk abstrak/insitasi dan *keyword*/kata kunci diketik dalam dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris), menggunakan kertas ukuran A4 sepanjang paling banyak **15 halaman** (termasuk gambar, tabel, dan daftar pustaka). Menggunakan huruf Times New Roman ukuran 12, dan spasi tunggal. Batas tepi kanan 2,5 cm, batas tepi kiri 3 cm, batas atas 3 cm dan batas bawah 3 cm.
2. Setiap tabel dan gambar diberi judul. Posisi judul tabel berada di atas tabel, sedangkan posisi judul gambar berada di bawah gambar.
3. Format tulisan sekurang-kurangnya terdiri atas:
 - a) Judul tulisan;
 - b) Nama penulis, apabila penulis lebih dari satu orang, maka penulis yang ditulis pertama adalah penulis utama;
 - c) Institusi dan alamat tempat penulis bekerja, dan disertakan nomor telepon dan alamat email penulis;
 - d) Abstrak/intisari ditulis dwi bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris masing-masing sepanjang 100-200 kata disertakan *keyword*/kata kunci;
 - e) Pendahuluan, sebagai pembukaan memuat aspek-aspek atau hal-hal yang membuat tema tulisan tersebut menarik dan mengundang rasa keingintahuan. Penulis dapat mengemukakan fenomena-fenomena menarik terkait dengan topik tulisan dengan disertai data-data pendukung (*evidence*) yang memadai. Dan pada akhir bagian ini perlu diberikan tujuan penulisan tema yang ditulis;
 - f) Metode penelitian, apabila naskah tersebut merupakan hasil penelitian maka perlu dituliskan metode penelitian yang digunakan;
 - g) Bagian analisis dan pembahasan atau bisa menggunakan nama lain yang relevan dengan topik tulisan berisi temuan-temuan, analisis dan pembahasan serta interpretasi terhadap data.;
 - h) Penulis artikel Jurnal Analis Kebijakan juga menyertakan rekomendasi kebijakan pada bagian akhir artikel. Rekomendasi kebijakan harus didasarkan pada analisis data dan informasi yang valid.
 - i) Penutup, bisa berisi kesimpulan berkaitan dengan tujuan penulisan yang dikemukakan pada bagian pendahuluan;
 - j) Daftar pustaka, disusun berdasar abjad, ditulis pada bagian akhir tulisan dengan susunan dimulai dari nama (diawali dengan nama belakang dan dipisahkan dengan tanda koma), tahun penerbitan, judul tulisan, kota penerbit dan nama penerbit. Untuk sumber yang diperoleh dari internet harus disertakan tanggal sumber tersebut diakses/diunduh.

Contoh penulisan daftar pustaka adalah sebagai berikut:

Doherty, Tony L., dan Terry Horne, 2002, *Managing Public Services, Implementing Changes: a Thoughtful Approach to The Practice of Management*, New York: Routledge.

Untuk daftar pustaka berupa referensi dari peraturan, undang-undang, dan sejenisnya maka penulisan sebagai berikut : nomor dan tahun peraturan/UU, judul peraturan/UU yang dirujuk (cetak miring), tanggal pengesahan/ penerbitan (jika ada), nomor lembaran negara (jika ada), organisasi penerbita (jika ada), kota tempat pengesahan/ penerbitan.

Contoh:

Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 45 Tahun 2013 *Jabatan Fungsional Analis Kebijakan dan Angka Kreditnya*. 4 November 2013. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1342. Jakarta.

4. Catatan kaki (*footnote*) dapat digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bagian isi naskah atau sebagai acuan berkaitan dengan sumber data yang dikutip;
5. Setiap data yang berupa kutipan baik dalam bentuk kalimat langsung maupun tidak langsung, gambar, serta tabel yang diambil dari sumber lain harus dicantumkan sumbernya dan ditulis dalam daftar pustaka.

EDITORIAL OF CONCERN

MENJAWAB URGensi ANALIS KEBIJAKAN DALAM KONTEKS PEMERINTAHAN

Dear Oasisenz,

Kebijakan publik yang berkualitas masih menjadi harapan, namun perhatian dan upaya pemerintah untuk menciptakan kebijakan publik yang efektif tidak pernah berhenti. Salah satunya adalah di akhir tahun 2017 ini, tepatnya 01 November, Pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 07 tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah.

Mengapa Inpres ini penting bagi Analisis Kebijakan (AK)? **Pertama**, Inpres ini mengatur mengenai mekanisme komunikasi dan koordinasi dalam penerbitan kebijakan sesuai dengan lingkup dan dampaknya dalam kehidupan bernegara. Proses perumusan kebijakan menjadi salah satu masalah krusial karena kecenderungan dalam perumusannya bersifat sektoral dan minimnya media untuk berpartisipasi dalam perumusannya. AK yang tersebar di berbagai K/L/Pemda dan organisasi lainnya¹³, jika bersatu, merupakan sebuah *network* yang penting dan mampu memerankan diri sebagai aktor utama dalam proses koordinasi dan komunikasi proses perumusan kebijakan ini. AK selalu bekerja dengan berbagai kebijakan untuk selalu melakukan perbaikan dan pembaharuan sehingga kebijakan tersebut relevan bagi sektor atau pihak yang terkena dampaknya. Mereka juga mengumpulkan dan menyajikan informasi yang relevan bagi *decision makers* dalam berbagai bentuk seperti *policy brief*, *policy memo*, diagram, infografis, laporan, dan lain-lain. Dalam sebuah jaringan *network* yang baik, AK sebagai *knowledge producer* (baik individu ataupun dalam tim) akan memiliki media untuk *knowledge sharing* dan *openness mindset* yang akan mengurangi ego sektoral yang sering mewarnai perumusan kebijakan.

Kedua, terkait dengan kompetensi utama AK yaitu memproduksi saran kebijakan dan juga menganalisis dampak kebijakan Inpres ini juga menyebutkan bahwa dalam proses perumusan kebijakan harus dilakukan dengan baik yaitu disertai dengan analisa dampak kebijakan termasuk analisa resiko dan juga dilakukan konsultasi publik sesuai peraturan perundangan-undangan. Kemampuan untuk melakukan analisa dampak kebijakan dan juga melakukan konsultasi publik adalah kompetensi utama seorang AK. Inpres ini secara jelas mengindikasikan tentang pentingnya profesi AK dalam perumusan kebijakan. Dengan kompetensi yang dimilikinya mereka dapat berkontribusi dalam proses perumusan kebijakan dalam bentuk informasi dampak kebijakan dan juga proses konsultasi publik untuk meningkatkan kualitas kebijakan.

Oasisenz, Analisis Kebijakan adalah “Jaman Now” sedangkan *hunch and gut* dalam proses kebijakan adalah “Jaman Old”.

Erna Irawati

¹³ Profesi analisis kebijakan selain berada di sektor publik juga terdapat di sektor lain seperti swasta maupun organisasi nirlaba/NGO.

