



e ISSN 2614-8935

p ISSN 2615-3815

INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Vol. 17 No. 1, Mei 2020

Identifikasi Kebutuhan Pendidikan Melalui Keunggulan Potensi Daerah

(Irham Iskandar)

Kejadian Putus Pakai (drop out) Kontrasepsi di Sumatera Utara Tahun 2017

(Riance Maria Sinaga, M. Ancha Sitorus, Rosmeri Simarmata)

Komunikasi Terapeutik Tenaga Kesehatan Terhadap Pasien Rawat Inap Dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Rumah Sakit Haji Medan

(Nina Siti Salmaniah Siregar)

Urgensi Peningkatan Akses Layanan Keuangan Bagi Masyarakat Pesisir di Kecamatan Muaragembong Kabupaten Bekasi

(Gusganda Suria Manda)

Problematika Kebijakan Dana Hibah dan Bantuan Sosial Sumber APBD: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaanm Kepemimpinan, dan Perilaku Elit

(Wimmy Haliim, Iqbal Fajar Dwiranda)

Studi Perbandingan Kebijakan Pangan Fungsional di Indonesia dan Beberapa Negara Lainnya

(Parama T. W. W. Kusuma, Wahyuni Kurniawati, Prakoso B. Putera, Amelya Gustina, Wakhid Y. Hastanto)

Dampak Kebijakan Subsidi Harga Input dan Output Terhadap Kesejahteraan Pelaku Industri Jagung di Indonesia

(Veraliana Br Sebayang, Bonar M. Sinaga, Harianto, I Ketut Kariyasa)

Penentuan Teknologi Tepat Guna Pemanfaatan Biomassa Kelapa Sawit untuk Pekebun Rakyat Skala UMKM di Sumatera Utara Menggunakan Pendekatan BOCR-AHP

(Zulfi P. S. Nasution, Rizki Amalia, Ratnawati Nurkhoiry, Muhammad A. Nasution)

Potensi IUPHHK-HTI Melalui Sistem Wanatarnak Dalam Mendukung Swasembada Daging

(Johansen Silalahi, Rospita O. P. Situmorang, Pratiara)

Perubahan Lingkungan Perairan Danau Toba Akibat Budidaya Perikanan Dalam Perspektif Ekologi Politik

(Porman J. M. Mahulae, Henri Sitorus, Fikarwin Zuska)

Peran Strategis Masyarakat Sadar Wisata Dalam Meningkatkan Ekonomi Kreatif Pariwisata (Studi Empiris: Desa Ujung Pandaran Kecamatan Teluk Sampit Kabupaten Kotawaringin Timur)

(Maria Christina Yuli Pratiwi)

Diterbitkan oleh :

**Badan Penelitian dan Pengembangan
Provinsi Sumatera Utara**

Inovasi	Vol. 17	No. 1	Hal. 1 - 128	Medan Mei 2020	e ISSN 2614-8935 p ISSN 2615-3815
---------	---------	-------	-----------------	-------------------	--------------------------------------

Terakreditasi sebagai Jurnal Ilmiah
Terakreditasi Peringkat 2 dengan
Nomor Akreditasi : 30/E/KPT/2018



INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Volume 17, Nomor 1

Mei 2020

e-ISSN 2614-8935

Jurnal INOVASI adalah jurnal ilmiah bidang ilmu politik dan kebijakan yang Terakreditasi Peringkat 2 berdasarkan Surat Keputusan Direktur Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia Nomor: 30/E/KPT/2018 tanggal 24 Oktober 2018.

Jurnal INOVASI sebagai media litbang Provinsi Sumatera Utara memuat karya tulis ilmiah hasil penelitian atau tinjauan kepustakaan dalam bidang pemerintahan dan masyarakat, sosial budaya, ekonomi dan pembangunan, sumberdaya alam dan maritim sebagai bahan kebijakan dan wawasan berpolitik yang terbit dua kali dalam setahun setiap bulan Mei dan Oktober.

Pengarah/Penanggung Jawab Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara

Jurnal Manager Deliyanto, S.Kom

Redaktur Nobrya Husni, ST

Editor Kepala Bidang Inovasi dan Teknologi
Anton Parlindungan Sinaga, ST
Porman Juanda Marpomari Mahulae, ST
Dumora Jenny Margaretha Siagian, ST
Silvia Darina, SP

Layouter Dian Anggara, S.Kom

Sekretariat Redaksi Deni Syahputra, ST
Yanita, SE
Ali Sahdi Harahap, S.Pd

Mitra Bestari Volume 17, Nomor 1, Mei 2020

Prof. Dr. M. Assad, M.Si (*Pertanian*, Universitas Islam Sumatera Utara)
Prof. Dr. Ir. Hasnudi, MS (*Peternakan*, Universitas Sumatera Utara)
Fotarisman Zaluchu, SKM., M.Si., PhD (*Kesehatan*, Bappeda Kota Gunung Sitoli)
Dr. Herie Saksono (*Kebijakan Publik*, Balitbang Kemendagri)
Dr. Jonni Sitorus, ST., M.Pd (*Pendidikan*, Balitbang Provinsi Sumatera Utara)
Dr. Suroso Rahutomo (*Pertanian*, Pusat Penelitian Kelapa Sawit)
Dr. Wahyu Ario Pratomo, SE., M.Ec (*Ekonomi Pembangunan*, Universitas Sumatera Utara)
Zahari Zein, M.Sc., Ph.D (*Lingkungan*, Universitas Sumatera Utara)

Alamat Penerbit :

**BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
PROVINSI SUMATERA UTARA**

Jl. Sisingamangaraja No. 198 Medan 20126
Tel. (061) 7866225; 7883016 - Fax. (061) 7866248
Website: <http://jurnal.balitbang.sumutprov.go.id>
Email: inovasibpp@gmail.com

PENGANTAR REDAKSI

HORAS.....

Pembaca yang terhormat,

Jurnal INOVASI kembali terbit untuk memberikan wawasan keilmuan lingkup bidang pemerintahan dan kemasyarakatan, sosial budaya, ekonomi dan pembangunan, sumberdaya alam dan maritim. Pandemi Covid-19 yang tengah melanda seluruh dunia tidak menyurutkan semangat Redaksi untuk menerbitkan Jurnal INOVASI edisi Mei 2020 sesuai jadwal.

Edisi Mei 2020 kali ini memuat artikel dari beragam keilmuan, mulai dari pendidikan, kesehatan, pertanian, ekonomi, lingkungan, serta pariwisata. Artikel pembuka dengan tema pendidikan membahas tentang jenis pendidikan yang sesuai dengan potensi daerah, dilanjutkan dengan artikel kesehatan tentang permasalahan kontrasepsi dan komunikasi tenaga kesehatan. Artikel dengan topik ekonomi pada edisi kali ini mengangkat topik akses layanan keuangan, dilanjutkan artikel tentang kebijakan dana hibah dan bantuan sosial. Artikel terkait pertanian membahas tentang kebijakan pangan fungsional, subsidi harga jagung, teknologi tepat guna pemanfaatan biomassa kelapa sawit, serta, sistem wanaternakan dalam mendukung swasembada daging. Edisi Mei 2020 ditutup dengan artikel lingkungan tentang perairan Danau Toba, serta artikel pariwisata tentang peran masyarakat dalam meningkatkan ekonomi kreatif pariwisata.

Semoga artikel yang kami sajikan pada edisi kali ini bermanfaat bagi pembaca terutama dalam mengisi waktu selama masa #dirumahsaja. Semoga Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa melindungi kita semua.

Selamat Hari Raya Idul Fitri 1441 H.

Terima kasih dan selamat membaca.

-Dewan Redaksi-



INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Volume 17, Nomor 1

Mei 2020

e-ISSN 2614-8935

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak/dicopy tanpa ijin dan biaya.

DDC 658.07
Irham Iskandar

Identifikasi kebutuhan pendidikan melalui keunggulan potensi daerah

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 1 - 10

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi pendidikan apa yang sesuai dengan keunggulan potensi daerah, yaitu melalui tipologi kelas, pendekatan pola hubungan pertumbuhan ekonomi dan indeks pembangunan manusia dan location quotient. Metode penelitian adalah penelitian pengembangan, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mengembangkan temuan penelitian atau teori-teori sebelumnya, baik untuk keperluan ilmu murni maupun ilmu terapan dan sebagainya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa identifikasi pendidikan yang sesuai dengan potensi di daerah tertinggal yaitu Kabupaten Aceh Singkil seperti pengadaan listrik dan gas, jasa keuangan dan informasi, administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib, serta jasa kesehatan dan kegiatan sosial; Kabupaten Aceh Selatan seperti konstruksi, informasi dan komunikasi, serta administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib; Kabupaten Aceh Utara seperti pertanian, kehutanan, dan perikanan; pertambangan dan penggalian; dan industri pengolahan; Kabupaten Aceh Barat Daya seperti konstruksi; jasa kesehatan dan kegiatan sosial; serta jasa lainnya; Kabupaten Aceh Tamiang seperti perikanan, kehutanan dan perikanan; pertambangan dan penggalian; serta jasa lainnya; Kabupaten Nagan Raya seperti pertanian, kehutanan, dan perikanan; serta pertambangan dan penggalian; dan Kabupaten Aceh Jaya seperti konstruksi, transportasi dan pergudangan, serta administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib.

Kata kunci: tipologi kelas, pertumbuhan ekonomi, indeks pembangunan manusia, *location quotient*

DDC 613.9
Riance Maria Sinaga, M. Ancha Sitorus, Rosmeri Simarmata

Kejadian putus pakai (drop out) kontrasepsi di Sumatera Utara tahun 2017

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 11 - 19

Studi ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada tahun 2017 berdasarkan data Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017. Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif. Penelitian ini menunjukkan bahwa proporsi terbesar kejadian putus pakai adalah pada kelompok umur 35-39 tahun (40,2%), pendidikan SD dan SMP (masing-masing sebesar 31,0%), tidak bekerja (58,6%), tinggal di perkotaan

(56,0%), dan kuintil kekayaan menengah (38,4%). Berdasarkan alat/cara kontrasepsi, proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi tertinggi adalah pada metode kontrasepsi suntikan 1 bulan (46,4%), disusul oleh pil (30,1%). Berdasarkan jumlah anak masih hidup yang dimiliki proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi terbanyak pada responden yang memiliki 3 anak masih hidup (49,6%). Alasan terbanyak putus pakai adalah takut efek samping (26,6%) dan alasan ingin hamil menempati peringkat kedua terbanyak. Diharapkan pelaksanaan komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) yang lebih baik terkait pembatasan jumlah anak, serta PUS dalam kelompok umur 30-34 tahun dan 35-39 tahun yang merupakan kelompok usia dengan kejadian putus pakai yang paling tinggi dapat menjadi sasaran perhatian program.

Kata kunci: kontrasepsi, putus pakai, Sumatera Utara

DDC 153.6
Nina Siti Salmania Siregar

Komunikasi terapeutik tenaga Kesehatan terhadap pasien rawat inap dalam upaya peningkatan kualitas pelayanan Rumah Sakit Haji Medan

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 21 - 30

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bentuk komunikasi terapeutik tenaga kesehatan pada fase orientasi, fase kerja dan fase penyelesaian terhadap pasien rawat inap di Rumah Sakit Umum Haji Medan. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menemukan bahwa pada fase orientasi atau tahap awal telah dilakukan pelayanan komunikasi kesehatan dengan tujuan utama untuk merumuskan kontrak asuhan medis dan keperawatan dengan pasien, namun diperoleh temuan bahwa keterampilan atau kemampuan komunikasi tenaga kesehatan belum merata dimiliki. Masih ada dokter dan paramedis yang tidak menanyakan perasaan pasien, tidak menggunakan nada suara yang lembut dan simpatik, tampilan ekspresi wajah yang datar, dan kurang memberikan sapaan humor yang dapat mencairkan suasana.

Kata kunci: komunikasi, terapeutik, pasien, rawat inap

DDC 332.041
Gusganda Suria Manda

Urgensi peningkatan akses layanan keuangan bagi masyarakat pesisir di kecamatan Muaragembong kabupaten Bekasi

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 31 - 38

Penelitian ini bertujuan menganalisis permasalahan tentang layanan jasa keuangan di wilayah terpencil seperti Kecamatan Muaragembong, serta berbagai skema program layanan jasa

keuangan yang memungkinkan untuk diakses masyarakat pesisir tersebut pada berbagai skala usaha. Metode penelitian menggunakan analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Terdapat berbagai alternatif layanan jasa keuangan bagi masyarakat Muaragembong, baik yang berasal dari program pemerintah pusat maupun swasta. Alternatif-alternatif layanan jasa keuangan dimaksud berupa Program kemitraan Badan Usaha Milik Negara, Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan, serta Pembiayaan Ultra Mikro. Pemerintah Kabupaten Bekasi harus proaktif dalam mendukung program keuangan inklusif guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir tersebut. Mengingat implementasi program ini sangat terkait dengan tujuan pembangunan makroekonomi Kabupaten Bekasi dalam upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Hal ini dapat dilakukan melalui penggalangan dan penguatan kerja sama dengan pemerintah pusat, swasta dan pemangku kepentingan lain.

Kata kunci: inklusi keuangan, masyarakat pesisir, kecamatan Muaragembong

DDC 320

Wimmy Haliim, Iqbal Fajar Dwiranda

Problematika kebijakan dana hibah dan bantuan sosial sumber APBD: relasi korupsi terhadap kekuasaan, kepemimpinan, dan perilaku elit

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 39 - 53

Studi ini mencoba untuk memberikan informasi kepada pembaca bahwa problematika program dana hibah dan bantuan sosial memiliki kerentanan tinggi terhadap kepentingan korupsi dan politik. Studi ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, karena penelitian ini merupakan studi yang menggabungkan pembahasan ilmu politik dan administrasi publik untuk menjelaskan suatu fenomena. Pada artikel ini penulis akan menjelaskan tiga pembahasan. Pertama Relasi Kekuasaan dan Korupsi. Kedua adalah moral dan kepemimpinan politik pada praktik korupsi. Ketiga adalah Problem perilaku elit, birokrasi dan budaya korupsi di daerah. Tujuan artikel ini adalah memberikan tuntutan kepada Negara untuk mengawasi dan mengawal implementasi kebijakan dana hibah dan bantuan sosial. Kontrol publik juga diperlukan bukan saja untuk memastikan bahwa dana hibah maupun bantuan sosial dapat terealisasi dengan baik dan tepat sasaran, namun juga menghindarkan pelaksananya dari problematika korupsi dan kepentingan politik elit tertentu.

Kata kunci: dana hibah, bantuan social, kebijakan, elit, birokrasi, korupsi

DDC 363.8

Parama Tirta Wulandari Wening Kusuma, Wahyuni Kurniawati, Prakoso Bhairawa Putera, Amelya Gustina, Wakhid Yulli Hastanto

Studi perbandingan kebijakan pangan fungsional di Indonesia dan beberapa negara lainnya

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 55 - 66

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran bagaimana perubahan peraturan terkait pangan fungsional dan perbandingan pengaturan pangan di beberapa negara lainnya khususnya pada pangan fungsional atau berklaim, serta untuk memetakan tantangan di masa depan bagi pengaturan pangan fungsional. Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif dan data yang digunakan adalah data sekunder. Hasil

kajian memperlihatkan bahwa beberapa negara mengatur secara khusus tentang pangan fungsional. Tantangan yang dihadapi untuk perkembangan pangan fungsional adalah regulasi, kelembagaan, database, dan eksplorasi serta identifikasi sumber pangan fungsional dari laut.

Kata kunci: pangan fungsional, berklaim, komparasi, peraturan, tantangan

DDC 338.1

Veraliaanta Br Sebayang, Bonar M. Sinaga, I Ketut Kariyasa

Dampak kebijakan subsidi harga input dan output terhadap kesejahteraan pelaku industri jagung di Indonesia

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 67 - 83

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak kebijakan subsidi harga input dan subsidi harga output terhadap kesejahteraan pelaku industri jagung di Indonesia. Menggunakan pendekatan ekonometrika dengan model sistem persamaan simultan. Teknik pendugaan yang digunakan adalah *two stages least squares*, rentang data series dari tahun 1985 sampai dengan 2017. Hasil analisis menunjukkan bahwa subsidi input (subsidi harga pupuk urea, subsidi harga benih hibrida) dapat meningkatkan produksi petani tetapi kesejahteraan petani menjadi lebih buruk. Subsidi harga output (harga acuan pembelian) selain dapat meningkatkan produksi juga dapat meningkatkan kesejahteraan pelaku industri jagung (*better off*). Untuk mengantisipasi turun kesejahteraan petani, maka subsidi harga input sebaiknya dibarengi dengan kebijakan penetapan harga acuan pembelian.

Kata kunci: jagung, subsidi input, harga acuan pembelian, produksi, kesejahteraan

DDC 607.2598

Zulfi Prima Sani Nasution, Rizki Amalia, Ratnawati Nurkhoiry, Muhammad Ansori Nasution

Penentuan teknologi tepat guna pemanfaatan biomassa kelapa sawit untuk pekebun rakyat skala UMKM di Sumatera Utara menggunakan pendekatan BOCR-AHP

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 85 - 98

Penelitian ini bertujuan untuk menentukan teknologi pemanfaatan biomassa kelapa sawit yang paling tepat bagi pekebun kelapa sawit dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pekebun dalam pemilihan teknologi pemanfaatan biomassa sawit. Penelitian dilakukan di 4 kabupaten di Sumatera Utara yaitu Langkat, Labuhanbatu, Batubara, dan Serdang Bedagai. Penelitian menggunakan pendekatan survei, wawancara dan focus group discussion (FGD) dalam memperoleh data primer yang dilengkapi kuisioner. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dibandingkan alternatif teknologi lainnya, teknologi kerajinan lidi sawit menjadi prioritas utama sebagai teknologi paling tepat dikembangkan oleh UMKM pekebun sawit di Sumatera Utara. Pengembangan UMKM kerajinan lidi sawit dapat menjadi salah satu sumber pendapatan alternatif bagi UMKM pekebun sawit disamping penjualan hasil Tandani Buah Segar (TBS). Hasil analisis regresi multinomial logistik menjelaskan bahwa keputusan pekebun memilih kerajinan lidi dipengaruhi biaya investasi. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa peluang pekebun memilih teknologi jamur tandan kosong dipengaruhi oleh usia dan biaya investasi, sedangkan tingkat pengetahuan teknologi adalah faktor utama yang mempengaruhi peluang pekebun untuk memilih teknologi gula merah sawit.

Kata kunci: teknologi tepat guna, pekebun rakyat, biomassa, kelapa sawit, proses analisis hierarki

DDC 630

Johansen Silalahi, Rospita Odorlina P. Situmorang, Pratiara

Potensi IUPHHK-HTI melalui system wanaternakan dalam mendukung swasembada daging

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 99 - 107

Tujuan penelitian ini adalah untuk menguraikan dan mengkaji potensi dan peluang hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) dalam mendukung program swasembada daging nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dan dianalisis secara kualitatif. Hasil dari studi ini adalah peningkatan produksi peternakan untuk mendukung swasembada daging nasional dengan konsep wanaternakan (silvopastura) sangat potensial untuk diterapkan di areal hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) karena dari aspek luasan yang mencukupi untuk pemenuhan sumber pakan dan adanya aspek hukum kewajiban pengalokasian 20 persen kawasan konsesi HTI untuk kawasan tanaman kehidupan yang dapat diaplikasikan dengan pengembangan wanaternakan. Berdasarkan peraturan tanggungjawab perusahaan (CSR), pengembangan wanaternakan juga memiliki peluang dengan adanya kesempatan petani-peternak di sekitar HTI mendapatkan pembinaan dan pemberian modal untuk kegiatan peternakan di sekitar kawan HTI. Sehingga dengan menggabungkan kedua peraturan ini, peluang IUPHHK-HTI untuk mendukung produksi daging nasional cukup menjanjikan, seperti halnya dalam penelitian ini kawasan HTI dapat menyuplai kebutuhan daging sapi sebesar 129.709.022 kg per tahun atau sebesar 1,97 persen dari 6,6 juta ton kebutuhan daging nasional agar tercapai swasembada daging. Potensi ini masih dapat ditingkatkan jika skema pengembalaan di bawah tegakan hutan produksi atau pengambilan pakan dari kawasan hutan dan mix farming berberapa hewan ternak sekaligus dalam suatu kawasan dapat direalisasikan.

Kata kunci: IUPHHK-HTI, wanaternakan, swasembada, daging, potensi

DDC 304.2

Porman Juanda Marpomari Mahulaa, Henri Sitorus, Fikarwin Zuska

Perubahan lingkungan perairan Danau Toba akibat budidaya perikanan dalam perspektif ekologi politik

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 109 - 114

Studi ini adalah sebuah bahasan untuk memahami perubahan lingkungan perairan Danau Toba akibat kegiatan budidaya perikanan berdasarkan perspektif ekologi politik. Studi ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Studi menyimpulkan bahwa perubahan lingkungan yang terjadi di perairan Danau Toba adalah sebagai akibat pertentangan institusi ekonomi dan ekologi dalam pengaturan akses perairan danau untuk kegiatan budidaya perikanan. Pertentangan tersebut telah membuat para aktor terkait terbagi dua menjadi kelompok pro budidaya dan pro lingkungan hidup. Dualisme pengaturan tersebut berujung "pembangkangan" dan pengabaian kepentingan lingkungan dalam hubungan ekonomi dan politik oleh para pelaku budidaya. Serta melepaskan para pelaku KJA dari pengawasan yang membatasi operasional kegiatan tersebut agar tidak melampaui daya dukung lingkungan. Korban utama dari perubahan lingkungan perairan tersebut adalah masyarakat sekitar sebagai pemanfaat langsung air danau. Studi ini merekomendasikan agar dilakukan peninjauan ulang setiap kebijakan pengelolaan yang pernah ada. Berdasarkan tahapan-

tahapan model pengelolaan sumber daya alam yang kolaboratif.

Kata kunci: Danau Toba, budidaya perikanan, ekologi politik

DDC 338.04

Maria Christina Yuli Pratiwi

Peran strategis masyarakat sadar wisata dalam meningkatkan ekonomi kreatif pariwisata (studi empiris: desa Ujung Pandaran kecamatan Teluk Sampit kabupaten Kotawaringin Timur)

Inovasi, Jurnal Politik dan Kebijakan, Mei 2020, Vol 17, No. 1, halaman 115 - 128

Studi ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis peran masyarakat lokal dalam mendukung dan mengembangkan ekonomi kreatif pariwisata, serta pelaksanaan *community based tourism* di Desa Ujung Pandaran, dan mengidentifikasi potensi pariwisata dan industri kreatif di Desa Ujung Pandaran. Menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif dengan metode pengumpulan data berupa wawancara, kuisioner, observasi, dan dokumentasi. Hasil studi menunjukkan bahwa peran masyarakat Desa Ujung Pandaran baik secara perorangan maupun kelompok (Pokdarwis Garda Pesisir) bersifat aktif walaupun belum sepenuhnya. Partisipasi masyarakat lokal tergolong dalam partisipasi citizen power, yaitu partisipasi masyarakat yang ideal, yang mana masyarakat memiliki keleluasaan dalam berpartisipasi menentukan masa depan daerahnya dan mampu mengontrol kinerja pemerintahan daerah. Pelaksanaan CBT di Desa Ujung Pandaran belum terwujud. Masyarakat Desa Ujung Pandaran tidak memiliki kekuatan untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan dan musyawarah penentuan kebijakan pariwisata. Desa Ujung Pandaran terkenal akan hasil perikanan laut dan jumlah industri kreatif atau UMKM cukup banyak, seperti usaha pengolahan kepiting dan rajungan, pembuatan ikan asin, terasi dan kerupuk dari telur ikan, serta kerajinan kulit kerang. Rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah Daerah dalam mengembangkan Desa Wisata Ujung Pandaran berbasis ekonomi kreatif adalah melibatkan pelaku usaha industri kreatif dalam mengelola dan pelaksanaan kegiatan wisata, serta penguatan kelembagaan melalui penguatan kapasitas pada kelompok-kelompok yang peduli akan pariwisata. Selain itu, untuk mempromosikan obyek wisata di Desa Ujung Pandaran, Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama dengan pelaku usaha (travel dan hotel) dan masyarakat lokal, meningkatkan promosi melalui media sosial, serta yang paling penting adalah memperbaiki dan membenahi sarana dan prasarana pendukung pariwisata.

Kata kunci: pariwisata, desa Ujung Pandaran, masyarakat, sadar wisata, Pokdarwis, ekonomi kreatif



The discriptors given are keywords. The abstrack sheet may by reproduced/ copied without permission or charge

DDC 658.07
Irham Iskandar

Identification of education needs through predominances of regional potential

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 1 - 10

The main objective of this research is to identify what education is in line with the advantages of regional potential, namely through specific typologies, approaches to the pattern of economic growth relations and the human development index and location quotient. Method research is development research, namely research aimed at developing research findings or previous theories, both for the purposes of pure science and applied sciences and so on. The results of the study show that the identification of education is appropriate to the potential in disadvantaged areas, namely Aceh Singkil District such as electricity and gas procurement, financial and information services, government administration, land and compulsory social security, as well as health services and social activities; South Aceh Regency such as construction, information and communication, as well as government administration, land and compulsory social security; North Aceh Regency such as agriculture, forestry and fisheries; mining and excavation; and processing industry; Southwest Aceh District such as construction; health services and social activities; and other services; Aceh Tamiang Regency such as fisheries, forestry and fisheries; mining and excavation; and other services; Nagan Raya Regency such as agriculture, forestry and fisheries; and mining and quarrying; and Aceh Jaya Regency such as construction, transportation and warehousing, as well as government administration, defense and compulsory social security.

Keywords: typology Klassen, economic growth, human development index, location quotient

DDC 613.9

Riance Maria Sinaga, M. Ancha Sitorus, Rosmeri Simarmata

Contraceptional Drop Out in North Sumatera By 2017

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 11 - 19

This study aims to provide description about contraceptive dropouts in North Sumatra at 2017 based on data Program Performance Indicator KKBPK RPJMN Survey 2017. It was a descriptive study. Based on contraceptive methods, the highest proportion of contraceptive discontinuation was in the 1-month injection contraception (46.4%), followed by pill (30.1%). Based on the number of children, the highest proportion of discontinuations in contraception was in respondents who had 3 children (49.6%). The most reason for dropping out were affraid of side effects (26.6%) and wanting to get pregnant (20.8%). It is expected that the implementation of better communication,

information and education related to limiting the number of children, and those women in the age 30-34 and 35-39 years which were the highest age group with the event of discontinuation can be the target of programme.

Keywords: contraceptive, discontinuity, North Sumatera

DDC 153.6

Nina Siti Salmaniah Siregar

Therapeutic communication of health workers on hospital patients in efforts to improve services quality of Haji Hospital Medan

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 21-30

This study was conducted to determine the form of therapeutic communication of health workers in the orientation, work and completion phases of inpatients at Medan Hajj General Hospital. The research method used is qualitative descriptive. The results found that in the orientation phase, therapeutic communication had the main objective to formulate medical and nursing care contracts with patients, but it was found that the skills or abilities were not evenly owned. Health workers do not ask the patient's feelings, not use a soft and sympathetic tone of voice, the appearance of a flat facial expression, and lack of greeting humor that can melt the atmosphere.

Keywords: communication, therapeutic, patient, hospitalization

DDC 332.041

Gusganda Suria Manda

Urgency of increasing access to financial services for coastal communities in Muaragembong sub-district Bekasi regency

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 31 - 38

This study aims to analyze the problems of financial services in such remote areas as Muaragembong Sub-district, as well as various financial service program schemes which allow these coastal communities to access at various business scales. The research method used qualitative analysis with a descriptive approach. There are various alternative financial services for Muaragembong community, which may originate from either the central government or private company programs. The alternative financial services referred to in the study are those in the form of a partnership programs with State-owned Enterprises, Cooperative Revolving Fund Management Institutions, Micro, Small and Medium Enterprises, Maritime and Fisheries Business Capital Management Institutions, and Ultra Micro Finance. The Bekasi Regency Government must take proactive actions in supporting inclusive financial programs to improve the welfare of the coastal communities. This is due to

the fact that the implementation of this program is strictly related to the Bekasi Regency's macroeconomic development goals as an effort to reduce poverty and income inequality. This can be implemented through raising and strengthening cooperation with the central government, private sector and other stakeholders.

Keywords: financial inclusion, coastal communities, Muaragembong sub-district

DDC 320

Wimmy Haliim, Iqbal Fajar Dwiranda

Problematic of grants fund and social assistance sources of APBD: corruption relationship on power, leadership, and elite behavior

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2019, Vol 17, No. 1, p. 39 - 53

This study tries to inform readers that the problematic of grants and social assistance programs has a high vulnerability to corruption and political interests. This study is a normative research with a conceptual approach, because this research is a study that combines the discussion of political science and public administration to explain a phenomenon. First is the Relationship of Power and Corruption. Second is moral and political leadership in corrupt practices. Third is the problem of elite behavior, bureaucracy and a culture of corruption in the regions. The purpose of this article is to provide a requirement for the State to oversee and oversee the implementation of grants and social assistance policies. Public control is also needed not only to ensure that both grants and social assistance are properly realized and on target, but also avoids the implementation of problems of corruption and the political interests of certain elites.

Keywords: grants fund, social assistance, policy, elite, bureaucracy, corruption

DDC 363.8

Parama Tirta Wulandari Wening Kusuma, Wahyuni Kurniawati, Prakoso Bhairawa Putera, Amelya Gustina, Wakhid Yulli Hastanto

Comparative study of functional food policy in Indonesia and some other countries

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 55 - 66

This paper aims to provide an overview of how changes in regulations related to functional food and the comparison of food arrangements in several other countries, especially in functional or claimed food, and to figure out future challenges for the regulation of functional food. The research method used is qualitative and the data used are primary and secondary data. The results shows that some countries specifically regulate functional food. The challenges faced for functional food development are regulation, institutional, database, and exploration and identification of functional food sources from the sea.

Keywords: functional food, claimed, comparison, regulation, challenges

DDC 338.1

Veraliaanta Br Sebayang, Bonar M. Sinaga, I Ketut Kariyasa

The impact of input and output subsidy policy on maize industry welfare in Indonesia

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 67 - 83

This study aims to determine the impact of input price subsidy policies and output price subsidies (reference prices for producer-level purchases) on the welfare of maize industry players in Indonesia. Using the econometric approach with simultaneous equation system models. The estimation technique used is two stages least squares, with a range of data series from 1985 to 2017. The analysis shows that subsidy input (subsidizing urea fertilizer prices and hybrid seed price) can increase farmers' production however makes farmers' welfare becomes worse. Output price subsidies besides being able to increase production can also improve the welfare of maize industry players (better off). To anticipate the decline in farmers' welfare, the input price subsidy policy should be accompanied by a purchase reference pricing policy.

Keywords: maize, input subsidies, purchase reference price, production, welfare

DDC 607.2598

Zulfi Prima Sani Nasution, Rizki Amalia, Ratnawati Nurkhoiry, Muhammad Ansori Nasution

Determining appropriate technology of utilization of oil palm biomass for smallholders at small and medium enterprises scale in North Sumatera using BOCR-AHP approach

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 85 - 98

This study aims to determine the most appropriate technology for smallholders in the utilization of oil palm biomass and to know factors influencing smallholders in the selection of the technology. The study was conducted in 4 districts in North Sumatra namely Langkat, Labuhanbatu, Batubara, and Serdang Bedagai. A hierarchical analysis process (AHP) was used to determine the most appropriate biomass utilization technology for smallholders. The study used a survey approach, interviews, and focus group discussions (FGD) in obtaining primary data supplemented by questionnaires. The results showed that compared to the other technologies, technology of oil palm-leaf handicraft at small-medium enterprises (SME's) scale was in the top list for the most appropriate technology for smallholders in North Sumatra. Oil palm-leaf handicraft at SME's scale was considered as a potential alternative source of income for smallholders besides an income from selling FFB. The multinomial logistic regression analysis showed that investment cost was the most important factor influencing smallholders to choose oil palm-leaf handicraft technology. This study also showed that probability for smallholders to choose technology of empty fruit bunch mushrooms was influenced by age and investment costs, while the level of technical knowledge was the main factor influencing probability of smallholders to choose palm sugar technology.

Keywords: appropriate technology, smallholders, biomass, oil palm, analytic hierarchy process

DDC 630

Johansen Silalahi, Rospita Odorlina P. Situmorang, Pratiara

Potential of IUPHHK-HTI through silvopastoral system in supporting meat self-sufficiency

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 99 - 107

The purpose of the study was to describe and to examine the potential and opportunities of industrial plantations (IUPHHK-HTI) in supporting the national meat self-sufficiency program. This research was a descriptive approach and it was analyzed qualitatively. The result of this study showed that the increasing livestock production to support national meat self-sufficiency through silvopasture system is very potential to be applied in industrial plantation forest areas (IUPHHK-HTI) because of the

aspect of sufficient area for the fulfillment animal feed and the legal aspects of the obligations of 20 percent of industrial forest concession areas for living plantations which can be applied to the development of silvopasture. Based on the corporate responsibility regulations (CSR) regulation, the development of silvopasture also has the opportunity to be implemented through the opportunity for farmers around the HTI in CSR activities to receive guidance and capital for animal husbandry activities. Hence, through combining these two regulations, the opportunity of IUPHHK-HTI to support national meat production is quite promising, as, in this study, HTI can supply beef demand of 129,709,022 kg per year or 1.97 percent of 6.6 million tons of national meat needs to achieve meat self-sufficiency. This potential can still be increased if the grazing scheme under production forest stands or fodder from the forest area and mix farming of livestock at once in an area can be realized.

Keywords: IUPHHK-HTI, silvopasture, self sufficiency, meat, potential

DDC 304.2

Porman Juanda Marpomari Mahulae, Henri Sitorus, Fikarwin Zuska

Environment changes of Lake Toba water due to aquaculture in political ecological perspective

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 109 - 114

This study is a discussion to understanding the environment changes of the Lake Toba waters due to fisheries aquaculture activities based on a political ecology perspective. This study is a descriptive study with a qualitative approach. The study concluded that the environmental changes that occurred in Lake Toba waters were a result of conflicting economic and ecological institutions in regulating lake waters access to aquaculture activities. The conflict has made the actors divided into two groups of pro-cultivation and pro-environment. The dualism of the arrangement leads to "defiance" and the neglect of environmental interests in economic and political relations. As well as releasing the the actors of aquaculture from supervision that limits the operational activities so as not to exceed the carrying capacity of the environment. The main victims of the changes in the aquatic environment are the surrounding communities as direct users of lake water. This study recommends that a review of every management policy that ever made. Based on the stages of a collaborative natural resource management model.

Keywords: Lake Toba, aquaculture, political ecology

DDC 338.04

Maria Christina Yuli Pratiwi

The strategic role of community awareness to improve tourism creative economy (empirical study: Ujung Pandaran village, Teluk Sampit district, Kotawaringin regency)

Inovasi, Journal of Politics and Policy, May 2020, Vol 17, No. 1, p. 115 - 128

This study aims to determine and analyze the role of the Ujung Pandaran Village local community in supporting and developing tourism activities also the implementation of community based tourism in Ujung Pandaran Village and to identify the tourism potency and creative industries in Ujung Pandaran Village. Using quantitative descriptive methods with data collection through interviews, questionnaires, observation, and documentation. The result of study finds the role of Ujung Pandaran Village community both individually and in groups (Pokdarwis Garda Pesisir) is active, although not yet fully. Participation of local community is classified as citizen power participation, an ideal community participation which the community has the discretion

in participating of determining the future of their village and be able to control the performance of regional government. The implementation of CBT in Ujung Pandaran Village has not been realized. The people of Ujung Pandaran Village do not have the power to participate actively in the decision making process and deliberations on determining tourism policies. The tourism potency of Ujung Pandaran Village is very large to be developed. Ujung Pandaran Village is famous with fishery products and the number of UMKM in this village is quite numerous, such as crab and small crab processing, making salted fish, shrimp paste and cracker from fish egg, also shellfish handicraft. The policy references are recommended for the Regional Government in developing Ujung Pandaran Village based on the creative economy as follows: involve creative industry businesses in managing and implementing tourism activities; also strengthening institutional through capacity building for groups who concern with tourism. In addition, to promote tourism in Ujung Pandaran Village, the Regional Government develop cooperation with business society (travel and hotels) and local communities, improve promotion through social media, also the most important are repair and fix the facilities and infrastructure of supporting tourism.

Keywords: tourism, Ujung Pandaran village, community, tourist aware, Pokdarwis, creative economy



INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Volume 17, Nomor 1

MEI 2020

e-ISSN 2614-8935

DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
✍ Identifikasi Kebutuhan Pendidikan Melalui Keunggulan Potensi Daerah <i>(Irham Iskandar)</i>	1 - 10
✍ Kejadian Putus Pakai (drop out) Kontrasepsi di Sumatera Utara Tahun 2017 <i>(Riance Maria Sinaga, M. Ancha Sitorus, Rosmeri Simarmata)</i>	11 - 19
✍ Komunikasi Terapeutik Tenaga Kesehatan Terhadap Pasien Rawat Inap Dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Rumah Sakit Haji Medan <i>(Nina Siti Salmaniah Siregar)</i>	21 - 30
✍ Urgensi Peningkatan Akses Layanan Keuangan Bagi Masyarakat Pesisir di Kecamatan Muaragembong Kabupaten Bekasi <i>(Gusganda Suria Manda)</i>	31 - 38
✍ Problematika Kebijakan Dana Hibah dan Bantuan Sosial Sumber APBD: Relasi Korupsi Terhadap Kekuasaan Kepemimpinan, dan Perilaku Elit <i>(Wimmy Haliim, Iqbal Fajar Dwiranda)</i>	39 - 53
✍ Studi Perbandingan Kebijakan Pangan Fungsional di Indonesia dan Beberapa Negara Lainnya <i>(Parama T. W. W. Kusuma, Wahyuni Kurniawati, Prakoso B. Putera, Amelya Gustina, Wakhid Y. Hastanto)</i>	55 - 66
✍ Dampak Kebijakan Subsidi Harga Input dan Output Terhadap Kesejahteraan Pelaku Industri Jagung di Indonesia <i>(Verialianta Br Sebayang, Bonar M. Sinaga, Harianto, I Ketut Kariyasa)</i>	67 - 83
✍ Penentuan Teknologi Tepat Guna Pemanfaatan Biomassa Kelapa Sawit untuk Pekebun Rakyat Skala UMKM di Sumatera Utara Menggunakan Pendekatan BOCR-AHP <i>(Zulfi P. S. Nasution, Rizki Amalia, Ratnawati Nurkhoiry, Muhammad A. Nasution)</i>	85 - 98
✍ Potensi IUPHHK-HTI Melalui Sistem Wanaternakan Dalam Mendukung Swasembada Daging <i>(Johansen Silalahi, Rospita O. P. Situmorang, Pratiara)</i>	99 - 107
✍ Perubahan Lingkungan Perairan Danau Toba Akibat Budidaya Perikanan Dalam Perspektif Ekologi Politik <i>(Porman J. M. Mahulae, Henri Sitorus, Fikarwin Zuska)</i>	109 - 114
✍ Peran Strategis Masyarakat Sadar Wisata Dalam Meningkatkan Ekonomi Kreatif Pariwisata (Studi Empiris: Desa Ujung Pandaran Kecamatan Teluk Sampit Kabupaten Kotawaringin Timur) <i>(Maria Christina Yuli Pratiwi)</i>	115 - 128

Hasil Penelitian

IDENTIFIKASI KEBUTUHAN PENDIDIKAN MELALUI KEUNGGULAN POTENSI DAERAH

(IDENTIFICATION OF EDUCATION NEEDS THROUGH PREDOMINANCES OF REGIONAL POTENTIAL)

Irham Iskandar

Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Provinsi Aceh
Jl. Tgk. H. Mohd. Daud Beureueh No.26, Kuta Alam, Kec. Kuta Alam
Kota Banda Aceh 24415, Aceh - Indonesia
e-mail: irhamis@yahoo.com

Diterima: 30 Juli 2019; Direvisi: 19 Januari 2020; Disetujui: 19 Maret 2020

ABSTRAK

Tujuan utama penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi pendidikan apa yang sesuai dengan keunggulan potensi daerah, yaitu melalui tipologi klassen, pendekatan pola hubungan pertumbuhan ekonomi dan indeks pembangunan manusia dan location quotient. Metode penelitian adalah penelitian pengembangan, yaitu penelitian yang ditujukan untuk mengembangkan temuan penelitian atau teori-teori sebelumnya, baik untuk keperluan ilmu murni maupun ilmu terapan dan sebagainya. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa Data ini berupa laporan tahunan statistik perekonomian Aceh tahun 2012-2016 yang berupa data PDRB, pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita, indeks pembangunan manusia yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa identifikasi pendidikan yang sesuai dengan potensi di daerah tertinggal yaitu Kabupaten Aceh Singkil seperti pengadaan listrik dan gas, jasa keuangan dan informasi, administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib, serta jasa kesehatan dan kegiatan sosial; Kabupaten Aceh Selatan seperti konstruksi, informasi dan komunikasi, serta administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib; Kabupaten Aceh Utara seperti pertanian, kehutanan, dan perikanan; pertambangan dan penggalian; dan industri pengolahan; Kabupaten Aceh Barat Daya seperti konstruksi; jasa kesehatan dan kegiatan sosial; serta jasa lainnya; Kabupaten Aceh Tamiang seperti perikanan, kehutanan dan perikanan; pertambangan dan penggalian; serta jasa lainnya; Kabupaten Nagan Raya seperti pertanian, kehutanan, dan perikanan; serta pertambangan dan penggalian; dan Kabupaten Aceh Jaya seperti konstruksi, transportasi dan pergudangan, serta administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib.

Kata kunci: tipologi klassen, pertumbuhan ekonomi, indeks pembangunan manusia, location quotient

ABSTRACT

The main objective of this research is to identify what education is in line with the advantages of regional potential, namely through specific typologies, approaches to the pattern of economic growth relations and the human development index and location quotient. Method research is development research, namely research aimed at developing research findings or previous theories, both for the purposes of pure science and applied sciences and so on. The data used in this study is secondary data in the form of data in the form of annual reports on Aceh economic statistics in 2012-2016 in the form of GRDP data, economic growth, per capita income, human development index obtained from the Central Statistics Agency. The results of the study show that the identification of education is appropriate to the potential in disadvantaged areas, namely Aceh Singkil District such as electricity and gas procurement, financial and information services, government administration, land and compulsory social security, as well as health services and social activities; South Aceh Regency such as construction, information and communication, as well as government administration, land and compulsory social security; North Aceh Regency such as agriculture, forestry and fisheries; mining and excavation; and processing industry; Southwest Aceh District such as construction; health services and social activities; and other services; Aceh

Tamiang Regency such as fisheries, forestry and fisheries; mining and excavation; and other services; Nagan Raya Regency such as agriculture, forestry and fisheries; and mining and quarrying; and Aceh Jaya Regency such as construction, transportation and warehousing, as well as government administration, defense and compulsory social security.

Keywords: *typology Klassen, economic growth, human development index, location quotient*

PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu ukuran keberhasilan suatu negara. Pertumbuhan ekonomi akan dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain tenaga kerja, modal, dan kemajuan teknologi. Tenaga kerja yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi adalah dari segi kuantitas dan kualitasnya (Nugroho, 2014). Kualitas tenaga kerja akan dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain pendidikan dan kesehatan. Di antara berbagai aspek ini, pendidikan dianggap yang memiliki peranan paling penting dalam menentukan kualitas manusia.

Implikasinya, dengan semakin tinggi pendidikan, maka hidup manusia akan menjadi semakin berkualitas. Dalam kaitannya dengan perekonomian secara nasional, semakin tinggi kualitas hidup suatu bangsa, maka akan semakin tinggi tingkat pertumbuhan dan kesejahteraan bangsa tersebut. Makin tinggi tingkat pendidikan tenaga kerja maka akan makin tinggi produktivitasnya dan dengan demikian juga akan makin tinggi pertumbuhan ekonomi suatu negara. Terdapat tiga perspektif yang menjelaskan hubungan antara pendidikan dan pertumbuhan ekonomi, yakni teori modal manusia, teori alokasi dan teori reproduksi strata sosial (Nugroho, 2014).

Teori modal manusia menjelaskan proses dimana pendidikan memiliki pengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi. Teori ini mendominasi literatur pembangunan ekonomi dan pendidikan pada pasca perang dunia kedua sampai pada tahun 70-an. Termasuk para pelopornya adalah pemenang hadiah Nobel ilmu ekonomi Gary Becker dari Universitas Chicago, Amerika Serikat, Edward Denison dan Theodore Schultz, juga pemenang hadiah nobel ekonomi atas penelitiannya tentang masalah ini. Argumen yang disampaikan pendukung teori ini adalah manusia yang memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi, yang diukur juga dengan lamanya waktu sekolah, akan memiliki pekerjaan dan upah yang lebih baik dibanding yang pendidikannya lebih rendah. Apabila upah mencerminkan produktivitas, maka semakin banyak orang yang memiliki pendidikan tinggi, semakin tinggi produktivitas dan hasilnya ekonomi nasional akan bertumbuh lebih tinggi.

Pada tahun 70-an, teori ini mendapat kritik tajam. Argumen yang disampaikan adalah tingkat pendidikan tidak selalu sesuai dengan kualitas

pekerjaan, sehingga orang yang berpendidikan tinggi ataupun rendah tidak berbeda produktivitasnya dalam menangani pekerjaan yang sama. Juga ditekankan bahwa dalam ekonomi modern sekarang ini, angkatan kerja yang berkeahlian tinggi tidak begitu dibutuhkan lagi karena perkembangan teknologi yang sangat cepat dan proses produksi yang semakin dapat disederhanakan. Maka, orang berpendidikan rendah tetapi mendapat pelatihan (yang memakan periode jauh lebih pendek dan sifatnya non-formal) akan memiliki produktivitas relatif sama dengan orang berpendidikan tinggi dan formal. Argumen ini diformalkan dalam suatu teori yang dikenal dengan teori alokasi atau persaingan status yang mendapat dukungan dari Meyer (1977) dan Collins (1979).

Akan halnya teori pertumbuhan kelas atau strata sosial berargumen bahwa fungsi utama pendidikan adalah menumbuhkan struktur kelas dan ketidakseimbangan sosial. Pendidikan pada kelompok elit lebih menekankan studi-studi tentang hal-hal klasik, kemanusiaan dan pengetahuan lain yang tidak relevan dalam pembangunan ekonomi masyarakat. Sementara pendidikan untuk rakyat kebanyakan diciptakan sedemikian rupa untuk melayani kepentingan kelas yang dominan. Hasilnya, proses pertumbuhan kelas menghambat kontribusi pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Ini didukung antara lain oleh Bowles dan Gintis (1976).

Subroto (2014) mengemukakan bahwa pendidikan memberikan kontribusi signifikan terhadap pembangunan ekonomi telah menjadi kebenaran yang bersifat aksiomatik dan diakui keberadaannya. Buku terakhir Schweke, "Smart Money: Education and Economic Development" (2004), sekali lagi memberi afirmasi atas tesis ilmiah para scholars terdahulu, bahwa pendidikan bukan saja akan melahirkan sumber daya manusia (SDM) berkualitas, memiliki pengetahuan dan keterampilan serta menguasai teknologi, tetapi juga dapat menumbuhkan iklim bisnis yang sehat dan kondusif bagi pertumbuhan ekonomi.

Karenanya, investasi di bidang pendidikan tidak saja berfaedah bagi perorangan, tetapi juga bagi komunitas bisnis dan masyarakat umum. Pencapaian pendidikan pada semua level niscaya akan meningkatkan pendapatan dan produktivitas masyarakat. Pendidikan merupakan jalan menuju kemajuan dan

pencapaian kesejahteraan sosial dan ekonomi. Sedangkan kegagalan membangun pendidikan akan melahirkan berbagai problem krusial: pengangguran, kriminalitas, penyalahgunaan narkoba, dan welfare dependency yang menjadi

beban sosial politik bagi pemerintah. Kondisi Aceh tergambar dari distribusi tenaga kerja dan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) sektoral seperti disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Distribusi Tenaga Kerja dan PDRB Sektoral

No.	Sektor	Jumlah Pekerja	Porsi Pekerja	PDRB (juta)	Porsi PDRB	Produktivitas/ Kapita (juta)
1	Pertanian, Kehutanan, Perburuan, dan Perikanan	735,063	35.22	32,362,773.00	24.18	44.027
2	Pertambangan dan Penggalian	18,681	0.90	8,091,869.60	6.05	433.160
3	Industri Pengolahan	123,588	5.92	6,113,905.30	4.57	49.470
4	Listrik, Gas, dan Air	8,004	0.38	212,021.80	0.16	26.489
	Bangunan	138,894	6.66	12,156,675.80	9.08	87.525
6	Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan, dan Hotel	391,536	18.76	19,697,745.10	14.72	50.309
7	Angkutan, Pergudangan, dan Komunikasi	100,128	4.80	13,067,471.20	9.76	130.508
8	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah, dan Jasa Perusahaan	33,708	1.62	24,684,268.90	18.44	732.297
9	Jasa Kemasyarakatan, Sosial, dan Perorangan	537,443	25.75	17,470,079.50	13.05	32.506
	Total	2,087,045	100	133,856,810	100	64.137

Sumber: BPS Aceh (2017)

Tingginya jumlah tenaga kerja di suatu sektor tidak selalu berarti bahwa sektor tersebut memiliki kontribusi yang tinggi terhadap produk domestik bruto. Tabel 1 memperlihatkan urutan porsi kontribusi terhadap produk domestik regional bruto di Aceh yang tertinggi berasal dari sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan, dan perikanan (24,18%); kemudian diikuti oleh sektor usaha persewaan dan jasa perusahaan (18,44%); sektor perdagangan, rumah makan, dan jasa akomodasi (14,72%); sektor jasa kemasyarakatan, sosial, dan perorangan (13,05%); sektor transportasi, pergudangan, dan komunikasi (9,76%); sektor konstruksi (9,08%); sektor pertambangan dan penggalian (6,05%); sektor industri pengolahan (4,57%); sektor listrik, gas dan air minum (0,16%), sedangkan kontribusi kelima sektor tersebut terhadap penyerapan tenaga kerja berturut-turut adalah 35,22%; 1,62%; 18,76%; 25,75%; 4,80%; 6,66%; 0,90%; 5,92%; dan 0,38%. Hal ini menunjukkan urutan ranking kontribusi PDRB tidak harus sama dengan urutan ranking kontribusi serapan tenaga kerja.

Demikian juga, dengan produktivitas per kapita rata-rata dari masing-masing sektor dapat dihitung dari hubungan antara PDRB dan jumlah tenaga kerja sektoral. Sebagaimana ditunjukkan pada tabel diatas, sektor usaha persewaan dan jasa perusahaan memiliki nilai produktivitas per kapita paling besar, yakni 732 juta rupiah per tahun. Angka ini jauh lebih tinggi dari PDRB per kapita rata-rata yang senilai 64, 137 juta rupiah per tahun. Sektor-sektor lain yang memiliki nilai PDRB per kapita di atas nilai rata-rata secara berturut-turut adalah sektor pertambangan dan penggalian; sektor transportasi, pergudangan, dan komunikasi; serta sektor konstruksi.

Lebih lanjut, jika dikaitkan dengan produktivitas per kapita tentunya pola padat modal cenderung akan memberikan angka produktivitas per kapita yang relatif lebih tinggi dibandingkan pola padat karya. Hal ini yang terjadi di Aceh, dimana sektor yang menjadi produktivitas yang tinggi terdapat pada sektor yang padat modal yaitu sektor usaha persewaan dan jasa perusahaan. Ini menunjukkan bahwa sektor tersebut sangat strategis dilakukan.

Berdasarkan persoalan-persoalan diatas, penulis sangat tertarik untuk mengidentifikasi pendidikan apa yang sesuai dengan keunggulan potensi daerah, yaitu melalui tipologi kelas, pendekatan pola hubungan pertumbuhan ekonomi dan indeks pembangunan manusia serta location quotient.

Secara teori, pertumbuhan ekonomi umumnya merupakan proses kenaikan output per kapita dalam jangka panjang yang terkait dengan proses, output per kapita, dan jangka panjang. Pertumbuhan sebagai proses berarti bahwa pertumbuhan ekonomi bukan gambaran perekonomian pada satu saat saja/kurun waktu yang sebentar.

Pertumbuhan ekonomi berkaitan dengan output per kapita, berarti harus memperhatikan dua hal, yaitu output total atau Produk Domestik Bruto (PDB) dan jumlah penduduk, karena output per kapita adalah output total dibagi dengan jumlah penduduk. Sedangkan pertumbuhan terkait aspek jangka panjang mengandung arti bahwa kenaikan output per kapita harus dilihat dalam kurun waktu yang cukup lama, misalnya 10 atau 20 tahun dan bahkan lebih lama.

Pendidikan bukan hanya melahirkan sumber daya manusia yang berkualitas, memiliki pengetahuan dan keterampilan, serta menguasai teknologi, melainkan juga dapat menumbuhkan iklim bisnis yang sehat dan kondusif bagi pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut mendorong setiap warga negara untuk mandiri berwirausaha secara adil dan sehat (Subroto, 2014).

Selain itu, studi tentang investasi sumber daya manusia yang dilakukan Schultz (1961), menyatakan bahwa investasi sumber daya manusia akan mampu meningkatkan kualitas sumber daya itu menjadi lebih produktif dan merupakan salah satu cara untuk keluar dari perbudakan. Meningkatkan sumber daya manusia ini akan menjadikan manusia memiliki lebih banyak pilihan, sehingga akan tercipta peningkatan kesejahteraan.

Pencapaian pendidikan pada semua level niscaya akan meningkatkan pendapatan dan produktivitas masyarakat. Pendidikan merupakan jalan menuju kemajuan dan pencapaian kesejahteraan sosial dan ekonomi, sedangkan kegagalan membangun pendidikan akan melahirkan berbagai problem krusial: pengangguran, kriminalitas, penyalahgunaan narkoba, dan welfare dependency yang menjadi beban sosial politik bagi pemerintah. Istilah welfare dependency merupakan keadaan di mana seseorang atau rumah tangga yang sangat bergantung pada tunjangan kesejahteraan dari pemerintah untuk pendapatan mereka dalam jangka waktu lama, dan tanpanya mereka tidak

akan mampu untuk memenuhi biaya hidup sehari-hari. Istilah tersebut sangat kontroversial, sering membawa konotasi menghina bahwa penerima tidak bersedia untuk bekerja (Bane and Ellwood, 1996).

Studi-studi empiris tentang hubungan pendidikan dengan pertumbuhan ekonomi telah banyak dilakukan oleh para ahli, seperti Idrees (2013) melakukan evaluasi pengaruh pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi di Pakistan selama periode 1960 hingga 2010 dan diperoleh adanya pengaruh positif berbagai jenjang pendidikan terhadap pertumbuhan ekonomi Pakistan. Sejalan dengan hal tersebut, Erygit (2012) mengkaji hubungan jangka panjang antara belanja pendidikan-kesehatan, belanja pertahanan, dan pertumbuhan ekonomi di Turkey dengan menggunakan data seri waktu untuk periode 1950-2005. Hasilnya menunjukkan bahwa belanja pendidikan dan kesehatan memengaruhi pertumbuhan ekonomi secara positif, sementara belanja pertahanan mempunyai pengaruh negatif. Juga terdapat trade-off antara belanja pendidikan-kesehatan dan belanja pertahanan.

Ibourk (2013) juga menginvestigasi sejauh mana ketidakmerataan pendidikan dan dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil temuan menunjukkan index gini mengalami penurunan di semua negara, yaitu laki-laki dan perempuan dan semua kelompok umur. Ini menunjukkan bahwa pengurangan ketimpangan pendapatan berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan.

Lebih lanjut, Meng (2013) menunjukkan bahwa selama lebih 20 tahun antara 1988 dan 2009 penghasilan nyata rata-rata pekerja laki-laki perkotaan di China telah meningkat 350%. Tapi terjadi pula peningkatan ketidakmerataan penghasilan yang besar antara mereka yang mempunyai ketrampilan dan mereka tidak punya ketrampilan.

METODE

Data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder. Data berupa laporan tahunan statistik perekonomian Aceh tahun 2017 yaitu: PDRB; pertumbuhan ekonomi; pendapatan per kapita; dan, indeks pembangunan manusia. Unit analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah kabupaten/kota daerah tertinggal berdasarkan tipologi kelas.

Guna memudahkan analisis secara spasial, maka teknik analisis yang akan digunakan adalah tipologi kelas untuk mengetahui karakteristik tentang pola dan struktur. Pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan per kapita

menurut tipologi Klassen disajikan pada Tabel 2 dan Tabel 3.

Tabel 2. Klasifikasi Pertumbuhan Ekonomi menurut Tipologi Klassen

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Laju pertumbuhan ekonomi	
	Laju Pertumbuhan di Atas Rata-Rata	Laju Pertumbuhan di Bawah Rata-Rata
IPM di Atas Rata-Rata	Daerah Maju	Daerah Tertekan
IPM di Bawah Rata-Rata	Daerah Berkembang	Daerah Tertinggal

Sumber: Sjafrizal (2014)

Tabel 3. Klasifikasi Pendapatan Per Kapita menurut Tipologi Klassen

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Pendapatan per Kapita	
	Pendapatan per Kapita di Atas Rata-Rata	Pendapatan per Kapita di Bawah Rata-Rata
IPM di Atas Rata-Rata	Daerah Maju	Daerah Tertekan
IPM di Bawah Rata-Rata	Daerah Berkembang	Daerah Tertinggal

Sumber: Sjafrizal (2014)

Selanjutnya untuk mengetahui pola hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan indeks pembangunan manusia, maka perhitungan menggunakan formula korelasi rank Spearman (Riadi, 2016). Formula korelasi peringkat spearman sebagai berikut:

$$r_s = 1 - \left(6 \sum D^2 \right) / n(n^2 - 1)$$

Keterangan:

rs : Koefisien korelasi rank order; 1 dan 6: bilangan konstan

D : perbedaan antara pasangan jenjang; n : jumlah sampel

Bila koefisien korelasi rs bernilai nol, maka tidak ada korelasi, dan bila rs bernilai positif satu atau negatif satu, maka terdapat korelasi sempurna.

Penentuan potensi daerah dianalisis menggunakan *Location Quotient (LQ)*, untuk menganalisis sektor potensial atau basis dalam perekonomian di suatu daerah. Sektor unggulan yang berkembang dengan baik akan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah yang pada akhirnya akhirnya dapat meningkatkan pendapatan daerah secara optimal. Hasil perhitungan LQ ini hanya digunakan untuk mengetahui struktur ekonomi suatu daerah dan tidak digunakan untuk proyeksi.

Analisis LQ digunakan untuk mengetahui sejauh mana tingkat spesialisasi sektor-sektor ekonomi di suatu daerah atau sektor-sektor apa saja yang merupakan sektor basis atau leading sector. Pada dasarnya teknik ini menyajikan perbandingan relatif antara kemampuan suatu sektor di daerah yang diselidiki dengan kemampuan sektor yang sama pada daerah yang menjadi acuan. Satuan yang digunakan sebagai ukuran untuk menghasilkan koefisien LQ

tersebut nantinya dapat berupa jumlah tenaga kerja per-sektor ekonomi, jumlah produksi atau satuan lain yang dapat digunakan sebagai kriteria.

$$LQ = \frac{\frac{Si}{S}}{\frac{Ni}{N}}$$

Dimana :

Si: Jumlah PDRB sektor kegiatan ekonomi i di kab/kota yang diselidiki

S : Jumlah PDRB seluruh sektor kegiatan ekonomi di kab/kota yang diselidiki

Ni: Jumlah PDRB sektor kegiatan ekonomi i di provinsi

N: Jumlah PDRB seluruh sektor kegiatan ekonomi di provinsi

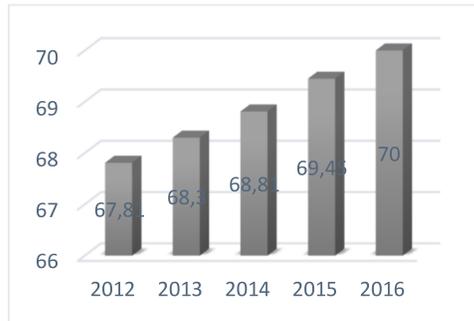
Dari perhitungan Location Quotient (LQ) suatu sektor, kriteria umum yang dihasilkan adalah: a) Jika $LQ > 1$, disebut sektor basis, yaitu sektor yang tingkat spesialisasinya lebih tinggi dari pada tingkat wilayah acuan; b) Jika $LQ < 1$, disebut sektor non-basis, yaitu sektor yang tingkat spesialisasinya lebih rendah dari pada tingkat wilayah acuan; dan, c) Jika $LQ = 1$, maka tingkat spesialisasi daerah sama dengan tingkat wilayah acuan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan suatu ukuran yang digunakan untuk mengukur pencapaian pembangunan manusia di suatu wilayah. Meskipun tidak mengukur semua dimensi dari pembangunan manusia, namun IPM dinilai mampu mengukur dimensi pokok dari pembangunan manusia.

Pembangunan manusia di Aceh terus mengalami perbaikan, terlihat dari angka Indeks Pembangunan Manusia yang terus meningkat

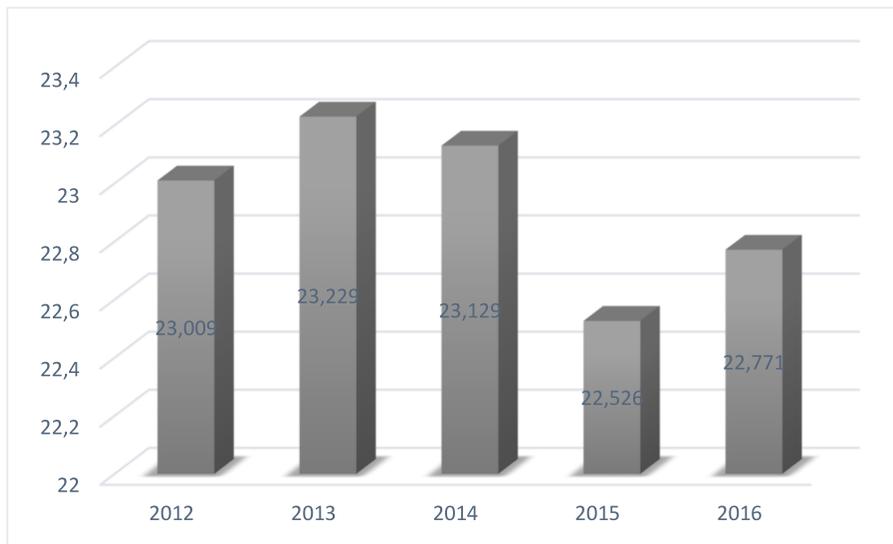
sejak tahun 2012 hingga 2016 seperti pada Gambar 1.



Gambar 1. Indeks Pembangunan Manusia
Sumber: BPS Aceh (2017)



Gambar 2. Laju Pertumbuhan Ekonomi
Sumber: BPS Aceh (2017)



Gambar 3. Pendapatan per kapita
Sumber: BPS Aceh (2017)

IPM Aceh telah mengalami kenaikan sebesar 2,19 poin dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016. Capaian IPM yang terus meningkat dari tahun ke tahun merupakan indikasi positif bahwa kualitas manusia di Aceh yang dilihat semakin membaik dari aspek kesehatan, pendidikan, dan ekonomi. Pembagian kategori IPM untuk membedakan capaian antarwilayah dikelompokkan menjadi: kategori sangat tinggi ($IPM \geq 80$), kategori tinggi ($70 \leq IPM < 80$), kategori sedang ($60 \leq IPM < 70$), dan kategori rendah ($IPM < 60$). Dengan metode penghitungan IPM yang baru, sejak tahun 2010, IPM Aceh berada pada kategori sedang.

Akan tetapi bila dikaitkan dengan laju pertumbuhan ekonomi, maka terlihat jelas bahwasannya peningkatan IPM masih belum berdampak pada laju pertumbuhan. Pada Gambar 2 terlihat penurunan laju pertumbuhan ekonomi sebesar 3,85 (2012) menjadi sebesar -0,73 (2015) dan kemudian naik kembali sebesar

3,30 (2016). Namun kenaikan ini masih rendah, jika dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi 2012.

Demikian juga bila ditinjau dari pendapatan per kapita, maka peningkatan IPM masih belum berdampak pada pendapatan per kapita dan kalau pun ada berdampak masih relatif rendah, seperti disajikan pada Gambar 3.

Berdasarkan pengelompokan daerah ke dalam empat kuadran. Hasil pemetaan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4. Terlihat bahwa tipologi daerah berdasarkan pertumbuhan ekonomi dan IPM menunjukkan hal-hal sebagai berikut: 1) daerah yang termasuk dalam klasifikasi pertumbuhan ekonomi dan IPM yang tinggi adalah Kabupaten Aceh Tengah, Pidie, Bener Meriah, Pidie Jaya, Kota Banda Aceh, Kota Sabang dan Kota Langsa. Hal ini sekaligus menguatkan posisi teratas dalam pertumbuhan ekonomi daerah; 2) daerah yang berada pada kuadran kedua dengan klasifikasi pertumbuhan

ekonomi tinggi dan IPM rendah adalah Kabupaten Simeulue, Aceh Tenggara, Aceh Timur, Gayo Lues, Subulussalam; 3) daerah yang berada dalam klasifikasi daerah dengan IPM tinggi dan pertumbuhan ekonomi rendah adalah Kabupaten Aceh Besar, Bireuen, Kota Lhokseumawe; dan, 4) daerah yang termasuk dalam Pertumbuhan dan IPM yang rendah yaitu

Kabupaten Aceh Singkil, Aceh Selatan, Aceh Barat, Aceh Utara, Aceh Barat Daya, Aceh Tamiang, Nagan Raya dan Aceh Jaya. Berdasarkan analisa empat kuadran terlihat bahwa daerah yang kaya akan sumber daya alam justru memiliki angka IPM dan pertumbuhan ekonomi yang rendah. Rendahnya nilai IPM ini terkait pula dengan indikator pembentuk IPM.

Tabel 4. IPM dan Pertumbuhan Ekonomi

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Laju pertumbuhan ekonomi	
	Laju Pertumbuhan di Atas Rata-Rata	Laju Pertumbuhan di Bawah Rata-Rata
IPM di Atas Rata-Rata	Daerah Maju Kab. Aceh Tengah Kab. Pidie Kab. Bener Meriah Kab. Pidie Jaya Kota Banda Aceh Kota Sabang Kota Langsa	Daerah Tertekan Kab. Aceh Besar Kab. Bireuen Kota Lhokseumawe
IPM di Bawah Rata-Rata	Daerah Berkembang Kab. Simeulue Kab. Aceh Tenggara Kab. Aceh Timur Kab. Gayo Lues Kota Subulussalam	Daerah Tertinggal Kab. Aceh Singkil Kab. Aceh Selatan Kab. Aceh Barat Kab. Aceh Utara Kab. Aceh Barat Daya Kab. Aceh Tamiang Kab. Nagan Raya Kab. Aceh Jaya

Sumber: BPS Aceh (2017)

Tabel 5. IPM dan Pendapatan Per Kapita

Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	Pendapatan per Kapita	
	Pendapatan per Kapita di Atas Rata-Rata	Pendapatan per Kapita di Bawah Rata-Rata
IPM di Atas Rata-Rata	Daerah Maju Kab. Aceh Tengah Kab. Aceh Besar Kab. Bener Meriah Kota Banda Aceh Kota Sabang Kota Lhokseumawe	Daerah Tertekan Kab. Pidie Kab. Bireuen Kab. Pidie Jaya Kota Langsa
IPM di Bawah Rata-Rata	Daerah Berkembang Kab. Aceh Barat	Daerah Tertinggal Kab. Simeulue Kab. Aceh Tenggara Kab. Aceh Timur Kab. Aceh Utara Kab. Aceh Barat Daya Kab. Gayo Lues Kab. Aceh Tamiang Kab. Nagan Raya Kab. Aceh Jaya Kota Subulussalam

Sumber: BPS Aceh (2017)

Hubungan analisis tipologi daerah didasarkan indeks pembangunan manusia dan pendapatan per kapita, diperoleh tipologi daerah yang berbeda. Klasifikasi empat kuadran dapat dijelaskan sebagai berikut: 1) daerah dengan pendapatan per kapita dan IPM tinggi (kuadran I) yaitu: Kab. Aceh Tengah, Kab. Aceh Besar, Kab. Bener Meriah, Kota Banda Aceh, Kota Sabang dan Kota Lhokseumawe; 2) daerah dengan pendapatan tinggi dan IPM rendah (kuadran II) yaitu: Kabupaten Aceh Barat; 3) daerah dengan IPM tinggi dan pendapatan per kapita rendah (kuadran III) yaitu Kab. Pidie, Kab. Bireuen, Kab. Pidie Jaya, Kota Langsa; dan, 4) kelompok terakhir mempresentasikan daerah dengan IPM dan pendapatan per kapita rendah (kuadran IV) yaitu: Kab. Simeulue, Kab Aceh Singkil, Kab. Aceh Selatan, Kab. Aceh Tenggara, Kab. Aceh Timur, Kab. Aceh Utara, Kab. Aceh Barat Daya, Kab. Gayo Lues, Kab. Aceh Tamiang, Kab. Nagan Raya, Kab. Aceh Jaya, dan Kota Subulussalam.

Tabel 5 mendeskripsikan bahwa Kab. Aceh Tengah, Kab. Aceh Besar, Kab. Bener Meriah, Kota Banda Aceh, Kota Sabang dan Kota Lhokseumawe tergolong dalam daerah yang memiliki pendapatan per kapita dan IPM yang tinggi. Selain itu dari hasil pemetaan tersebut menarik untuk diamati adalah daerah yang tergolong dalam kuadran kedua. Secara teori daerah yang memiliki pendapatan per kapita yang tinggi akan memiliki nilai IPM yang tinggi pula, namun hal tersebut belum terjadi di Kabupaten Aceh Barat. Walaupun pendapatan per kapita daerah tersebut tinggi akan tetapi IPMnya justru relatif rendah. Hal ini mengindikasikan bahwa pendapatan per kapita yang tinggi mengalami ketimpangan pendapatan.

Berdasarkan analisis regresi, ditemukan korelasi antara Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Berdasarkan hasil regresi diketahui nilai signifikansi (2-tailed) sebesar 0,873, karena nilai signifikansi (2-tailed) 0,873 > lebih besar dari

0,05. Nilai ini menunjukkan bahwa tidak ada hubungan yang signifikan (berarti) antara variabel laju pertumbuhan ekonomi dengan indeks pembangunan manusia.

Sugiyono (2010) menyatakan bahwa rentang koefisien korelasi r yang bernilai (-0.280) memiliki hubungan yang sangat lemah. Masih rendahnya kontribusi kualitas sumber daya manusia terhadap pertumbuhan ekonomi mengindikasikan masih rendahnya perhatian pemerintah daerah terhadap pembangunan sumber daya manusia terutama untuk kesesuaian keahlian dengan potensi daerah yang dimiliki. Sejalan dengan penelitian Sukanto (2007) yang menyatakan bahwa rendahnya hubungan (r) antara nilai kinerja perekonomian dengan kualitas sumber daya manusia (IPM) yaitu sebesar 0,125 atau 12,5 persen, dapat pula disimpulkan bahwa kinerja perekonomian belum mampu mendukung kualitas SDM. Memang dari hasil tersebut dapat diartikan bahwa kinerja perekonomian yang baik mampu meningkatkan kualitas SDM yang baik, tetapi juga sebaliknya yaitu karena kualitas sumber daya manusia yang baik maka kinerja perekonomian akan menjadi baik.

Berdasarkan kedua tipologi klasen diatas, maka kabupaten/kota yang dipilih sebagai sampel adalah daerah tertinggal (kuadran IV) yaitu yang memiliki IPM rendah, pertumbuhan ekonomi rendah, dan pendapatan per kapita rendah. Seperti disajikan pada Tabel 6. Alasan memilih daerah tertinggal, agar pemerintah provinsi dan daerah fokus meningkatkan kesejahteraan melalui langkah-langkah kebijakan berdasarkan kesesuaian potensi daerah dengan pendidikan sebagai upaya memaksimalkan pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, daerah yang tertinggal secara perlahan-lahan dapat mendekati daerah yang berada di kuadran I. Adapun sektor unggulan potensi daerah berdasarkan daerah tertinggal disajikan pada Tabel 7.

Tabel 6. Penentuan Sampel

Tipologi Klassen		Daerah Tertinggal
IPM dan Pertumbuhan Ekonomi	IPM dan Pendapatan Per Kapita	
Kab. A. Singkil, A. Selatan, A. Barat, A. Utara, A. Barat Daya, A. Tamiang, Nagan Raya, A. Jaya	Kab. Simeulue, A. Singkil, A. Selatan, A. Tenggara, A. Timur, A. Utara, A. Barat Daya, Gayo Lues, Aceh Tamiang, Nagan Raya, Aceh Jaya, Subulussalam	Kab. A Singkil, A. Selatan, A. Utara, A. Barat Daya, A. Tamiang, Nagan Raya, dan Aceh Jaya

Tabel 7. Sektor Unggulan dari Hasil Analisis LQ

No.	Kabupaten	Sektor
1.	Kab. A. Singkil	Pengadaan listrik dan gas; Jasa keuangan dan informasi; Administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib; serta Jasa kesehatan dan kegiatan sosial
2.	Kab. A. Selatan	Konstruksi; Informasi dan komunikasi; serta Administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib.
3.	Kab. A. Utara	Pertanian, kehutanan, dan perikanan; Pertambangan dan penggalian; dan Industri pengolahan
4.	Kab. A. Barat Daya	Konstruksi; Jasa kesehatan dan kegiatan sosial; serta Jasa lainnya
5.	Kab. A. Tamiang	Perikanan, kehutanan dan perikanan; Pertambangan dan penggalian; serta jasa lainnya
6.	Kab. Nagan Raya	Pertanian, kehutanan, dan perikanan; serta Pertambangan dan penggalian
7.	Kab. A. Jaya	Konstruksi, transportasi dan pergudangan, serta Administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib

Adapun pengembangan pendidikan yang dilakukan pemerintah daerah kedepan adalah pendekatan jangka pendek dan jangka panjang. Pendekatan jangka pendek seperti sekolah-sekolah kejuruan. Wagiran (2010) menyatakan bahwa pengembangan SMK berbasis potensi daerah penting dilakukan guna mewujudkan pendidikan yang mampu memanfaatkan dan mengoptimalkan potensi daerah, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan diversifikasi lapangan kerja bagi lulusan.

Lebih lanjut, untuk pendekatan jangka panjangnya seperti perguruan tinggi. Ini sangat penting, karena untuk menciptakan output yang berkualitas (keahlian) dan siap terjun kepasar kerja senantiasa perlu mendapat perhatian pengelola perguruan tinggi.

KESIMPULAN

Berdasarkan klasifikasi tipologi dan melihat hubungan antara indeks pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi serta analisis LQ di Aceh, maka dapat disimpulkan bahwa permasalahan pendidikan di kabupaten tersebut masih belum mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi sehingga akan berdampak pada penurunan pendapatan masyarakat setempat.

Sejalan dengan hal tersebut maka untuk mengantisipasinya, pemerintah daerah perlu melakukan identifikasi sektor unggulan agar pendapatan masyarakat meningkat, seperti di Kabupaten Aceh Singkil dengan sektor pengadaan listrik dan gas, jasa keuangan dan informasi, administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib, serta jasa kesehatan dan kegiatan sosial; Kabupaten Aceh Selatan dengan sektor konstruksi, informasi dan komunikasi, serta administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib; Kabupaten

Aceh Utara dengan sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, pertambangan dan penggalian; dan industri pengolahan; Kabupaten Aceh Barat Daya dengan sektor konstruksi, jasa kesehatan dan kegiatan sosial, serta jasa lainnya; Kabupaten Aceh Tamiang dengan sektor perikanan, kehutanan dan perikanan, pertambangan dan penggalian, serta jasa lainnya; Kabupaten Nagan Raya dengan sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, serta pertambangan dan penggalian; dan Kabupaten Aceh Jaya dengan sektor konstruksi, transportasi dan pergudangan, serta administrasi pemerintahan, pertanahan dan jaminan sosial wajib.

REKOMENDASI

Memperhatikan kesimpulan diatas, maka perlu adanya rekomendasi yang penting bagi kebijakan daerah, yaitu:

1. Pemerintah provinsi dan kabupaten harus bersama-sama mensinkronisasi kebutuhan pendidikan dengan potensi daerah;
2. Menyepakati program/kebijakan yang disusun; dan,
3. Menyusun roadmap pendidikan di Aceh serta regulasinya untuk mendukung hal tersebut.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak Lukman Hakim, M.Pd atas segala saran dan data yang telah diberikan selama penulisan artikel ini. Terimakasih juga penulis ucapkan kepada keluarga dan teman-teman semua atas segala doa, bantuan, dan motivasi yang diberikan selama ini.

DAFTAR PUSTAKA

Bowless, S. And Gintis, H. 1976. "Schooling in Capitalist America Revisited." *Sociology of Education* 75 (1), hal 1-18

Collins, R. 1979. *The Credential Society*. New York: Academic Press.

Erygit, S. B. 2012. The long run linkages between education, health and defence expenditures and economic growth: evidence from Turkey. *Defence & Peace Economics* 23 (6) hal 559-574.

Ibourk, A. d. 2013. Inequality in education and economic growth: empirical investigation and foundations- evidence from Mena region. *International Journal of Economics & Finance* hal 111-124.

Idrees, A. J. 2013. Modeling the impact of education on the economic growth: evidence from aggregated and disaggregated time series data of Pakistan. *Economic Modelling*, 383-388.

Mary Jo Bane and David T. Ellwood. 1996. *Welfare Realities From Rhetoric to Reform*. Harvard University Press.

Meyer, JW. 1977. The Effect of Education as an Institution. *America Journal of Sociology*. 83 hal 55-77

Nugroho, SBM. 2014. Pengaruh Pendidikan Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, *Media Ekonomi dan Manajemen*. 29(2).

Riadi, E. 2016. *Statistika Penelitian (Analisis Manual Dan IBM SPSS)*. Penerbit Andi.

Schultz, Theodore W., 1961. Investment in Human Capital. *American Economic Review* 36 (3) hal 12

Schweke, William. 2004. Smart Money, Education and Economic Development. [Online] Dari: http://www.epi.org/publication_smart_money, [Diakses: 7 Juli 2014].

Soebyakto, BB dan Abdul B. 2015. Analisis Tipologi dan Hubungan antara Indeks Pembangunan Manusia dan Pertumbuhan Ekonomi di Provinsi Sumatera Selatan. *Jurnal Ekonomi Pembangunan* 13(1) hal 21 – 36.

Subroto, G. 2014. Hubungan Pendidikan dan Ekonomi: Perspektif Teori dan Empiris. *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan* 20(3).

Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfa Beta.

Sukanto. 2007. Analisis Daya Saing Antar Daerah di Provinsi Sumatera Selatan. Tesis Program Pascasarja Universitas Sriwijaya.

Wagiran. 2010. Pengembangan Pendidikan Kejuruan Berbasis Potensi Daerah dan Sumberdaya Alam dalam Mendukung Continuing Vocational Education. Seminar Internasional Aptekindo.

Xin Meng, K. S. 2013. Economic reform, education expansion, and earnings inequality for urban males in China, 1988-2009. *Journal of Comparative Economics* hal 227-244.

Hasil Penelitian

KEJADIAN PUTUS PAKAI (*DROP OUT*) KONTRASEPSI DI SUMATERA UTARA TAHUN 2017

(*CONTRACEPTIONAL DROP OUT IN NORTH SUMATERA BY 2017*)

*Riance Maria Sinaga**, *M. Ancha Sitorus***, *Rosmeri Simarmata**

Universitas Sumatera Utara
Jl. Universitas No.32 Medan
Sumatera Utara - Indonesia
email: riance.mail@gmail.com

Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional Provinsi Sumatera Utara
Jl. Gunung Krakatau No. 110 Medan
Sumatera Utara – Indonesia

Diterima: 14 Juni 2019; Direvisi: 19 Juli 2019; Disetujui: 4 November 2019

ABSTRAK

Tingkat putus pakai mengindikasikan masalah dalam penggunaan kontrasepsi. Studi ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran tentang putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada tahun 2017 berdasarkan data Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017. Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif. Populasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah PUS berusia 15-49 tahun yang menjadi responden dalam Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017. Sampel adalah PUS berusia 15-49 tahun yang menggunakan alat/cara kontrasepsi dalam 12 bulan terakhir namun tidak menggunakan alat/cara kontrasepsi saat survei dilakukan sebanyak 65 PUS. Data telah dibobot dan dinormalisasi sebelum dilakukan analisis data. Proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada perempuan yang merupakan PUS berusia 15-49 tahun menurut data Survei Indikator RPJMN adalah 7,4 % atau sebanyak 65 dari 876 orang yang pernah pakai alat/cara KB dalam 12 bulan terakhir namun telah berhenti saat survei dilakukan. Penelitian ini menunjukkan bahwa proporsi terbesar kejadian putus pakai adalah pada kelompok umur 35-39 tahun (40,2%), pendidikan SD dan SMP (masing-masing sebesar 31,0%), tidak bekerja (58,6%), tinggal di perkotaan (56,0%), dan kuintil kekayaan menengah (38,4%). Berdasarkan alat/cara kontrasepsi, proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi tertinggi adalah pada metode kontrasepsi suntikan 1 bulan (46,4%), disusul oleh pil (30,1%). Berdasarkan jumlah anak masih hidup yang dimiliki proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi terbanyak pada responden yang memiliki 3 anak masih hidup (49,6%). Alasan terbanyak putus pakai adalah takut efek samping (26,6%) dan alasan ingin hamil menempati peringkat kedua terbanyak. Diharapkan pelaksanaan komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) yang lebih baik terkait pembatasan jumlah anak, serta PUS dalam kelompok umur 30-34 tahun dan 35-39 tahun yang merupakan kelompok usia dengan kejadian putus pakai yang paling tinggi dapat menjadi sasaran perhatian program.

Kata kunci: kontrasepsi, putus pakai, Sumatera Utara

ABSTRACT

Discontinuation rates indicates problems of using contraceptiv. This study aims to provide description about contraceptive dropouts in North Sumatra at 2017 based on data Program Performance Indicator KKBPK RPJMN Survey 2017. It was a descriptive study. The population referred to in this study were women of childbearing age 15-49 years who were respondents in Program Performance Indicator KKBPK RPJMN Survey 2017. Samples were those 65 women who had used contraceptive methods in the last 12 months but didn't use any methods of contraception when the survey was conducted. Data had been weighted and normalized before analyzed. The proportion of contraceptive discontinuation events in Sumatera Utara for women of childbearing age 15-49 years according to the survey data is 7.4% or 65 of 876 people who had stopped using contraception when survey conducted. Study showed the largest proportion of discontinuation events is in the group of 35-39 years (40.2%), elementary and junior high school education (each has 31.0%), not working (58.6%), living in urban areas (56,0%) , and medium wealth quintiles

(38.4%). Based on contraceptive methods, the highest proportion of contraceptive discontinuation was in the 1-month injection contraception (46.4%), followed by pill (30.1%). Based on the number of children, the highest proportion of discontinuations in contraception was in respondents who had 3 children (49.6%). The most reason for dropping out were afraid of side effects (26.6%) and wanting to get pregnant (20,8%). It is expected that the implementation of better communication, information and education related to limiting the number of children, and those women in the age 30-34 and 35-39 years which were the highest age group with the event of discontinuation can be the target of programme.

Keywords: contraceptive, discontinuity, North Sumatera

PENDAHULUAN

Salah satu prioritas pembangunan nasional di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2010-2025 adalah mewujudkan penduduk tumbuh seimbang. Pertumbuhan penduduk yang seimbang salah satunya ditandai dengan menurunnya Total Fertility Rate (TFR). Hasil SDKI 2012 menunjukkan angka TFR sebesar 2,6 yang berarti seorang wanita di Indonesia rata-rata melahirkan 2,6 anak selama masa hidupnya. Adapun target indikator yang ditetapkan dalam Renstra BKKBN, yaitu 2, 33 anak per wanita pada tahun 2017 (BKKBN, 2015).

Menurut Moore dkk. (2013) kontrasepsi sangat penting untuk kesehatan dan kualitas hidup manusia. Mampu menentukan waktu, jarak dan jumlah anak merupakan manfaat kontrasepsi untuk kehidupan pasangan usia subur (PUS) dan keluarga mereka. Meningkatkan pemakaian kontrasepsi juga merupakan salah satu langkah untuk menurunkan TFR. Hasil survei Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017 menunjukkan bahwa angka prevalensi wanita kawin yang menggunakan kontrasepsi ialah 60%, di mana 58% menggunakan alat/cara kontrasepsi modern. Angka prevalensi KB modern tersebut belum mencapai target indikator yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu 60,9% pada tahun 2017 (BKKBN, 2017).

Perbedaan dalam hal ketersediaan, aksesibilitas dan penerimaan berbagai metode kontrasepsi menunjukkan bahwa tidak semua metode dapat diterima pada waktu dan tempat yang sama ataupun berbeda. Kejadian dimana akseptor kontrasepsi berhenti menjadi akseptor merupakan kasus putus pakai atau disebut juga *Drop Out*. Adapun tingkat putus pakai kontrasepsi berdasarkan hasil Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017 ialah 22%, di mana angka ini mengalami sedikit peningkatan bila dibandingkan dengan survei yang sama pada tahun 2016 (21%). Tingkat putus pakai/ketidaklangsungan pemakaian kontrasepsi mengindikasikan adanya permasalahan dalam pemakaian kontrasepsi.

Hasil kajian Indrawati (2014) terhadap data Riset Kesehatan Dasar Tahun 2010 menunjukkan bahwa kejadian berhenti pakai

berdasarkan kawasan lebih besar pada kawasan luar Jawa Bali II yakni sebesar 33,6% dibandingkan kawasan luar Jawa Bali I (32,9%) dan Jawa Bali (30,5%). Jika dilihat pada setiap kawasan, kejadian berhenti pakai kontrasepsi di kawasan Jawa Bali yang tertinggi adalah di Provinsi DKI Jakarta (35,7%), Banten (33,6%) dan Daerah Istimewa Yogyakarta (32,9%). Pada kawasan Luar Jawa Bali I yang tertinggi di Provinsi Sumatera Utara (39,4%), Sulawesi Selatan (38,1%) dan NAD (37,7%). Sementara di kawasan Luar Jawa Bali II, Provinsi Papua, Papua Barat dan Sulawesi Tenggara menduduki urutan tertinggi dengan besar proporsi 49,8%, 45,1% dan 43%.

Oleh karena itu dalam penelitian ini berdasarkan data Survei Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017 peneliti ingin mengetahui gambaran tentang kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada tahun 2017.

METODE

Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder hasil Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017. Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017 merupakan survei tahunan yang dilakukan oleh Pusat Penelitian Pengembangan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera BKKBN yang memberikan informasi tentang capaian program Kependudukan, Keluarga Berencana (KB), dan Pembangunan Keluarga.

Data yang dimanfaatkan dalam penelitian ini adalah data tentang penggunaan kontrasepsi oleh PUS serta karakteristik yang melekat sehingga didapatkan gambaran kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada tahun 2017. Putus pakai kontrasepsi adalah kejadian berhentinya PUS yang merupakan pengguna metode kontrasepsi menjadi bukan pengguna metode kontrasepsi. Status berhenti pakai diketahui melalui jawaban responden tentang kesertaan responden dalam penggunaan metode kontrasepsi dalam 12 bulan terakhir namun tidak menggunakan kontrasepsi saat survei dilakukan.

Penelitian yang akan dilakukan bersifat deskriptif. Populasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah PUS berusia 15-49 tahun

yang menjadi responden dalam Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017 yaitu 876 PUS yang pernah pakai alat/cara KB dalam 12 bulan terakhir. Sampel adalah semua PUS berusia 15-49 tahun yang menggunakan alat/cara kontrasepsi dalam 12 bulan terakhir namun tidak menggunakan alat/cara kontrasepsi saat survei dilakukan. Setelah filter data dilakukan, diketahui bahwa besaran sampel adalah 65 PUS.

Pada analisis ini sebelum dilakukan analisis data, terlebih dahulu dilakukan pembobotan (*weighting*) dikarenakan metode pengumpulan data menggunakan *cluster sampling* pada waktu pemilihan sampel. Sebelum dilakukan pembobotan, dilakukan normalisasi bobot agar jumlah responden yang dianalisis tidak mengalami pembengkakan (Besral, 2012).

Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN Tahun 2017 mencakup 4 kuesioner yaitu kuesioner rumah tangga, keluarga, wanita usia subur dan remaja. Komponen pertanyaan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pertanyaan HQ D sampai dengan HQ 19 pada kuesioner rumah tangga dan pada kuesioner wanita. Data univariat seperti umur, pendidikan, pekerjaan, tempat tinggal, kuintil kekayaan, metode kontrasepsi, jumlah anak masih hidup yang dimiliki oleh PUS, alasan berhenti memakai alat/cara KB dianalisis secara deskriptif. Adapun pengkategorian variabel umur dan kuintil kekayaan mengikuti kategori umur dalam Laporan SRPJM 2017. Variabel umur dimulai dari umur 15 tahun (sesuai kategori usia WUS) yang kemudian dikategorikan dalam rentang 5 tahun. Variabel kuintil kekayaan diukur berdasarkan kepemilikan rumah tangga responden dan dibagi menjadi 5 kategori yaitu terbawah, menengah bawah, menengah, menengah atas, dan teratas. Kemudian dilakukan analisis statistik pada variabel umur berdasarkan metode kontrasepsi, umur berdasarkan alasan berhenti memakai alat/cara KB, metode kontrasepsi berdasarkan alasan berhenti memakai alat/cara KB, analisis dilakukan dengan tabulasi silang kemudian disajikan dalam bentuk tabel distribusi frekuensi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada perempuan yang merupakan PUS berusia 15-49 tahun menurut data Survei Indikator RPJMN adalah sebanyak 7,4% dari 876 PUS yang pernah pakai alat/cara KB dalam 12 bulan terakhir namun telah berhenti saat survei dilakukan. Distribusi proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi di

Sumatera Utara pada tahun 2017 berdasarkan sosiodemografi seperti disajikan pada tabel 1.

Tabel 1. Distribusi Proporsi Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi Di Sumatera Utara Tahun 2017 Berdasarkan Sosiodemografi

No	Sosiodemografi	(%)
1.	Umur (tahun)	
	15-19	1,5
	20-24	6,5
	25-29	9,6
	30-34	26,9
	35-39	40,2
	40-44	10,1
2.	45-49	5,2
	Total	100
	Pendidikan	
	SD	31,0
	SLTP	31,0
	SMA	21,7
	D1/D2/D3	2,9
3.	Perguruan Tinggi	13,4
	Total	100
	Pekerjaan	
	Pertanian	12,6
	Perdagangan	13,7
	PNS/TNI/Polri	7,0
	Swasta	1,7
4.	Tidak Bekerja/Ibu Rumah Tangga	58,6
	Lainnya	6,4
	Total	100
	Daerah Tempat Tinggal Perkotaan	55
	Perdesaan	44
	Total	100
	5.	Kuintil Kekayaan Terbawah
Menengah Bawah		10,3
Menengah		38,4
Menengah Atas		15,2
Teratas		15,8
Total		100

Sumber: Hasil Penelitian (2017)

Berdasarkan tabel 1 dapat diketahui bahwa proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi tertinggi adalah pada kelompok umur 35-39 tahun, disusul oleh kelompok umur 30-34 tahun dan terkecil pada kelompok umur 15-19 tahun. Terdapat lebih dari 70% PUS berumur 35-39 tahun yang putus pakai telah memiliki anak >2. Menurut data SDKI 2012, puncak kemampuan reproduksi wanita di Indonesia adalah 25-29 tahun. Adapun *Age Specific Fertility Rate* (ASFR) pada kelompok umur 20-24 tahun adalah 138 anak per 1.000 wanita, lalu 143 per 1.000 wanita

kelompok umur 25-29 tahun, 103 pada kelompok umur 30-34 tahun dan 62 per 1.000 wanita kelompok umur 35-39 tahun.

Berdasarkan variabel pendidikan, dapat dilihat bahwa proporsi kejadian terbanyak pada responden dengan jenjang pendidikan pernah diduduki ialah SD dan SLTP. Kemudian jika dilihat distribusi proporsi kejadian putus pakai berdasarkan pekerjaan terbanyak pada responden dengan status pekerjaan ialah tidak bekerja/ibu rumah tangga, disusul oleh pekerjaan di sektor perdagangan. Hasil kajian Agrianti (2014) menunjukkan bahwa pendidikan merupakan variabel yang memiliki hubungan signifikan secara statistik dengan putus pakai kontrasepsi ($p < 0,05$), sedangkan pekerjaan sebaliknya ($p > 0,05$). Pendidikan WUS yang lebih baik diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan WUS tentang kontrasepsi berupa jenis-jenis, cara penggunaan serta efek samping kontrasepsi dapat memengaruhi sikap WUS untuk berkontrasepsi.

Variabel sosiodemografi berikutnya adalah klasifikasi daerah tempat tinggal. Berdasarkan klasifikasi daerah tempat tinggal, kejadian putus pakai kontrasepsi terbanyak pada responden yang tinggal di daerah perkotaan namun tidak terlalu jauh berbeda dengan di perdesaan. Meskipun kecenderungan untuk mendapatkan akses pelayanan kontrasepsi di perkotaan lebih mudah, menurut penelitian Sistri (2009), tidak terdapat hubungan bermakna antara tempat tinggal responden dengan kelangsungan pemakaian kontrasepsi, di mana hasil probabilitas kelangsungan penggunaan kontrasepsi di perdesaan (48,22%) lebih rendah daripada di perkotaan (50,75%).

Jika dilihat berdasarkan kuintil kekayaan, maka urutan dari kasus paling banyak ke paling sedikit adalah kuintil kekayaan menengah, terbawah, teratas, menengah ke atas, dan menengah ke bawah. Penelitian Indrawati (2013) membuktikan bahwa faktor sosial ekonomi yakni penghasilan keluarga di mana dalam penelitian tersebut menggunakan proksi pengeluaran rumah tangga) berhubungan dengan kejadian berhenti pakai penggunaan kontrasepsi. Hasil analisis penelitian tersebut menunjukkan keluarga yang mampu memiliki risiko lebih tinggi untuk berhenti pakai. Terdapat beragam variasi metode dan alat kontrasepsi yang ada di Indonesia sehingga PUS dapat memilih metode dan alat kontrasepsi yang digunakan sesuai dengan kebutuhan.

Tabel 2 menggambarkan bahwa proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi tertinggi adalah pada metode kontrasepsi suntikan 1 bulan, disusul oleh metode pil. Hal ini sejalan dengan hasil Survei Demografi dan Kesehatan

Indonesia (SDKI) Tahun 2012 di mana tingkat putus pakai lebih tinggi pada pil (41%), kondom (31%) dan suntikan (25%) yang mana merupakan metode kontrasepsi jangka pendek dibandingkan dengan metode jangka panjang seperti IUD (6%) dan implant (8%).

Tabel 2. Distribusi Proporsi Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi di Sumatera Utara Pada Tahun 2017 Berdasarkan Metode Kontrasepsi

Metode Kontrasepsi	(%)
Susuk KB/Implan	2,5
IUD/Spiral	0,7
Suntikan 1 bulan	46,4
Suntikan 3 bulan	10,3
Pil	30,1
Kondom pria	0,6
Pantang berkala	2,8
Senggama terputus	6,6

Sumber: Hasil Penelitian (2017)

Pemakaian kontrasepsi di Indonesia masih didominasi oleh kontrasepsi jangka pendek, yaitu metode suntik dan pil. Besarnya pemakaian kontrasepsi jangka pendek umumnya berimbang pada tingginya tingkat putus pakai alat kontrasepsi. Tidak seperti penggunaan metode kontrasepsi jangka panjang, penggunaan metode kontrasepsi jangka pendek membuat akseptor perlu pergi ke tempat pelayanan kontrasepsi dalam jangka waktu singkat (Ekoriano & Novita, 2018). Salah satu arah kebijakan dan strategi nasional BKKBN adalah peningkatan pelayanan KB dengan menggunakan MKJP untuk mengurangi resiko putus pakai. Belum diketahui angka peserta mix MKJP di Sumatera Utara, namun peserta mix MKJP terhadap PUS pemakai kontrasepsi modern tahun 2017 sebesar 21,5% dan angka ini belum mencapai target nasional yang ditetapkan dalam RPJMN 2015-2019 (21,7%).

Sasaran strategis Program KKBPK tahun 2012-2015 salah satunya adalah pengendalian angka kelahiran total (TFR) di Sumatera Utara. Pada tahun 2017 TFR Sumatera Utara ditargetkan sebesar 2,33 artinya setiap wanita usia subur memiliki 2-3 anak selama masa suburnya, sedangkan berdasarkan data SDKI TFR di Sumatera Utara masih sebesar 3,00. Pembatasan jumlah anak dalam keluarga dimaksudkan agar setiap anak mendapatkan pemenuhan kebutuhan yang layak baik secara fisik dan psikologis. Distribusi proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada tahun 2017 berdasarkan jumlah anak masih

hidup yang dimiliki responden disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Distribusi Proporsi Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi Di Sumatera Utara Pada Tahun 2017 Berdasarkan Jumlah Anak Masih Hidup Yang Dimiliki Responden

Jumlah anak masih hidup	(%)
1	12,7
2	25,0
3	49,6
4	6,2
5	1,6
6	3,2
7	0,5
8	1,2

Sumber: Hasil Penelitian (2017)

Tabel 3 menggambarkan bahwa mayoritas proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi berasal dari responden yang memiliki 3 anak masih hidup dan kedua terbanyak pada responden yang memiliki 2 anak masih hidup. Hal ini tak sejalan dengan hasil kajian Indrawati (2014) menyatakan bahwa faktor riwayat reproduksi yang terdiri dari jumlah anak dan komposisi anak yang telah dimiliki merupakan faktor penentu kejadian berhenti pakai penggunaan kontrasepsi.

Odds ratio tertinggi pada kelompok yang belum memiliki anak sampai memiliki 1 anak yaitu sebesar hampir 1,5 kali (model 1:OR 1,468; 95% CI 1,373-1568) lebih tinggi berhenti pakai penggunaan kontrasepsi dibandingkan dengan yang telah memiliki anak 3 orang atau lebih. Komposisi anak yang lengkap atau memiliki anak perempuan dan laki-laki dalam keluarga masih pula menjadi penghambat penggunaan kontrasepsi. Adapun responden yang memiliki 8 anak masih hidup dan riwayat melahirkan 12 kali adalah responden berumur 46 tahun yang sebelumnya menggunakan kontrasepsi implan namun berhenti dengan alasan ingin alat/cara yang lebih efektif.

Hasil survei RPJMN tahun 2017 menunjukkan bahwa terdapat beberapa alasan responden tidak melanjutkan penggunaan alat atau metode kontrasepsi karena setiap jenis memberikan efek yang berbeda kepada penggunanya dan adanya alasan lain dari responden sendiri.

Berdasarkan tabel 4 tergambar bahwa proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi terbanyak pada responden dengan alasan takut efek samping. Kemudian kedua terbanyak adalah alasan ingin hamil, di mana 94,1% dari

responden dengan alasan ingin hamil memiliki jumlah anak masih hidup 3. Berdasarkan data SDKI Tahun 2012 alasan utama untuk menghentikan pemakaian suatu metode kontrasepsi adalah keinginan untuk hamil (29 persen). Alasan berikutnya terbanyak adalah takut efek samping atau masalah kesehatan (18%).

Tabel 4. Distribusi Proporsi Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi Di Sumatera Utara Pada Tahun 2017 Berdasarkan Alasan Berhenti Menggunakan Alat / Cara Kontrasepsi

Alasan berhenti	(%)
Tidak tahu	1,3
Jarang hub.seks/suami jauh	0,2
Hamil saat menggunakan	15,6
Ingin Hamil	20,8
Suami/pasangan tidak setuju	12,4
Ingin alat/cara yang lebih efektif	1,3
Masalah kesehatan	5,9
Takut efek samping	26,6
Tidak nyaman	2,4
Mengganggu proses tubuh	4,1
Lainnya	9,4

Sumber: Hasil Penelitian (2017)

Berdasarkan kajian Kiswanto (2015), terdapat 691 orang (21,9%) yang menggunakan alat kontrasepsi tahun 1997 yang tidak menggunakan lagi tahun 2000. Kemudian pengguna alat kontrasepsi tahun 2000 yang tidak menggunakan lagi tahun 2007 sebanyak 868 orang (21,6%) dari total pemakai tahun 2000. Alasan paling banyak adalah ingin mempunyai anak lagi yang mencapai 65,8 % dari tahun 1997 sampai tahun 2000. Alasan terbanyak kedua berhenti pakai alat kontrasepsi adalah faktor kesehatan. Sementara itu, antara tahun 2000 sampai tahun 2007 alasan yang paling banyak dikemukakan juga adalah keinginan mempunyai anak lagi yang besarnya mencapai 53,3%, dan alasan berikutnya adalah faktor kesehatan.

Penelitian oleh Bradley, Schwandt dan Khan (2009) juga menemukan bahwa di Indonesia proporsi berdasarkan alasan berhenti terbanyak adalah ingin hamil, kemudian terbanyak berikutnya adalah efek samping meski proporsinya mengalami penurunan dari 18,9% pada tahun 1997 menjadi 18,5% pada bulan Maret tahun 2002.

Tabel 5. Distribusi Proporsi Umur Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi Berdasarkan Alat/Cara Kontrasepsi

		Umur (tahun) (%)						Total	
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44		45-49
Alat/Cara Kontrasepsi	Implan	0	0	0	0	0	0	100	100
	IUD	0	0	0	0	0	0	0	0
	Suntikan 1 bulan	0	10,0	16,7	3,3	56,7	13,3	0	100
	Suntikan 3 bulan	14,3	0	14,3	28,6	14,3	28,5	0	100
	Pil	0	0	0	60,0	30,0	5,0	5,0	100
	Kondom Pria	0	0	0	0	0	0	0	0
	Pantang Berkala	0	50,0	0	0	0	0	50,0	100
	Senggama Terputus	0	0	20,0	20,0	40,0	0	20,0	100

Sumber: Hasil Penelitian (2017)

Guna mengetahui kelompok umur yang putus pakai pada setiap alat/cara kontrasepsi dilakukan tabulasi silang. Berdasarkan tabel 5 dapat dilihat bahwa pengguna implan yang putus pakai berasal dari kelompok umur 45-49 tahun. Kejadian putus pakai pada pengguna suntikan 1 bulan hampir dapat ditemui pada semua kelompok umur kecuali kelompok umur 15-19 tahun dan 45-49 tahun.

Begitu pula pada pengguna suntikan 3 bulan, kejadian putus pakai terdapat pada semua kelompok umur kecuali kelompok umur 20-24 tahun dan 45-49 tahun. Kejadian putus pakai pada pengguna pil juga didominasi oleh kelompok umur 30-34 tahun. Sedangkan

kejadian putus pakai kontrasepsi pantang berkala berasal dari kelompok umur 20-24 tahun dan 45-49 tahun. Pada kejadian putus pakai kontrasepsi senggama terputus tidak dijumpai pada kelompok umur 15-19, 20-24 dan 40-44 tahun.

Berikutnya dilakukan tabulasi silang untuk melihat distribusi proporsi umur berdasarkan alasan berhenti menggunakan alat/cara kontrasepsi seperti tersaji pada tabel 6. Tabel 6 menggambarkan bahwa kejadian putus pakai dengan alasan tidak tahu ada pada responden berumur 45-49 tahun. Responden dengan alasan hamil pada saat menggunakan berumur 20-24, 30-34, dan 35-39 tahun.

Tabel 6. Distribusi Proporsi Umur Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi Berdasarkan Alasan Berhenti Menggunakan

		Umur (%)						Total	
		20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49		
Alasan Berhenti Menggunakan	Tidak tahu	0	0	0	0	0	0	100	100
	Jarang hub.seks/suami jauh	0	0	0	0	0	0	0	0
	Hamil Saat Menggunakan	0	22,2	0	55,6	22,2	0	0	100
	Ingin Hamil	7,1	7,1	35,7	14,3	21,5	14,3	0	100
	Suami Tidak Setuju	0	0	0	0	100	0	0	100
	Ingin Alat/Cara yang Lebih Efektif	0	0	0	0	0	0	100	100
	Masalah Kesehatan	0	0	0	0	33,3	66,7	0	100
	Takut Efek Samping	0	5,8	0	47,1	47,1	0	0	100
	Tidak Nyaman	0	0	0	100	0	0	0	100
	Mengganggu Proses Tubuh	0	0	0	0	0	100	0	100
	Lainnya	0	0	16,7	0	49,9	16,7	16,7	100

Sumber: Hasil Penelitian (2017)

Dapat dilihat pula responden dengan alasan ingin hamil lagi memiliki umur yang beragam, namun didominasi oleh kelompok umur 25-29 tahun. Sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa umur 25-29 tahun merupakan puncak kemampuan reproduksi. Kehamilan pada usia di atas 30 tahun sendiri dinilai berisiko. Hal ini berkaitan dengan kondisi kesehatan yang menurun, maka kualitas sel telur pun akan menurun sehingga dapat meningkatkan risiko keguguran, serta kelainan/cacat bawaan pada janin akibat kelainan kromosom dan keluhan kesehatan saat hamil seperti tekanan darah tinggi dan diabetes yang sering memengaruhi proses persalinan (Curtis, 1999).

Sedangkan proporsi kejadian putus pakai dengan alasan masalah kesehatan hampir berasal dari kelompok umur 35-39 dan 40-44 tahun. Alasan masalah kesehatan sendiri berbeda dengan takut efek samping. Adapun yang dimaksud dengan alasan masalah kesehatan adalah responden berhenti menggunakan kontrasepsi karena masalah kesehatan seperti tekanan darah tinggi.

Pada kejadian putus pakai dengan alasan takut efek samping, responden merupakan kelompok umur 20-24 tahun, 30-34 tahun, dan 35-39 tahun. Tidak diketahui efek samping yang dirasakan oleh responden. Terdapat pula kejadian putus pakai dengan alasan tidak nyaman pada responden dari kelompok umur 30-34 tahun. Adapun yang dimaksud dengan tidak nyaman adalah responden menganggap bahwa menggunakan kontrasepsi merepotkan/menyulitkan misalnya responden beranggapan bahwa minum pil setiap hari itu merepotkan. Kejadian putus pakai dengan alasan mengganggu proses tubuh berasal dari responden pada kelompok umur 40-44 tahun. Mengganggu proses tubuh yang dimaksud adalah penggunaan kontrasepsi dapat mengubah pola menstruasi. Pengetahuan tentang kemungkinan efek samping yang terjadi dan upaya penanggulangannya sebaiknya diketahui oleh WUS sebelum memutuskan menggunakan alat kontrasepsi, sehingga diharapkan kasus *drop out* dapat dihindarkan.

Distribusi proporsi metode kontrasepsi kejadian putus pakai kontrasepsi berdasarkan alasan berhenti menggunakan alat/cara kontrasepsi dapat dilihat pada tabel 7. Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa dapat dilihat bahwa distribusi proporsi metode kontrasepsi kejadian putus pakai kontrasepsi berdasarkan alasan berhenti menggunakan alat/cara kontrasepsi hanya terdapat 1 responden dengan alasan ingin alat/cara yang lebih efektif dimana sebelumnya responden tersebut menggunakan alat kontrasepsi implan.

Menurut Bradley, Schwandt, Khan (2009) di setiap negara, setidaknya beberapa perempuan yang beralih ke metode yang kurang efektif mengatakan mereka membuat peralihan karena mereka menginginkan metode yang lebih efektif. Ini mengindikasikan bahwa wanita tidak memiliki informasi yang baik tentang keefektifan metode kontrasepsi. Secara khusus, banyak wanita tampaknya berpikir pil lebih efektif daripada suntik. Meskipun perbedaan dalam kemanjuran klinis antara metode hormonal tidak besar, ada perbedaan yang lebih besar dalam tingkat kegagalan dalam penggunaan umum seperti yang ditunjukkan dalam laporan tersebut. Tingkat kegagalan pil satu tahun hingga enam kali lebih tinggi daripada tingkat kegagalan injeksi. Mengingat tingkat kegagalan yang berbeda ini, beralih ke metode yang kurang efektif dapat memiliki dampak yang signifikan terhadap prevalensi kehamilan yang tidak direncanakan atau tidak diinginkan. Adalah penting bahwa informasi keluarga berencana dan konseling menggabungkan rincian tentang keefektifan metode untuk memberi pengguna perencanaan keluarga semua informasi tentang keluarga berencana sebelum mereka membuat keputusan tentang metode mana yang harus dipilih.

Dari pembahasan sebelumnya diketahui bahwa takut efek samping merupakan alasan terbanyak putus pakai. Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa alasan takut efek samping berasal dari pengguna suntikan 1 bulan dan pil. Terdapat pula kejadian putus pakai dengan alasan mengganggu proses tubuh datang dari pengguna suntikan 1 bulan. Adapun cara kerja dari alat kontrasepsi adalah mengganggu siklus menstruasi, termasuk mencegah pelepasan sel telur (ovum) dari indung telur (ovarium) sehingga kemungkinan efek samping yang terjadi adalah perubahan pola menstruasi berupa menstruasi tidak teratur, menstruasi lama, tidak menstruasi dan perdarahan bercak (spotting) (BKKBN, 2017). Pemahaman tentang informasi seperti tersebut di atas harusnya telah diketahui oleh pengguna kontrasepsi sehingga dapat menekan kejadian *drop out*.

Kejadian putus pakai dengan alasan masalah kesehatan dari pengguna suntikan 1 bulan dan pil. Tidak diketahui secara spesifik masalah kesehatan yang dialami oleh responden. Masalah kesehatan merupakan salah satu kriteria penentuan alat kontrasepsi. Misalnya pada penderita tuberkulosis yang sedang mengonsumsi obat Tuberkulosis tidak diperkenankan menggunakan alat kontrasepsi suntikan 1 bulan, pil progestin, dan pil kombinasi (BKKBN, 2017). Sangat penting bagi *provider* untuk memberikan informasi alat

kontrasepsi yang dapat digunakan oleh WUS sesuai dengan kondisi kesehatannya. Selain itu terdapat pula kejadian putus pakai dengan

alasan lainnya sebanyak 28,6 dari pengguna pil dan senggama terputus. Namun tidak diketahui secara rinci alasan dari responden.

Tabel 7. Distribusi Proporsi Metode Kontrasepsi Kejadian Putus Pakai Kontrasepsi Berdasarkan Alasan Berhenti Menggunakan Alat/Cara Kontrasepsi

	Alat/Cara Kontrasepsi (%)								
	Implan	IUD	Suntik 1 bulan	Suntik 3 bulan	Pil	Kondom Pria	Pantang Berkala	Senggama Terputus	Total
Tidak tahu	0	0	0	0	0	0	100	0	100
Jarang hub.seks/ suami jauh	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hamil Saat Menggunakan	0	0	30	10	50	0	0	10,0	100
Ingin Hamil Suami	0	0	38,5	30,8	23,1	0	7,7	0	100
Tidak Setuju Ingin Alat/Cara yang Lebih Efektif	0	0	100	0	0	0	0	0	100
Masalah Kesehatan	100	0	0	0	0	0	0	0	100
Takut Efek Samping	0	0	66,7	0	33,3	0	0	0	100
Tidak Nyaman Mengganggu Tubuh	0	0	52,9	0	47,1	0	0	0	100
Lainnya	0	0	0	100	0	0	0	0	100
	0	0	100	0	0	0	0	0	100
	0	0	0	0	50	0	0	50	100

KESIMPULAN

Proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara pada perempuan yang merupakan PUS berusia 15-49 tahun menurut data Survei Indikator RPJMN adalah sebanyak 7,4%. Angka proporsi kejadian putus pakai kontrasepsi di Sumatera Utara ini sebenarnya sudah cukup baik, di mana angka ini berada di bawah angka nasional. Hasil telaah berdasarkan sosiodemografi, proporsi terbesar kejadian putus pakai adalah pada kelompok umur 35-39 tahun, pendidikan SLTP, tidak bekerja, tinggal di perkotaan, dan kuintil kekayaan menengah dan terbawah (20,3%). Setelah dianalisis ditemukan informasi bahwa kejadian putus pakai terbanyak

disebabkan alasan takut efek samping, hal ini mengindikasikan pemahaman akseptor terhadap alat kontrasepsi yang pernah digunakan. Selain takut efek samping, alasan kedua terbanyak adalah ingin hamil yang mana mayoritas responden tersebut sudah memiliki anak yang masih hidup lebih dari dua. Kejadian putus pakai terbanyak disumbang oleh pengguna kontrasepsi suntikan 1 bulan, memiliki 3 anak masih hidup.

REKOMENDASI

1. Diharapkan pelaksanaan komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) yang lebih giat lagi terkait pembatasan jumlah anak untuk

- meningkatkan kesadaran para PUS, hal ini terkait banyaknya kejadian putus pakai pada PUS dengan anak masih hidup >2. Pembatasan jumlah anak merupakan salah satu komponen keluarga berencana. Program tersebut dimaksudkan agar memungkinkan orang tua untuk berinvestasi lebih banyak pada anak yang ada, meningkatkan status pendidikan, dan kesehatan mereka. Sehingga dengan kesadaran akan pentingnya pembatasan jumlah anak, PUS diharapkan berkomitmen dalam program keluarga berencana.
2. PUS dalam kelompok umur 30-34 tahun dan 35-39 tahun yang merupakan kelompok usia dengan kejadian putus pakai yang paling tinggi dapat menjadi sasaran program kegiatan, termasuk kegiatan kemasyarakatan untuk menjangkau WUS yang tidak bekerja.
 3. Sosialisasi tentang metode kontrasepsi terutama metode kontrasepsi jangka panjang seperti *intrauterine device* (IUD), metode operasi pria (MOP), metode operasi wanita (MOW) yang lebih baik lagi baik di perkotaan ataupun perdesaan sehingga diharapkan terjadi peningkatan pemahaman penggunaan metode tersebut termasuk pemahaman tentang efek samping. Pemahaman tersebut oleh akseptor diharapkan menguatkan komitmennya dalam menggunakan metode kontrasepsi. Begitu pula dengan MKJP, semakin dikenali dan dipahaminya MKJP oleh para PUS diharapkan dapat meningkatkan angka partisipasi MKJP.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Perwakilan BKKBN Provinsi Sumatera Utara yang telah memberikan data dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

Agrianti, Dian. 2014. *Pola dan Perbedaan Perilaku Putus Pakai, Kegagalan, dan Penggantian Alat/Cara Kontrasepsi Menurut Wilayah di Indonesia (Analisis Data SDKI 2012)*. Skripsi Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia. Depok.

Bradley, Sarah E.K., Hilary M. Schwandt, and Shane Khan. 2009. *Levels, Trends, and Reasons for Contraceptive Discontinuation*. DHS Analytical Studies No. 20. Calverton, Maryland, USA: ICF Macro.

Besral. 2012. Bahan Kuliah Manajemen dan Analisis Data 3. Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia, Depok.

Badan Pusat Statistik. 2013. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2012*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

BKKBN. 2015. *Rencana Strategis Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional Tahun 2015-2019*. Jakarta

BKKBN. 2016. *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah 2015*. Jakarta

BKKBN 2017. *Aman dan Sehat Menggunakan Kontrasepsi*. Jakarta

BKKBN Pusat Penelitian dan Pengembangan Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera. 2017. *Laporan Hasil Survei Indikator Kinerja Program KKBPK RPJMN*. Jakarta

Curtis, GB. Kehamilan di Atas Usia 30. 1999. Dalam: Satyanegara S (editor), Asih Y (alih bahasa). Jakarta: Arcan.

Ekoriano, Mario., Novita, Firma. 2018. *Dinamika Pemakaian Kontrasepsi Modern di Indonesia (Analisis Data Susenas 2015)*. *Jurnal Kependudukan Indonesia* 13 (1) hal 27-38

Indrawati, Lely. 2014. *Determinan Kejadian Berhenti Pakai (Drop Out) Kontrasepsi di Indonesia*. *Buletin Penelitian Sistem Kesehatan* 17(1) hal 55-62

Moore, Kirsten et al. 2013. *A greenprint for sustainable contraceptive research and development*. *Contraception* 87(3) hal 347 - 351. Doi: doi.org/10.1016/j.contraception.2012.07.020

Sistri, Sariana. 2009. *Kelangsungan Penggunaan Kontrasepsi di Indonesia*. *Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional* 3(5) hal 206-211.

Hasil Penelitian

KOMUNIKASI TERAPEUTIK TENAGA KESEHATAN TERHADAP PASIEN RAWAT INAP DALAM UPAYA PENINGKATAN KUALITAS PELAYANAN RUMAH SAKIT HAJI MEDAN

(THERAPEUTIC COMMUNICATION OF HEALTH WORKERS ON HOSPITAL PATIENTS IN EFFORTS TO IMPROVE SERVICES QUALITY OF HAJI HOSPITAL MEDAN)

Nina Siti Salmaniah Siregar

Universitas Medan Area
Jl Kolam No. 1, Medan Estate, Indonesia, 20223
email: ninasalmaniah@yahoo.com

Diterima: 13 Januari 2020; Direvisi 1: 19 April 2020; Disetujui: 20 April 2020

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bentuk komunikasi terapeutik tenaga kesehatan pada fase orientasi, fase kerja dan fase penyelesaian terhadap pasien rawat inap di Rumah Sakit Umum Haji Medan. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Subjek pada penelitian ini adalah tenaga kesehatan atau pelaksana komunikasi terapeutik, serta pasien rawat inap. Tehnik pengumpulan data dilakukan dengan cara wawancara mendalam, observasi, studi kepustakaan dan dokumentasi. Kemudian dianalisis menggunakan model analisis interaktif. Hasil penelitian menemukan bahwa pada fase orientasi atau tahap awal telah dilakukan pelayanan komunikasi kesehatan dengan tujuan utama untuk merumuskan kontrak asuhan medis dan keperawatan dengan pasien, namun diperoleh temuan bahwa keterampilan atau kemampuan komunikasi tenaga kesehatan belum merata dimiliki. Masih ada dokter dan paramedis yang tidak menanyakan perasaan pasien, tidak menggunakan nada suara yang lembut dan simpatik, tampilan ekspresi wajah yang datar, dan kurang memberikan sapaan humor yang dapat mencairkan suasana. Tahap orientasi adalah tahapan awal yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh tenaga kesehatan untuk menggali informasi yang dalam tentang kondisi pasien. Pada fase kerja tenaga kesehatan dinilai telah melakukan layanan yang cukup baik oleh pasien. Namun dari hasil temuan diperoleh bahwa komunikasi terapeutik pada fase kerja masih belum dilakukan dengan lengkap seperti: kurangnya kejelasan informasi tentang kondisi kesehatan dan penyakit pasien, kurangnya kesempatan untuk bertanya, dan masih terdapat kondisi tidak mengingatkan pasien berdoa sebelum mendapatkan perlakuan medis. Pada fase terminasi atau tahap akhir ketika pasien diperbolehkan pulang ke rumah, tenaga kesehatan belum sepenuhnya melakukan tahapan ideal seperti evaluasi subjektif terkait perasaan pasien selama mendapatkan perawatan, dan evaluasi objektif terkait kemajuan medis yang dialami pasien setelah memperoleh pengobatan, serta tindak lanjut yang akan dilakukan pasien dan keluarganya setelah kembali ke rumah.

Kata kunci: komunikasi, terapeutik, pasien, rawat inap

ABSTRACT

This study was conducted to determine the form of therapeutic communication of health workers in the orientation, work and completion phases of inpatients at Medan Haji General Hospital. The research method used is qualitative descriptive. The subjects in this study were health workers or practitioners of therapeutic communication, as well as inpatients. Data collection techniques carried out by in-depth interviews, observation, study of literature and documentation. Then analyzed using an interactive analysis model. The results found that in the orientation phase, therapeutic communication had the main objective to formulate medical and nursing care contracts with patients, but it was found that the skills or abilities were not evenly owned. Health workers do not ask the patient's feelings, not use a soft and sympathetic tone of voice, the appearance of a flat facial expression, and lack of greeting humor that can melt the atmosphere. The orientation phase is the initial stage to explore in-depth information about the patient's condition. In the work phase, they are deemed to have done a fairly good service by the patient. However, the findings obtained

that therapeutic communication in this phase is still not done completely such as: clarity of information about the health conditions and illnesses of patients, lack of opportunity to ask questions, and to remind patients for pray before receiving medical treatment. In the termination phase or the final stage when the patient is allowed to go home, they have not fully carried out the ideal stages such as subjective evaluation of the patient's feelings during treatment, and objective evaluation after receiving treatment and follow-up or plans to be done after returning home.

Keywords: communication, therapeutic, patient, hospitalization

PENDAHULUAN

Komunikasi merupakan proses penyampaian pesan dengan menggunakan lambang-lambang yang bermakna dari komunikator kepada komunikan dengan suatu tujuan tertentu. Tujuan proses komunikasi yaitu perubahan berupa penambahan pengetahuan, merubah pendapat, memperkuat pendapat serta merubah sikap dan perilaku komunikan atau dikenal dalam tiga tingkatan perubahan atau efek dari suatu proses komunikasi yaitu: perubahan pada pengetahuan (kognitif) perubahan pada perasaan (afektif) dan perubahan pada perilaku (behavioral) (Rakhmat, 2005).

Menurut Hovland (dalam Widjaja, 2015), komunikasi adalah suatu proses dimana seorang individu menyampaikan perangsang (biasanya lambang-lambang dalam bentuk kata-kata) untuk mengubah tingkah laku orang lain atau individu lain. Untuk itu harus ada kesepahaman arti dalam proses penyampaian informasi tersebut agar tercapai komunikasi yang harmonis dan efektif baik di bidang apapun terutama dalam bidang kesehatan.

Di dalam dunia kesehatan, kegiatan berkomunikasi juga dilakukan oleh dokter dan tenaga paramedis terhadap pasien. Bentuk komunikasi yang sering dilakukan adalah komunikasi interpersonal. Komunikasi interpersonal yang terjalin antara dokter dan paramedis terhadap pasien merupakan hubungan kerjasama yang ditandai dengan tukar menukar baik pesan, pengalaman, pikiran, perasaan, dan perilaku untuk tujuan antara lain dapat meringankan penderitaan pasien dan membantu pasien lebih cepat sembuh dari penyakit yang dideritanya.

Komunikasi interpersonal di dalam dunia kesehatan dikenal sebagai komunikasi terapeutik yaitu komunikasi langsung yang dilakukan dokter dan paramedis terhadap pasien untuk mengetahui keadaan dan tanggapan pasien saat diperiksa, demikian juga pasien mengetahui perhatian yang diberikan oleh dokter dan tenaga paramedic (Wijaya, 1996). Adapun tujuan dokter dan paramedis berkomunikasi dengan pasien adalah untuk

menolong, membantu serta meringankan beban penyakit yang diderita pasien

Pasien tidak hanya mengalami penderitaan secara fisik namun juga meliputi jiwa atau mental, seperti mengalami gangguan emosi yakni mudah tersinggung, patah semangat disebabkan penyakit yang dideritanya. Sering timbul perasaan sedih, takut, dan cemas dalam diri pasien jika penyakit yang diderita cukup berat bahkan bila divonis sulit untuk disembuhkan. Di sinilah peran komunikasi terapeutik yang dilakukan dokter dan paramedis terhadap pasien sangat penting sebagai salah satu bentuk pelayanan kesehatan di rumah sakit.

Komunikasi terapeutik yang baik dari seorang tenaga profesional bidang medis seperti dokter maupun perawat, mampu memberikan kepercayaan diri bagi pasien. Dalam hal ini, kesan lahiriah atau penampilan dokter dan paramedis serta keramahtamahan mulai dari senyum yang penuh ketulusan, kerapian berbusana, sikap familiar, cara berbicara yang memberikan kesan menarik, dan karakter pribadi yang bertemperamen bijak sangat dibutuhkan untuk menjadi obat pertama bagi pasien (Jalaludin, 2005).

Sejalan dengan apa yang diungkapkan Rogers (dalam Arwani, 1999), bahwa inti dari hubungan antarpribadi dalam komunikasi terapeutik adalah kehangatan, ketulusan, pemahaman yang empatik serta perhatian positif. Idealnya seorang dokter dan tenaga paramedis sebagai komunikator mampu menunjukkan perhatian, melalui pesan lewat tutur kata yang lembut kepada pasien, sehingga dapat membantu pasien sebagai komunikan dalam proses penyembuhan. Selain komunikasi verbal dan komunikasi tertulis, komunikasi nonverbal juga digunakan dalam interaksi antara dokter dan paramedis atau perawat terhadap pasien meliputi antara lain penampilan diri (*self performance*), intonasi suara (*voice tone*), ekspresi wajah, dan sentuhan yang tulus (*haptik*) sehingga pasien merasa tenang, senang dan nyaman selama menjalani proses penyembuhan.

Menurut Effendy (2000), "Komunikasi antarpribadi atau interpersonal dianggap paling efektif dalam upaya mengubah sikap, pendapat atau perilaku seseorang karena sifatnya dialogis, berupa percakapan antara dua orang atau lebih yang terjalin dengan saling bertukar pesan dan melibatkan emosi di dalamnya".

Seorang dokter dan tenaga paramedis dalam melaksanakan tugas sepatutnya menolong pasien dengan kehangatan dan ketulusan, agar pasien merasa dekat dan nyaman. Pendekatan perawatan dalam konteks komunikasi interpersonal antara lain dapat dilakukan berupa pemberian pesan yang jelas disertai tutur kata yang lemah-lembut, menggunakan sikap terbuka dalam konsultasi dan terapi medis agar dapat membantu serta meringankan penderitaan pasien.

Di dalam perspektif ilmu komunikasi terapeutik, dokter dan paramedis atau perawat dapat memberikan pelayanan komunikasi terhadap pasien melalui pendekatan komunikasi verbal yang berkaitan dengan pemberian pesan yang jelas dan ringkas, perbendaharaan kata, pemaknaan denotatif dan konotatif, kesempatan berbicara, penggunaan waktu dan relevansi serta pemberian humor. Di samping komunikasi verbal, komunikasi tertulis juga dilakukan untuk mendukung kelancaran komunikasi terapeutik yang dilakukan seperti penulisan nama obat atau resep obat yang diberikan dokter, memo atau penulisan surat keterangan tentang penyakit, dokumen medis pasien, dan sebagainya. Selain komunikasi verbal dan komunikasi tertulis, komunikasi nonverbal juga digunakan dalam interaksi antara dokter dan paramedis atau perawat terhadap pasien meliputi antara lain penampilan diri intonasi suara, ekspresi wajah, dan sentuhan yang tulus sehingga pasien merasa tenang, senang dan nyaman selama menjalani proses penyembuhan.

Komunikasi terapeutik yang diberikan oleh dokter dan paramedis atau perawat terhadap pasien pada setiap fase atau tahapan, akan terlaksana dengan efektif dan harmonis serta dapat memberi kepuasan kepada pasien bila dilakukan dengan pendekatan komunikasi verbal, komunikasi tertulis dan komunikasi nonverbal yang berkualitas dan profesional. Sebaliknya komunikasi terapeutik yang dilakukan oleh dokter dan paramedis atau perawat pada setiap fase atau tahapan tidak akan dapat memberikan kepuasan kepada pasien

apabila tidak dilakukan dengan prosedur atau perencanaan komunikasi yang berkualitas dan profesional. Kesenjangan dokter dan paramedis atau perawat dalam melakukan kegiatan komunikasi dengan pasien merupakan masalah serius yang tidak saja berpengaruh pada proses penyembuhan pasien, namun juga bagi pencitraan rumah sakit sebagai penyelenggara pelayanan kesehatan untuk masyarakat.

Dokter dan paramedis adalah profesi mulia yang kehadirannya selalu ditunggu oleh pasien, sehingga sudah selayaknya tenaga profesional ini mampu memberikan komunikasi terapeutik yang berkualitas untuk menciptakan hubungan yang baik dan saling mendukung, baik antara sesama dokter dan paramedis atau perawat juga terhadap para pasien. Terwujudnya komunikasi terapeutik yang baik pada setiap fase atau tahapan akan menghasilkan hubungan yang baik juga menumbuhkan rasa percaya pasien bahwa dirinya akan dirawat sebaik-baiknya serta mendapat kesembuhan.

Rumah sakit selayaknya mampu memberikan pelayanan paripurna yaitu pelayanan dengan fase komunikasi terapeutik yang menyeluruh mulai saat pertama pasien datang ke rumah sakit atau fase orientasi, kemudian pada fase kerja yaitu untuk menyatukan proses komunikasi dengan tindakan perawatan dan membangun suasana yang mendukung untuk proses perubahan hingga kepada fase penyelesaian yaitu penilaian pencapaian tujuan dan perpisahan setelah penyelesaian perobatan melalui konsultasi medis dan terapis yang diberikan oleh dokter dan paramedis dalam upaya penyembuhan penyakit (Mukhrifah, 2009).

Terdapat beberapa faktor yang dapat memberikan kepuasan kepada pasien sebagai konsumen yang dapat dilakukan oleh pihak pengelola rumah sakit atau pelaku usaha bidang kesehatan meliputi : faktor bukti fisik, keandalan, ketanggapan, jaminan kepastian dan memberi perhatian tulus dalam Ririn Tri Ratnasari (2011), dimana kunci kelima faktor tersebut tidak dapat dipisahkan dari kualitas komunikasi terapeutik yang terjalin antara dokter dan paramedis atau perawat terhadap pasien di rumah sakit.

Sebagai contoh, bila komunikasi terapeutik dilaksanakan tidak sesuai dengan spirit dalam komunikasi interpersonal yang harmonis, maka yang

dihasilkan adalah respon ketidakpuasan dari pasien. Seorang pasien yang tidak puas pada gilirannya akan menghasilkan sikap atau perilaku tidak patuh terhadap seluruh prosedur keperawatan dan prosedur medis misalnya menolak pasang infus, menolak minum obat, menolak untuk dikompres panas/dingin, dan lain-lain. Akhirnya pasien akan meninggalkan rumah sakit dan mencari jasa pelayanan yang bermutu di tempat lain. Tidak menjadi rahasia lagi bahwa banyak kasus tentang pelayanan komunikasi terapeutik yang kurang baik dari dokter dan paramedis rumah sakit di Indonesia yang diliput dalam berbagai pemberitaan media antara lain misalnya tentang kasus malapraktek, tarif rumah sakit yang mahal dan harga obat yang tidak terjangkau, kesalahan dalam mendiagnosa penyakit, pelayanan komunikasi yang buruk dan sebagainya.

Armilatussholihah (2011), dalam penelitiannya menyatakan bahwa pola komunikasi yang tepat dilakukan oleh perawat untuk kelangsungan komunikasi terapeutik yang efektif dan tepat guna terhadap pasien adalah dengan melakukan pola komunikasi antar pribadi atau komunikasi interpersonal. Selanjutnya, Abdad (2012), dalam penelitiannya bahwa karakteristik dan tingkat pengetahuan perawat yang tinggi merupakan modal dasar bagi pelayanan keperawatan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada pasien rawat inap melalui pelaksanaan komunikasi terapeutik. Penelitian lainnya sebagaimana dilakukan Handayani (2011) bahwa terdapat perbedaan pengetahuan dan kepatuhan pasien hemodialisa (kerusakan ginjal) dalam menjalankan terapi diet pada pasien hemodialisa antara sebelum dan sesudah perlakuan komunikasi terapeutik yang dilakukan dokter dan paramedis di RSUD Pirngadi Medan.

Kondisi kualitas pelayanan kesehatan pada setiap tahapan komunikasi terapeutik oleh dokter dan paramedis terhadap pasien yang belum optimal di rumah sakit Kota Medan juga menjadi salah satu alasan bagi masyarakat Medan untuk lebih memilih berobat ke rumah sakit yang berada di luar negeri seperti di Penang-Malaysia dan Singapura. Pelayanan yang manusiawi dan ramah dari dokter dan paramedis, kelengkapan peralatan dan fasilitas medis, informasi dan diagnosa kesehatan yang cermat serta harga obat yang terjangkau adalah beberapa alasan yang diungkapkan warga Kota Medan ketika ditanya mengapa

mereka lebih tertarik untuk berobat ke rumah sakit di Penang dan Malaka-Malaysia (www.kompasiana.com, 2013). Fakta di lapangan menunjukkan bahwa setiap tahun jumlah masyarakat Medan yang berobat ke Penang-Malaysia cenderung meningkat. Pernyataan Herqutantao (2010) dalam Majalah Kedokteran Indonesia menyebutkan bahwa warga Sumatera Utara dan sekitarnya yang berobat ke Penang-Malaysia mencapai seribu orang setiap bulannya. Informasi ini memperlihatkan kondisi bahwa keberadaan rumah sakit di Kota Medan belum mampu memberikan komunikasi terapeutik yang baik dan pelayanan kesehatan yang memuaskan bagi masyarakat Medan. Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kota Medan tahun 2014 bahwa hingga saat ini setidaknya ada 59 rumah sakit termasuk rumah sakit yang bernuansa Islami dan 19 rumah sakit layanan khusus yang berfungsi memberikan pelayanan kesehatan untuk masyarakat Kota Medan.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bentuk-bentuk komunikasi terapeutik verbal dan nonverbal tenaga kesehatan yaitu dokter dan paramedis terhadap pasien rawat inap mulai dari fase orientasi, fase kerja dan fase penyelesaian di Rumah Sakit Haji Kota Medan.

METODE

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Menurut Bagdan dan Taylor, pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar individu tersebut secara utuh (Moleong, 2000).

Pendekatan kualitatif dipilih karena peneliti ingin mendeskripsikan, memperoleh gambaran yang nyata, menggali informasi yang jelas serta menganalisis implementasi komunikasi terapeutik yang dilakukan dokter dan paramedis terhadap kualitas pelayanan pasien rawat inap dalam pelayanan kesehatan pada Rumah Sakit Umum Haji Medan.

Fokus pendekatan penelitian ini untuk mendapatkan data-data detail tentang ucapan, lisan, tulisan dan tingkah laku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, organisasi dan masyarakat dalam *setting* tertentu yang dikaji dari sudut komprehensif. Peneliti menggunakan

metode deskriptif untuk menguraikan, memaparkan, dan menggambarkan secara rinci mengenai bentuk komunikasi terapeutik yang dilakukan dokter dan paramedis pada fase orientasi (*orientation*), fase kerja (*working*) dan fase penyelesaian (*termination*) terhadap pasien rawat inap pada Rumah Sakit Umum Haji Medan.

Dalam penelitian ini, informan yang dipilih adalah dokter sebagai pelaksana atau komunikator pada komunikasi terapeutik. Informan mewakili paramedis atau perawat yang juga berperan sebagai komunikator pada proses komunikasi terapeutik, dan informan mewakili pasien rawat inap sebagai komunikator atau penerima layanan dalam peristiwa komunikasi terapeutik.

Subjek pada penelitian ini adalah dokter dan paramedis (biasa disebut perawat) selaku komunikator atau pelaksana komunikasi terapeutik, serta pasien rawat inap selaku komunikator atau penerima pesan dari proses komunikasi terapeutik pada fase orientasi, fase kerja dan fase penyelesaian. Berdasarkan uraian di atas, maka informan kunci dalam penelitian ini adalah 20 orang, terdiri dari dokter dan paramedis atau perawat yang bertugas pada Rumah Sakit Haji Medan.

Teknik Pengumpulan dan Analisis Data. Teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data dilakukan melalui wawancara, observasi, studi pustaka dan dokumentasi. Di dalam melaksanakan teknik analisis data, peneliti menelaah semua sumber data yang tersedia, yang bersumber dari hasil wawancara mendalam dengan subjek atau informan penelitian seperti: dokter, paramedis atau perawat dan pasien di rumah sakit yang dipilih sebagai informan atau narasumber di lokasi penelitian.

Pada tahap akhir dari analisis data peneliti memeriksa keabsahan data yang dikumpulkan agar menghasilkan informasi yang konkrit dan representatif tentang pelaksanaan komunikasi terapeutik dokter dan paramedis terhadap kepuasan pasien dalam pelayanan kesehatan. Langkah analisis data yang digunakan di dalam penelitian ini seperti dikemukakan oleh Miles dan Huberman meliputi reduksi, penyajian data, dan kesimpulan/verifikasi. Analisis ini juga disebut dengan model analisis interaktif (*interactive models of analysis*). seperti yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses Komunikasi Terapeutik Fase Orientasi. Memulai hubungan awal dengan dokter, perawat dan pasien memerlukan keterampilan komunikasi yang unik. Setiap hari manusia berkomunikasi dengan orang-orang di sekitarnya dengan mendengarkan, berbicara, berbagi, tertawa, menenangkan dan memperhatikan. Dokter dan paramedis menggunakan komponen komunikasi dasar ini untuk menciptakan hubungan yang bertujuan membantu kesembuhan pasien.

Perawat pada fase orientasi memperkenalkan dirinya dengan menyebutkan nama dan status profesionalnya. Nada dan kehangatan kata-kata dapat mendukung keterhubungan antara perawat dan pasien. Jabat tangan seringkali merupakan komponen yang sesuai dengan pengenalan, tetapi hal ini bervariasi tergantung situasi dan budaya yang menjadi latar belakang pasien.

Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Desfi Seihani Dalimunthe (Perawat Ruang Al Ikhlas RSUD. Haji Medan) bahwa untuk memulai pekenalan pada tahap awal dengan pasien baiknya diteruskan dengan berjabat tangan dan menatap dengan tulus kepada pasien. Hal sederhana seperti itu akan membuat perasaan yang tenteram pada diri pasien.

Pengumpulan data terjadi pada fase ini, pengumpulan data untuk penilaian keperawatan memerlukan partisipasi aktif dari pasien mengenai status kesehatan dan fungsi tubuh yang mengalami gangguan. Perawat perlu memiliki pikiran yang terbuka untuk bisa memahami persepsi pasien terhadap masalah tersebut dan kebutuhan akan pengobatan. Tindakan menggali informasi secara lengkap dan bersikap lembut serta ramah kepada pasien dapat mencegah kekecewaan pasien apabila kondisi selama dan pada akhir hubungan perawatan tidak sesuai dengan harapan pasien.

Dari hasil observasi peneliti, yang dilakukan oleh paramedis atau perawat pada fase ini adalah mula-mula mereka memanggil pasien dengan nama formalnya, namun setelah berkenalan, perawat akan menanyai nama panggilan yang pasien sukai. Hal sederhana seperti memanggil dengan nama panggilan yang disukai pasien ternyata dapat bermanfaat untuk memulai hubungan interpersonal yang baik.

Selanjutnya, pencapaian hubungan dapat dimulai dengan membicarakan topik yang relevan secara klinis, seperti isu dan

masalah kesehatan atau dapat pula dimulai dengan percakapan sosial yang lebih ringan misalnya cuaca, makanan, gaya hidup dan lain sebagainya. Pasien akan memulai berinteraksi dengan pola yang biasa mereka lakukan, dan perawat akan mengarahkan sekaligus mengikuti komentar pasien untuk menciptakan hubungan dan kepercayaan. Perawat membantu berkembangnya kepercayaan dengan bersikap konsisten dalam kata-kata maupun tindakannya. Konsistensi ini menunjukkan kemampuan untuk diandalkan dan kompetensi untuk lebih jauh memahami kondisi kesehatan pasien. Fase orientasi penting dalam mengembangkan dasar hubungan bagi terwujudnya komunikasi terapeutik yang baik.

Kondisi pelaksanaan komunikasi pada fase orientasi sebagaimana disampaikan Bactiar Chatib (Pasien Penyakit Dalam, Rawat Inap di Ruang Jabal Rahmah RSUD. Haji Medan) bahwa waktu datang ke rumah sakit perawat ada menanyakan nama, alamat, keluhan penyakit, pekerjaan dan identitas saya, namun saya lupa nama perawat yang menerima saya waktu itu dan ingat saya tidak ada berjabat tangan, walaupun diterima dengan baik.

Masih berkaitan dengan fase orientasi antara dokter, paramedis atau perawat dan pasien, Nuriani Pane (Pasien Penyakit Dalam Ruang Al Ikhlas Kamar No. 6 RSUD. Haji Medan) menyatakan bahwa perlakuan para perawat dan dokter di sini cukup baik, namun waktu pertama kali berjumpa mereka lupa mengucapkan salam, menurut saya karena namanya ini rumah sakit bernuansa Islam, hendaknya kalau mereka tau kita muslim, setiap kali bertemu baiknya memberi salam, sesuai anjuran agama Islam.

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi peneliti terhadap kegiatan dokter dan paramedis atau perawat pada RSUD. Haji Medan, pelaksanaan proses komunikasi pada fase orientasi dilakukan dengan cara bervariasi dimana kemampuan komunikasi pada fase orientasi ini belum merata dan optimal dimiliki oleh setiap baik dokter maupun paramedis atau perawat. Masing-masing dokter dan paramedis atau perawat memiliki gaya komunikasi yang berbeda-beda, ada yang kelihatan hangat dan tulus berbicara, ada yang bertanya sekedarnya, dan masih ada yang ketika berbicara tidak fokus menatap pasien.

Masih berkaitan dengan fase orientasi antara dokter, paramedis atau perawat dan

pasien, berikut penuturan informan yang mengatakan bahwa perlakuan para perawat dan dokter dirasa cukup baik, namun waktu pertama kali berjumpa masih ada dokter dan paramedis yang lupa mengucapkan salam sesuai dengan anjuran agama Islam.

Dari hasil observasi dan wawancara peneliti terhadap paramedis atau perawat, dengan beberapa orang pasien diketahui bahwa pelaksanaan kegiatan yang dilakukan pada fase orientasi ketika pasien datang ke rumah sakit dan berjumpa pertama kalinya dengan dokter, paramedis atau perawat belum optimal dilakukan. Tahapan kegiatan yang dilakukan belum selengkap dan seideal seperti yang terdapat pada standar operasional prosedur Rumah Sakit Umum yang professional.

Proses Komunikasi Terapeutik Pada Fase Kerja (*Working*). Tahap kerja adalah tahap melakukan identifikasi terhadap penyakit yang diderita pasien. Kegiatan yang dilakukan adalah ketika dokter, perawat bekerja sama dengan pasien untuk mengidentifikasi masalah dan menyusun tujuan spesifik yang berorientasi pada masalah atau keluhan medis yang dialami pasien. Ada 2 (dua) tahap yang dapat dilakukan proses komunikasi terapeutik pada fase kerja (*working*), yaitu:

Tahap Pertama, Identifikasi dengan mengumpulkan seluruh data yang ada mengenai keluhan medis pasien. Pada tahap identifikasi ini dokter dan perawat dapat membantu pasien mengeksplorasi perasaan mereka mengenai situasi perasaan pasien seperti rasa takut, kecemasan, dan rasa tidak berdaya, dan mengarahkan energi pasien ke arah tindakan. Identifikasi kekuatan dan sumber-sumber pribadi dapat membantu pasien mengatasi masalah kesehatannya dan secara aktif berpartisipasi dalam asuhan keperawatan dokter dan perawat.

Tahap kedua, Eksploitasi di mana dokter dan perawat membantu pasien untuk menggunakan pelayanan kesehatan. Kerja aktif dari hubungan ini terjadi pada fase eksploitasi. Intervensi yang sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan bersama dilakukan dengan cara penilaian ulang dan evaluasi ulang yang terus-menerus. Kadang-kadang intervensi yang telah direncanakan dengan baikpun perlu ditinjau ulang, dan perlu usaha untuk mencapai tujuan baru yang lebih realistis perlu ditetapkan. Hubungan terapeutik memungkinkan perawat dan pasien bekerja bersama selama fase eksploitasi ini.

Selama fase kerja ini, tindakan yang dilakukan perawat adalah berupaya untuk memenuhi tujuan yang ditetapkan dalam tahap sebelumnya (tahap orientasi). Perawat dan pasien diharapkan dapat saling bekerja sama dalam fase kerja ini. Hubungan akan menjadi lebih dalam dan fleksibel jika perawat dan pasien menjadi lebih merasa “saling memiliki” untuk selanjutnya saling mencurahkan perasaan masing-masing serta mendiskusikan masalah yang merintangai pencapaian tujuan.

Fase kerja terbagi dalam dua kegiatan pokok yaitu menyatukan proses komunikasi dengan tindakan keperawatan (*integrating communication with nursing action*) dan membangun suasana yang mendukung untuk proses perubahan (*establishing a climate for change*). Perlu digaris bawahi bahwa tindakan keperawatan secara umum terbagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu: fisiologi, psikologis dan sosio ekonomis. Sejalan dengan pendapat Bradley dan Edinburgh dan Sheldon mengkatégorikan 3 (tiga) kelompok tersebut didasarkan atas tingkat kemudahannya untuk dilihat (*level of visibility*).

Tindakan fisiologis dan psikologis adalah tindakan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan fisik pasien seperti nutrisi, eliminasi, dan psikologis pasien berupa rasa nyaman pada pasien, dan tindakan tersebut dapat dilihat (*visibility*).

Apa yang dilakukan oleh Ibu Novriani Harahap terhadap pasien yang mengalami komplikasi pada penyakit *diabetes milletus* dan gagal ginjal yang diderita Ibu Tirayun Rajagukguk pada RSUD. Haji Medan adalah contoh tindakan tahap kerja yang berupaya memenuhi kebutuhan fisik pasien dan memberikan rasa nyaman secara fisiologis.

Rasa nyaman secara fisiologis dan psikologis dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Hj. Asmah (Pasien Penyakit Jantung dan Pembuluh Darah Ruang Al Ikhlas RSUD. Haji Medan), menyatakan bahwa meskipun beliau hanya dijaga cucunya di rumah sakit ini, para perawat siap sedia kalau ada keperluan apa-apa saya tinggal memanggil, dokter juga tiap hari datang untuk memeriksa saya sehingga perasaan saya jauh lebih lega dan tenang dari pada harus di rawat di rumah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pasien menilai cukup puas dengan kinerja dan layanan komunikasi para perawat.

Perawat yang mempunyai kemampuan melihat secara baik kebutuhan yang diperlukan pasien dikategorikan sebagai perawat yang terampil (*an adept practitioner nurse*). Kemampuan dan keterampilan paramedis atau perawat akan semakin baik seiring dengan masa kerja dan pengalamannya menghadapi berbagai macam sifat dan karakter pasien. Terselenggaranya pendidikan dan latihan untuk mendukung keterampilan tindakan keperawatan baik fisiologis, psikologis dan sosio-ekonomis dapat meningkatkan kemampuan dokter dan paramedis dalam meningkatkan pelayanan kesehatan terhadap pasien.

Tindakan psikologis yang biasanya diberikan oleh dokter dan paramedis terhadap pasien biasanya ditunjukkan secara nonverbal dan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan emosi pasien. Sedangkan tindakan sosio-ekonomi yang dilakukan adalah merujuk pasien ke tempat pelayan kesehatan tertentu dan membantu pasien untuk beradaptasi dengan lingkungan baru yang akan dihadapinya.

Dari hasil observasi dan wawancara dengan perawat dan pasien di Rumah Sakit Umum Haji Medan, komunikasi terapeutik yang dilakukan pada tahap *working* (kerja) menurut peneliti telah cukup baik dilakukan. Namun kondisi komunikasi terapeutik pada fase kerja ini belum lengkap memenuhi seluruh tindakan keperawatan yang optimal baik pada tatanan fisiologis, tatanan psikologis hingga tatanan sosioekonomi pasien. Tindakan pada fase *working* (kerja) yang dilakukan dokter dan paramedis atau perawat masih pada tindakan pemenuhan kepuasan pasien pada tatanan fisiologis dan psikologis selama berada di rumah sakit saja, sedangkan idealnya sampai pada tatanan sosio ekonomi seperti merujuk dan mendukung pasien ke tempat pelayanan kesehatan tertentu dan membantu pasien untuk beradaptasi dengan lingkungan baru belum dilakukan.

Proses Komunikasi Terapeutik Pada Fase Terminasi (*Termination*). Fase terminasi (akhir) adalah tahap akhir dari setiap pertemuan dokter, paramedis terhadap pasien. Pada fase ini dokter dan paramedis mendorong pasien untuk memberikan penilaian atas tujuan yang telah dicapai, agar tujuan yang tercapai kondisi yang saling menguntungkan dan memuaskan. Kegiatan pada fase ini adalah

penilaian pencapaian tujuan dan perpindahan.

Fase terminasi atau tahap akhir pasien mendapat tindakan keperawatan di rumah sakit terbagi atas 2 (dua) yaitu Terminasi Sementara dan Terminasi Akhir. Terminasi Sementara adalah akhir dari pertemuan perawat dan pasien. Saat terminasi sementara, dokter dan paramedis akan bertemu kembali dengan pasien pada waktu yang telah ditentukan. Misalnya seminggu kemudian atau setelah obat habis diminum. Pada tahap terminasi sementara, paramedis atau perawat melakukan evaluasi terhadap hasil tindakan yang telah dilakukan pada tahap kerja berupa tahap evaluatif subjektif dan objektif, memberikan anjuran pada pasien untuk melakukan kegiatan yang telah direncanakan, dan membuat perjanjian (kontrak) untuk pertemuan berikutnya. Pada fase terminasi akhir, yaitu tahap akhir pertemuan dokter, paramedis terhadap pasien, dengan pertimbangan pasien dan keluarganya telah mampu menyelesaikan tindakan keperawatan berikutnya secara mandiri terhadap pasien.

Langkah-langkah kegiatan komunikasi terapeutik yang dilakukan oleh dokter dan paramedis atau perawat pada fase terminasi akhir ini baiknya juga dapat ditanyakan kepada anggota keluarga pasien untuk memperoleh informasi atau data *feed back* (umpan balik) yang lengkap tentang kondisi pasien dan tindakan keperawatan yang dilakukan sebelum dan sesudah mendapat tindakan keperawatan. Umpan balik berupa data yang lengkap mengenai pasien akan sangat membantu dokter dan perawat sebagai dasar tindakan keperawatan untuk menghadapi perjanjian atau kontrak berikutnya dengan pasien, ketika pasien ingin berobat kembali.

KESIMPULAN

Komunikasi terapeutik yang dilakukan dokter dan paramedis atau perawat terhadap pasien rawat inap pada Rumah Sakit Haji Kota Medan baik pada tahap atau fase awal (orientasi), tahap kerja (*working*) dan tahap terminasi adalah komunikasi interpersonal melalui penyampaian pesan secara verbal, tertulis, dan nonverbal. Pada fase orientasi, tenaga kesehatan yakni dokter dan paramedis di RS Haji Medan telah melakukan serangkaian kegiatan komunikasi verbal dan nonverbal seperti: memberi salam, mengevaluasi kondisi dan perasaan pasien, menggunakan bahasa dengan kata-kata yang ringkas, jelas dan

sederhana, menggunakan nada suara yang lembut dan simpatik walaupun melalui observasi yang dilakukan belum semua kegiatan pada fase orientasi ini telah dilakukan dengan maksimal, masih ada dokter dan paramedis yang lupa untuk memberi salam, dan tidak melakukan evaluasi maksimal terkait kondisi awal pada tahap orientasi ini.

Pada fase kerja dokter dan paramedis atau perawat pada Rumah Sakit Haji Kota Medan telah melakukan layanan yang dinilai cukup baik oleh pasien, seperti telah memberi penjelasan dengan makna denotatif dan konotatif terkait penyakit yang diderita pasien, penampilan tenaga kesehatan yang bersih dan profesional, pemberian sentuhan yang profesional, dan mengingatkan pasien untuk beribadah atau berdoa sebelum mendapatkan perlakuan medis dari tenaga kesehatan. Namun dari hasil observasi dan wawancara mendalam yang dilakukan diperoleh temuan bahwa komunikasi terapeutik pada fase kerja ini masih belum lengkap dan belum optimal dalam memenuhi tatanan fisiologis, (kejelasan tentang rekam medis pasien) tatanan psikologis (perasaan pasien seperti kurang memberi sentuhan humor) dan tatanan sosioekonomi pasien seperti keputusan untuk mendapatkan potongan harga untuk biaya perawatan rumah sakit, dan kejelasan informasi tentang referensi dan manfaat obat terkait penanganan medis.

Pada fase terminasi atau tahap akhir ketika pasien diperbolehkan pulang ke rumah, dokter dan paramedis atau perawat di RS Haji Medan belum sepenuhnya melakukan tahapan yang idealnya harus dilakukan, seperti: kegiatan evaluasi subjektif; pasien diberi kesempatan untuk memberi pendapatnya tentang kepuasannya terhadap layanan asuhan tenaga kesehatan selama dirawat di rumah sakit dan kegiatan evaluasi objektif; pasien diberi kesempatan untuk memberi pendapat tentang kepuasannya terhadap kemajuan kesehatannya setelah mendapatkan pengobatan di RS Haji Medan. Belum optimalnya pelayanan komunikasi terapeutik verbal dan nonverbal pada pasien rawat inap ini terjadi karena rumah sakit Haji Medan belum memiliki standar operasional prosedur (SOP) pelayanan komunikasi kesehatan terhadap pasien rawat inap baik fase orientasi, kerja dan terminasi

REKOMENDASI

Keberhasilan komunikasi terapeutik yang dilakukan dokter dan paramedis atau perawat terhadap pasien agar dapat berjalan dengan efektif dan berkualitas serta mampu memberikan kepuasan pasien yang optimal Rumah Sakit Haji Kota Medan, maka dapat direkomendasikan sebagai berikut:

1. Penanggungjawab atau pengelola Rumah Sakit Haji Kota Medan harus menata sebuah pola komunikasi interpersonal yang mampu menciptakan atau mendukung suasana komunikasi interpersonal yang kondusif dan efektif sebagaimana pola komunikasi interpersonal Joseph A. Devito yang melibatkan aspek-aspek seperti: menata konteks lingkungan fisik yang Islami, menata sumber pesan dan penerima pesan yang memahami prinsip-prinsip komunikasi Islam, melakukan proses encoding dan decoding yang Islami, meningkatkan kompetensi komunikasi yang lebih baik, memilih pesan dan saluran yang lebih tepat, memperoleh umpan balik yang positif, meminimalisasi gangguan, dan meminimalisasi efek komunikasi yang dapat merugikan citra pelayanan rumah sakit.
2. Pada fase orientasi atau tahap awal, tenaga kesehatan dokter dan paramedis agar dapat meningkatkan keterampilan untuk membuka percakapan dengan akrab dan memunculkan rasa aman dan nyaman terhadap pasien.
3. Pada fase kerja atau tahap *working*, dokter dan paramedis atau perawat agar dapat melakukan seluruh tindakan medis dan keperawatan yang lengkap baik pada tatanan fisiologis, tatanan psikologis hingga tatanan sosioekonomi pasien berupa tindakan pemenuhan kepuasan pasien yang tidak hanya terbatas dapat dilihat (*visibility*) saja seperti pemeriksaan rutin, pemberian nutrisi, serta pendampingan selama berada di rumah sakit, namun kegiatan dapat dilakukan hingga sampai pada tatanan sosioekonomi seperti merujuk dan mendukung pasien ke tempat pelayanan kesehatan tertentu untuk mendapatkan perawatan yang lebih komprehensif serta membantu pasien agar dapat beradaptasi dengan lingkungan baru.

4. Pada fase terminasi atau tahap akhir ketika pasien diperbolehkan pulang ke rumah, dokter dan paramedis atau perawat agar dapat melakukan tahapan fase terminasi yang lengkap meliputi kegiatan evaluasi subjektif (pasien diberi kesempatan untuk memberi pendapatnya tentang kepuasannya terhadap layanan asuhan keperawatan), dan kegiatan evaluasi objektif (pasien diberi kesempatan untuk memberi pendapat tentang kepuasannya terhadap kemajuan kesehatannya setelah mendapatkan pengobatan)
5. Penerapan prinsip-prinsip Islam dalam penyampaian pesan perlu dilakukan dan ditingkatkan kualitas penerapannya dalam setiap tahap agar dapat meningkatkan kepuasan pasien, dan meningkatkan mutu atau kualitas pelayanan bidang kesehatan, serta pencitraan positif bagi rumah sakit Haji Kota Medan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga terbitnya tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suhasimi. 1985. *Prosedur Penelitian*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Armilatussholihah, 2011. *Pola Komunikasi Perawat dan Pasien Rawat Inap Dalam Pelayanan Medis di Rumah Sakit Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah-Jakarta*. Fakultas Ilmu Dakwah dan Ilmu Komunikasi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Arwani, 1999. *Komunikasi Dalam Keperawatan*. Jakarta: Buku Kedokteran EGC.
- Budyatna, Muhammad. Ganiem. Leila Mona, 2011. *Teori Komunikasi Antar Pribadi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Bungin, Burhan, 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Grafindo Perkasa.
- Damayanti, Mukhrimah. 2008. *Komunikasi Terapeutik Dalam Praktik Keperawatan*. Bandung.
- Devito, Joseph A. 1997. *Komunikasi Antar Manusia*. Terjemahan Agus Maulana. Jakarta: Professional Books.
- Effendy, Onong Uchjana. 2003. *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.

- Fairus, Ali Abdad. 2012. *Tingkat Pengetahuan Perawat Tentang Komunikasi Terapeutik di Unit Rawat Inap Umum Rumah Sakit DR. H. Marzoeeki Mahdi Bogor*. Fakultas Ilmu Keperawatan Universitas Indonesia - Jakarta.
- Fandy, Tjiptono. 1995. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta : Andi Press.
- Herqutanto. 2000. *Wahai Dokter Indonesia Berkomunikasilah, Majalah Kedokteran Indonesia*. 59(2) hal. 29-35.
- Jalaluddin, Rakhmat. 2005. *Psikologi Komunikasi*. Bandung : PT Remaja Rosda Karya.
- Kariyoso, 2000. *Pengantar Komunikasi Bagi Siswa Keperawatan*. Jakarta: Buku Kedokteran EGC.
- Komalasari, Veronica. 2002. *Peranan Informed Consent Dalam Perjanjian Terapeutik*. Bandung: Aditya.
- Kotler, Philip. 2003. *Marketing Management*, 11th Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- Moleong, J. Lexy. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Mukhrifah, Damayanti. 2008. *Komunikasi Terapeutik Dalam Praktik Keperawatan*. Bandung: Rafika Aditama.
- Nasir, Abdul. 2011. *Komunikasi Dalam Keperawatan Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Salemba Merdeka.
- Priyanto, Agus, 2009. *Komunikasi dan Konseling*. Jakarta : Salemba Medika.
- Purwanto, 1998. *Komunikasi Untuk Perawat*. Jakarta : Buku Kedokteran EGC.
- Ririn Tri Ratnasari, Aksa Mastuti, 2011. *Manajemen Pemasaran*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Schiffman, 2004. *Behavior 8th Edition*. London: Prentice Hall.
- Sheldon, Lisa Keneddy, 2010. *Komunikasi Untuk Keperawatan Berbicara Dengan Pasien*. Jakarta: Erlangga.
- Suryani, 2005. *Komunikasi Terapeutik Teori dan Praktek*. Jakarta : Buku Kedokteran EGC.
- Widjaja, HAW., 2015. *Pengantar Studi Ilmu Komunikasi*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Widya Handayani, 2011. *Pengaruh Komunikasi Terapeutik Terhadap Pengetahuan dan Kepatuhan Dalam Menjalankan Terapi Diet Pada Pasien Hemodialisa di RSUD DR. Pirngadi Medan*. Pascasarjana Program Studi Ilmu Kesehatan Masyarakat, Universitas Sumatera Utara - Medan.
- Wijaya, 1996. *Komunikasi Terapeutik*. Bandung : Akademi Kesehatan Gigi Depkes RI.
- Zeithaml, VA., A. Parasuraman and Leornad L. Berry, 1990. *The Nature and Determinants of Customer Exeptions of Service*. New York: Mc.Milan Press.

Hasil Penelitian

URGENSI PENINGKATAN AKSES LAYANAN KEUANGAN BAGI MASYARAKAT PESISIR DI KECAMATAN MUARAGEMBONG, KABUPATEN BEKASI

(URGENCY OF INCREASING ACCESS TO FINANCIAL SERVICES FOR COASTAL COMMUNITIES IN MUARAGEMBONG SUB-DISTRICT, BEKASI REGENCY)

Gusganda Suria Manda

Universitas Singaperbangsa Karawang
Jalan Ronggowaluyo Telukjambe Timur Karawang 41361, Jawa Barat - Indonesia
email: gusganda.suriamanda@fe.unsika.ac.id

Diterima: 30 Juli 2019; Direvisi: 19 Januari 2020; Disetujui: 19 Maret 2020

ABSTRAK

Tingginya jumlah penduduk miskin di Kecamatan Muaragembong Kabupaten Bekasi antara lain disebabkan oleh memburuknya kualitas lingkungan. Untuk itu, diperlukan berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di wilayah pesisir tersebut. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah mendekatkan masyarakat terhadap layanan jasa keuangan, melalui penerapan program keuangan inklusif. Penelitian ini bertujuan menganalisis permasalahan tentang layanan jasa keuangan di wilayah terpencil seperti Kecamatan Muaragembong, serta berbagai skema program layanan jasa keuangan yang memungkinkan untuk diakses masyarakat pesisir tersebut pada berbagai skala usaha. Metode penelitian menggunakan analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sulitnya masyarakat Muaragembong dalam mengakses permodalan dari lembaga keuangan bank disebabkan usaha masyarakat masih belum bankable, mahalnya biaya transportasi menuju lembaga keuangan bank terdekat, dan rendahnya layanan permodalan dari lembaga keuangan bank berakibat pada maraknya praktek rentenir atau praktek bank ilegal. Terdapat berbagai alternatif layanan jasa keuangan bagi masyarakat Muaragembong, baik yang berasal dari program pemerintah pusat maupun swasta. Alternatif-alternatif layanan jasa keuangan dimaksud berupa Program kemitraan Badan Usaha Milik Negara, Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan, serta Pembiayaan Ultra Mikro. Pemerintah Kabupaten Bekasi harus proaktif dalam mendukung program keuangan inklusif guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir tersebut. Mengingat implementasi program ini sangat terkait dengan tujuan pembangunan makroekonomi Kabupaten Bekasi dalam upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Hal ini dapat dilakukan melalui penggalangan dan penguatan kerja sama dengan pemerintah pusat, swasta dan pemangku kepentingan lain.

Kata kunci: inklusi keuangan, masyarakat pesisir, Kecamatan Muaragembong

ABSTRACT

The high number of poor people in Muaragembong Sub-district in Bekasi Regency is partly caused by the deteriorating environmental quality. For this reason, various efforts are needed to improve the welfare of the people in the coastal area. One of the improvement steps which can be done is to bring the community closer to financial services through the implementation of inclusive financial programs. This study aims to analyze the problems of financial services in such remote areas as Muaragembong Sub-district, as well as various financial service program schemes which allow these coastal communities to access at various business scales. The research method used qualitative analysis with a descriptive approach. Data collection obtained from observation and in-depth interviews. The results show that the difficulty faced by Muaragembong community in accessing capital from bank financial institutions is due to some reasons: community businesses that are not bankable yet, high cost of transportation to the nearest bank financial institution, and low capital services from bank financial institutions which has resulted in rampant moneylenders

or illegal bank practices. There are various alternative financial services for Muaragembong community, which may originate from either the central government or private company programs. The alternative financial services referred to in the study are those in the form of a partnership programs with State-owned Enterprises, Cooperative Revolving Fund Management Institutions, Micro, Small and Medium Enterprises, Maritime and Fisheries Business Capital Management Institutions, and Ultra Micro Finance. The Bekasi Regency Government must take proactive actions in supporting inclusive financial programs to improve the welfare of the coastal communities. This is due to the fact that the implementation of this program is strictly related to the Bekasi Regency's macroeconomic development goals as an effort to reduce poverty and income inequality. This can be implemented through raising and strengthening cooperation with the central government, private sector and other stakeholders.

Keywords: financial inclusion, coastal communities, Muaragembong Sub-district

PENDAHULUAN

Muaragembong merupakan salah satu kecamatan terpencil di wilayah pesisir Kabupaten Bekasi. Menurut data Badan Pusat Statistik, wilayah kecamatan ini hanya menyumbang 0,28% terhadap perekonomian Kabupaten Bekasi pada tahun 2015. Kontribusi yang kecil terhadap perekonomian Kabupaten Bekasi ini memiliki korelasi dengan banyaknya jumlah kemiskinan di wilayah kecamatan ini. Jumlah penduduk miskin di Kecamatan Muaragembong berdasarkan penerima Kartu Jamkesmas dan Jamkesda sebanyak 13.441 orang pada tahun 2016. Sedangkan, banyaknya penduduk miskin berdasarkan jumlah pemukiman kumuh pada tahun yang sama sebanyak 1.442 keluarga, dengan jumlah bangunan rumah sebanyak 1280 unit yang tersebar 11 lokasi.

Menurut Balitbangda Kabupaten Bekasi (2018), tingginya jumlah penduduk miskin antara lain disebabkan oleh adanya degradasi lingkungan, seperti pencemaran perairan, serta konversi dan degradasi ekosistem mangrove. Penurunan kualitas lingkungan dan degradasi sumberdaya pesisir di wilayah Kabupaten Bekasi telah menurunkan produktivitas masyarakat pesisir Muaragembong dalam usaha penangkapan ikan dan budidaya ikan di areal pertambakan. Pencemaran pada perairan pesisir Kabupaten Bekasi sudah berada pada taraf yang mengkhawatirkan, sebagaimana terlihat dari warna, dan bau air sungai yang selanjutnya menjadi terakumulasi di perairan pesisir (Zefri *et al.* 2009). Tekanan lingkungan lainnya terhadap masyarakat di wilayah Kecamatan Muaragembong adalah bencana banjir yang masih terjadi setiap tahun serta adanya erosi pantai yang mengikis lahan pemukiman penduduk di sekitar garis pantai (Kab. Bekasi, 2010; Muntalif *et al.*, 2013; Ekaputri *et al.* 2014).

Upaya untuk meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pesisir, termasuk masyarakat miskin menurut Nikijuluw (2001), dilakukan dengan mendekati masyarakat dengan sumber modal. Peningkatan akses keuangan bagi masyarakat secara umum sangat

terkait dengan program yang saat ini sedang digalakkan melalui Strategi Nasional Keuangan Inklusif. Program ini merupakan sebagai salah satu strategi dalam pembangunan perekonomian nasional dengan upaya penanggulangan kemiskinan, serta penurunan kesenjangan sosial dan wilayah. Penelitian ini bertujuan menganalisis permasalahan kebutuhan masyarakat pesisir di Kecamatan Muaragembong yang terkait dengan peningkatan layanan jasa keuangan, dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terpencil. Selain itu, dalam meningkatkan akses terhadap layanan jasa keuangan, skema program layanan keuangan apa saja yang memungkinkan untuk diakses oleh masyarakat Muaragembong. Hasil penelitian ini diharapkan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan di wilayah pesisir.

Keuangan inklusif (*financial inclusion*) adalah seluruh upaya yang bertujuan meniadakan segala bentuk hambatan yang bersifat harga maupun nonharga, terhadap akses masyarakat dalam memanfaatkan layanan jasa keuangan (Bank Indonesia, 2014; Sanjaya dan Nursechafia, 2016). Lebih lanjut menurut Bank Indonesia (2014), keuangan inklusif ini merupakan strategi nasional untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pemerataan pendapatan, pengentasan kemiskinan serta stabilitas sistem keuangan. Latar belakang pentingnya penerapan program keuangan inklusif dilandasi bahwa keberhasilan pembangunan ditentukan melalui terciptanya suatu sistem keuangan yang stabil dan memberi manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat. Dalam hal ini, institusi keuangan memainkan peran penting melalui fungsi intermediasinya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan, pengentasan kemiskinan serta pencapaian stabilitas sistem keuangan. Di sisi lain, industri keuangan yang berkembang sangat pesat belum tentu disertai dengan akses ke keuangan yang memadai. Padahal, akses layanan jasa keuangan merupakan syarat penting

keterlibatan masyarakat luas dalam sistem perekonomian.

Survei Bank Dunia pada tahun 2010 menunjukkan hanya 49% rumah tangga Indonesia yang memiliki akses terhadap lembaga keuangan formal. Hal serupa ditemukan Bank Indonesia dalam Survei Neraca Rumah Tangga pada tahun 2011 yang menunjukkan bahwa persentase rumah tangga yang menabung di lembaga keuangan formal dan non-lembaga keuangan sebesar 48%. Dengan demikian masyarakat yang tidak memiliki tabungan sama sekali baik di bank maupun di lembaga keuangan non-bank masih relatif sangat tinggi yaitu 52%. Kedua survei tersebut saling menguatkan dan mendukung bahwa akses keuangan masyarakat Indonesia ke lembaga keuangan formal dan nonformal masih relatif rendah, sehingga penduduk Indonesia yang memiliki akses yang terbatas terhadap sistem jasa keuangan masih perlu ditingkatkan.

Menurut Rakhmindyarto dan Syaifullah (tanpa tahun), terdapat beberapa faktor yang menghambat akses masyarakat terhadap sektor keuangan formal. Faktor-faktor tersebut dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu dari sisi permintaan dan dari sisi penawaran. Dari sisi permintaan, akses masyarakat menjadi terhambat karena kurangnya pengetahuan dan kepedulian masyarakat terhadap jasa keuangan, rendahnya pendapatan, tidak adanya jaminan dan sosial inklusif. Dari sisi penawaran, beberapa faktor yang seringkali membuat masyarakat tidak dapat mengakses sektor keuangan formal diantaranya jauhnya jarak cabang bank dengan tempat tinggal, prosedur yang rumit, ketidaksesuaian produk keuangan dengan kebutuhan, bahasa yang kurang dimengerti, perilaku pegawai, dan waktu operasi dari bank yang kaku.

Tabel 1. Karakteristik Kelompok Sasaran

Sasaran	Miskin berpendapatan rendah	Miskin bekerja/ Miskin Produktif	Hampir Miskin*
Kapasitas Keuangan			
Kemampuan menabung	Tidak memiliki kemampuan menabung sama sekali/memiliki kemampuan sangat kecil tanpa akses ke layanan tabungan	Memiliki kemampuan menabung sebagian dari pendapatan, tetapi kebanyakan menabung secara informal	Memiliki kemampuan menabung dan akses ke bank formal
Akses ke kredit	Tidak dapat melunasi	Memiliki akses ke kredit informal Mampu melunasi kredit, tetapi tidak memiliki jaminan yang dapat diterima bank	Memiliki akses ke beberapa sumber formal dan informal Mampu melunasi kredit dan memiliki barang jaminan
Kebutuhan asuransi	Sangat rentan terhadap guncangan (ekonomi) pribadi dan masyarakat	Memiliki beberapa penyangga, tetapi tetap bisa sangat berpengaruh terhadap guncangan	Memiliki beragam instrumen untuk menghadapi resiko
Kebutuhan pengiriman uang	Menerima remitansi dari anggota keluarga yang menjadi pekerja migran	Memerlukan remitansi serta kemungkinan pengiriman uang melalui ponsel	Mungkin perlu melakukan pengiriman melalui bank, membayar tagihan, dan lain-lain
Melek keuangan	Tidak ada	Sedang	Sedang
Identitas Keuangan	Tidak ada	Terbatas	Terbatas

Keterangan:

*Kategori ini, walaupun fokus pada kelompok hampir miskin (near-poor), juga mencakup mereka yang bukan miskin (termasuk kelas menengah dan masyarakat yang mampu secara ekonomi). Strategi keuangan inklusif mencakup semua orang yang berada di luar sistem keuangan, termasuk mereka yang bukan miskin (non-poor), yang meski pun memiliki peluang akses lebih besar, karena berbagai alasan belum masuk sistem keuangan.

Sumber: Bank Indonesia (2014)

Strategi keuangan inklusif secara eksplisit menyoar kelompok dengan kebutuhan terbesar atau belum dipenuhi atas layanan keuangan yaitu tiga kategori penduduk (orang miskin berpendapatan rendah, orang miskin bekerja/miskin produktif, dan orang hampir miskin) dan tiga lintas kategori (pekerja migran, perempuan, dan penduduk daerah tertinggal). Berikut ini tiga kategori penduduk sebagaimana disajikan pada tabel 1.

Beberapa penelitian sebelumnya telah menjelaskan berbagai pengaruh keuangan inklusif. Sanistasya *et al.* (2019) mengungkapkan adanya pengaruh positif dan signifikan inklusi keuangan terhadap kinerja usaha kecil di Provinsi Kalimantan Timur. Hal ini dikarenakan pelaku usaha kecil tidak hanya diberikan pengetahuan dan pemahaman keuangan, namun juga dilibatkan dalam keterampilan dan kompetensi keuangan yang menunjang inklusi keuangan mereka. Sedangkan hasil penelitian Adriani dan Wiksuana (2018) menunjukkan inklusi keuangan mampu memicu pertumbuhan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) baru dan peningkatan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Bali. Akan tetapi dalam jangka pendek, inklusi keuangan belum mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya dalam menekan angka kemiskinan. Di sisi lain, Gabriella dan Goeltom (2013) menemukan bahwa daerah dengan akses keuangan yang tinggi akan memberikan dampak pengurangan kemiskinan yang lebih besar dan peningkatan ketidakmerataan yang lebih rendah. Dengan kata lain, pembangunan keuangan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan, sehingga mengurangi kemiskinan, namun dapat meningkatkan ketidakmerataan.

METODE

Penelitian menggunakan metode analisis kualitatif melalui pendekatan deskriptif. Tujuan penggunaan pendekatan tersebut adalah untuk menghimpun data secara sistematis, faktual, dan cepat sesuai dengan gambaran saat dilakukan penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan berbagai informasi yang bersumber dari hasil observasi dan wawancara mendalam dengan informan kunci (*key informant*) di lapangan. Informasi yang dihimpun meliputi kondisi dan permasalahan sosial ekonomi masyarakat pesisir, akses dan jangkauan layanan keuangan, dan sebagainya.

Metode penentuan sampel informan menggunakan *nonprobability sampling* melalui teknik *purposive sampling*. Penentuan informan kunci secara sengaja (*purposive*) dan terseleksi dilakukan untuk mengetahui kebutuhan dan potensi masyarakat pesisir Kecamatan

Muaragembong. Jumlah informan kunci sebanyak 9 (sembilan) orang yang berasal dari Desa Pantai Mekar (6 orang), Desa Pantai Sederhana (2 orang) dan Desa Pantai Harapanjaya (1 orang).

Selain menggunakan data primer sebagaimana terkait dalam penjelasan di atas, penelitian ini juga menggunakan data sekunder yang berupa data statistik, dokumen perencanaan dan hasil penelitian sebelumnya. Metode pengumpulan data melalui *desk study* ini bersumber dari Badan Pusat Statistik, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, Kementerian Keuangan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM), Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan sebagainya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Wilayah Kecamatan Muaragembong merupakan wilayah kecamatan yang terluas di antara wilayah kecamatan lain di Kabupaten Bekasi. Kecamatan ini meliputi wilayah seluas 14.009 ha, atau 11% dari luas keseluruhan wilayah Kabupaten Bekasi. Di antara kecamatan di wilayah pesisir, Kecamatan Muaragembong memiliki wilayah yang terluas, yakni 54,23% dari luas keseluruhan wilayah pesisir seluas 25.832 ha. Wilayah Kecamatan Muaragembong yang luas, tetapi dihuni oleh penduduk yang dalam jumlah dan kepadatan yang rendah. Jumlah penduduk kecamatan ini pada tahun 2017 sebanyak 33.634 jiwa, dengan kepadatan penduduk mencapai 240 jiwa/km² (Badan Pusat Statistik, 2018).

Sementara itu pada tahun 2015, penduduk Kecamatan Muaragembong mayoritas bekerja di sektor pertanian, yakni sebanyak 6.234 rumah tangga atau 60,11% dari keseluruhan rumah tangga di kecamatan tersebut sebanyak 10.371 rumah tangga (Badan Pusat Statistik, 2017). Menurut kategori kesejahteraan, keluarga di kecamatan ini terbagi menjadi 5.512 keluarga Pra Sejahtera (Pra-KS), 3.888 Keluarga Sejahtera-I (KS-I), 2.324 Keluarga Sejahtera-II (KS-II), 421 Keluarga Sejahtera-III (KS-III) dan 90 keluarga Sejahtera-III plus (KS-III+) (Badan Pusat Statistik, 2016).

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara mendalam dengan para informan kunci, diperoleh hasil bahwa pentingnya upaya peningkatan akses layanan jasa keuangan bagi masyarakat Muaragembong dilandasi akan sulitnya masyarakat mengakses permodalan dari lembaga keuangan bank. Kesulitan tersebut didasarkan dengan berbagai alasan:

Pertama, usaha yang dilakukan masyarakat sudah pasti tidak *bankable*, terutama dikarenakan oleh masalah rendahnya skala

usaha, tidak memiliki agunan yang memadai, legalitas usaha serta lemahnya penyusunan administrasi dan laporan keuangan. Suatu usaha dikategorikan bankable, jika usaha tersebut memenuhi syarat kelayakan untuk diberikan kredit oleh lembaga keuangan bank (Simorangkir, 2004). Rendahnya efisiensi dan produktivitas usaha sebagai imbas dari terbatasnya kapasitas produksi, menunjukkan usaha yang dilakukan masyarakat masih berskala kecil, sehingga akan mendatangkan biaya transaksi yang tinggi dan penuh dengan risiko. Tingginya biaya transaksi dikarenakan kredit yang disalurkan lembaga keuangan bank terlalu kecil. Risiko yang tinggi dalam penyaluran kredit disebabkan masyarakat tidak memiliki jaminan yang memadai dan legalitas usaha. (Arisani, 2005) Rendahnya mayoritas kualitas sumber daya manusia masyarakat Muaragembong dan kurangnya pelatihan usaha, antara lain menjadi penyebab lemahnya penyusunan administrasi dan laporan keuangan usaha masyarakat.

Kedua, mahalnya biaya transportasi menuju lembaga keuangan bank terdekat, mengingat letaknya yang jauh dari lembaga keuangan bank terdekat yang berada di wilayah kecamatan tetangga. Jarak dari ibukota Kecamatan Muaragembong ke ibukota kecamatan terdekat (yakni Kecamatan Cabang Bungin) kurang lebih 24 km, dengan waktu tempuh sekitar 1 jam. Berdasarkan informasi dari informan kunci, biaya yang diberikan kurir untuk jasa transfer antarbank cukup mahal, yakni Rp 25.000,00 per transaksi. Dari sisi lembaga keuangan bank, jauhnya akses menuju wilayah Kecamatan Muaragembong mengurangi minat mereka untuk menjangkau layanan perbankan (termasuk penyaluran kredit) ke wilayah tersebut. Walaupun telah terdapat lembaga keuangan mikro berupa Baitul Maal Wat Tamwil (BMT) di wilayah kecamatan tersebut, namun kiprahnya belum banyak dirasakan oleh masyarakat secara luas. Demikian pula peranan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), masih belum dapat membangun akses permodalan bagi masyarakat. Hal ini dikarenakan BMT dan BUMDes belum dapat melayani kegiatan transaksi perbankan yang sangat dibutuhkan masyarakat, seperti transfer dana antarbank dan penarikan dana dari ATM. Selain itu, cakupan penyaluran kredit yang dilakukan BMT dan BUMDes masih sangat terbatas, mengingat permodalan yang masih kecil. Sepanjang penelusuran di lapangan, belum ditemukan gerai Laku Pandai, seperti BRI link, dan sebagainya.

Ketiga, rendahnya layanan permodalan dari lembaga keuangan bank untuk masyarakat pesisir kecamatan tersebut disebabkan

mudahnya masyarakat mengakses pinjaman melalui lembaga keuangan informal seperti rentenir dan praktek bank ilegal lainnya. Maraknya praktek rentenir dan ijon banyak menjerat masyarakat pesisir (khususnya masyarakat miskin). Keberadaannya sulit dilepaskan, karena di satu sisi kebutuhan masyarakat pesisir yang sangat mendesak. Kebutuhan masyarakat yang mendesak terutama terkait dengan kehilangan atau rusaknya alat tangkap mereka, seperti jaring dan bubu, sehingga jika alat tersebut tidak tersedia, maka mereka dipastikan tidak dapat melaut untuk menopang kehidupan mereka.

Memperhatikan kondisi tersebut, pemberdayaan masyarakat pesisir Muaragembong dalam rangka melakukan penguatan akses permodalan, perlu distratifikasi dan dikelompokkan menurut kemampuan usaha, sebagai berikut:

Pertama, usaha dengan kemampuan modal yang benar-benar terbatas dan kapasitas produksi yang sangat kecil. Usaha tersebut perlu didorong dengan bantuan hibah, baik untuk investasi maupun operasional, agar dapat berkembang menjadi usaha yang mampu mengakses pembiayaan atau kredit dengan bunga yang rendah.

Kedua, usaha yang belum mampu mengakses bank akan tetapi sudah lebih baik dari kelompok usaha di atas. Usaha tersebut perlu difasilitasi pembiayaan usaha dengan bunga rendah, yang bersumber dari program pemerintah seperti:

- a. Program kemitraan BUMN. Program ini merupakan bagian dari Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) atau Corporate Social Responsibility (CSR), yang dilakukan oleh BUMN sebagai bentuk tanggung jawab kepada masyarakat berdasarkan amanat Undang-undang No.19 Tahun 2003 tentang BUMN serta Peraturan Menteri BUMN Nomor Per-05/MBU/2007 tentang Program Kemitraan dan Program Bina Lingkungan BUMN. Program Kemitraan BUMN adalah program untuk meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN, dengan jumlah penyisihan laba untuk pendanaan program ini maksimal sebesar 2% (dua persen) dari laba bersih. BUMN pelaksana Program PKBL yang dapat dijadikan mitra adalah BUMN yang wilayah operasionalnya berada di wilayah pesisir Kabupaten Bekasi seperti PT. Pertamina (Persero) dan PT. Perhutani.
- b. Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM). Lembaga ini dibentuk oleh

Kementerian Koperasi dan UKM berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Koperasi dan UKM Nomor 19.4/Per/M.KUMKM/VIII/2006 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Negara Koperasi dan UKM Nomor 11/Per/M.KUKM/VI/2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Pembentukan lembaga ini dalam rangka memperluas kesempatan bagi koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah untuk memperoleh perkuatan permodalan melalui pemberian pinjaman/pembiayaan dengan penyaluran dana bergulir. Dalam hal ini, Dinas Koperasi dan UMKM Kabupaten Bekasi dapat memfasilitasi dan melakukan pendampingan pengajuan dana bergulir tersebut.

- c. Lembaga Pengelola Modal Usaha Kelautan dan Perikanan (LPMUKP). Lembaga ini didirikan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan untuk dapat meningkatkan akses permodalan bagi masyarakat kelautan dan perikanan. LPMUKP dibentuk pada tanggal 20 September 2009 melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.20/MEN/2009, dengan tugas utama melakukan pengelolaan pinjaman atau pembiayaan dana bergulir yang berpendampingan bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Sektor Kelautan dan Perikanan. Dalam hal ini, Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Bekasi dapat memfasilitasi masyarakat Muaragembong untuk pengajuan dana tersebut.
- d. Pembiayaan Ultra Mikro (UMi). Program pembiayaan ini merupakan program tahap lanjutan dari program bantuan sosial menjadi kemandirian usaha yang menysasar usaha mikro yang berada di lapisan terbawah, yang belum bisa difasilitasi lembaga keuangan bank melalui program Kredit Usaha Rakyat (KUR). UMi memberikan fasilitas pembiayaan maksimal Rp10 juta per nasabah dan disalurkan oleh Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB). Pemerintah menunjuk Badan Layanan Umum (BLU) Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai *coordinated fund* pembiayaan UMi. Pembiayaan UMi disalurkan melalui Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB). Saat ini lembaga yang menyalurkan pembiayaan UMi antara lain: PT. Pegadaian (Persero), PT. Bahana Artha Ventura, serta PT. Permodalan Nasional Madani (Persero). Sumber pendanaan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kontribusi pemerintah daerah dan lembaga-

lembaga keuangan, baik domestik maupun global.

Ketiga, usaha yang sudah bankable. Usaha yang telah berada pada tahap ini paling tidak sudah memenuhi aspek *entrepreneurship*, kualitas produk, produksi/operasi, pemasaran, keuangan/permodalan dan legal. Aspek *entrepreneurship* merupakan tingkatan dini dari suatu usaha yang termasuk kategori potensial. Sedangkan hal-hal yang terkait aspek kualitas produk, operasi dan pemasaran, suatu usaha telah mulai meningkatkan kualitas produksinya, antara lain terdapat kontrol kualitas dan menggunakan teknologi sistem pemasaran. Adapun hal-hal yang terkait dengan keuangan/permodalan dan legal, antara lain meliputi memiliki ijin usaha dan laporan keuangan yang mencerminkan prospek perusahaan. Untuk meningkatkan usaha yang sudah bankable, dapat diberikan suntikan modal dari lembaga keuangan bank, baik melalui KUR atau kredit komersial. Bagi pelaku usaha ini, perlu difasilitasi sertifikasi dan pelayanan usaha yang mendorong daya saingnya.

Guna meningkatkan layanan lembaga keuangan bank bagi masyarakat Muaragembong untuk bertransaksi, pemerintah daerah dapat memfasilitasi pendirian kantor cabang pembantu atau kantor kas perbankan, khususnya bank-bank BUMN atau Bank Pembangunan Daerah. Namun demikian, kemungkinan untuk merealisasikan hal tersebut dirasa cukup berat, mengingat kebijakan sektor keuangan saat ini tengah menerapkan *branchless banking*. Sebagai alternatif lain untuk pelayanan transaksi perbankan bagi masyarakat Muaragembong, Program Laku Pandai atau Layanan Keuangan Tanpa Kantor dalam Rangka Keuangan Inklusif dapat diterapkan. Program ini dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), untuk penyediaan layanan perbankan atau layanan keuangan lainnya, melalui kerja sama dengan pihak lain (agen bank), dan didukung dengan penggunaan sarana teknologi informasi. Hal ini dirasa cocok untuk masyarakat Muaragembong yang bertempat tinggal di lokasi yang jauh dari kantor bank atau adanya biaya atau persyaratan yang memberatkan.

BMT dan BUMDes dapat mengambil peran dalam pelaksanaan Program Laku Pandai ini, agar masyarakat Kecamatan Muaragembong dapat memperoleh peningkatan akses layanan perbankan atau layanan keuangan lainnya. Selain melakukan penguatan modal dan kelembagaan, BMT dan BUMDes juga dapat memberikan sistem jaminan alternatif yang lebih sederhana namun tetap memperhatikan risiko terkait, penyediaan layanan kredit yang lebih sederhana, dan melakukan identifikasi nasabah potensial.

Pemerintah Kabupaten Bekasi dapat melakukan fasilitasi melalui forum intermediasi, dengan mempertemukan lembaga keuangan dengan kelompok masyarakat produktif (layak dan *unbanked*) dan mendorong peningkatan kerja sama antarlembaga keuangan. Dari sisi masyarakat, diperlukan edukasi keuangan yang meliputi peningkatan pengetahuan dan kesadaran tentang ragam produk dan jasa keuangan, pengetahuan dan kesadaran tentang risiko terkait dengan produk keuangan, perlindungan nasabah, dan keterampilan mengelola keuangan.

Penerapan program keuangan inklusif memiliki relevansi dengan berbagai ketentuan lain dalam rangka pengembangan ekonomi sektoral. Hal tersebut antara lain sangat relevan dalam kaitannya dengan masyarakat pesisir berdasarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam. Berdasarkan amanat aturan perundangan tersebut, masyarakat yang memiliki pekerjaan sebagai nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam yang pada umumnya berada di wilayah pesisir untuk diberikan akses modal dan jaminan usaha.

KESIMPULAN

Permasalahan yang dihadapi masyarakat Muaragembong dalam mengakses permodalan dari lembaga keuangan bank adalah: usaha masyarakat masih belum *bankable*; mahal biaya transportasi menuju lembaga keuangan bank terdekat; dan, rendahnya layanan permodalan dari lembaga keuangan bank yang berakibat pada maraknya praktek rentenir atau praktek bank ilegal. Alternatif layanan jasa keuangan yang memungkinkan untuk diakses oleh masyarakat Muaragembong, berupa skema layanan jasa keuangan melalui program pemerintah pusat maupun swasta. Penerapan program keuangan inklusi diharapkan dapat mendukung pengentasan kemiskinan dan ketimpangan sosial maupun wilayah di Kabupaten Bekasi.

REKOMENDASI

1. Pemerintah Kabupaten Bekasi harus lebih proaktif dalam implementasi program keuangan inklusif bagi masyarakat Kecamatan Muaragembong khususnya dan masyarakat pesisir pada umumnya. Hal tersebut mengingat, implementasi program ini sangat terkait dengan tujuan pembangunan makroekonomi Kabupaten Bekasi dalam upaya menurunkan tingkat kemiskinan dan ketimpangan pendapatan. Hal ini dapat dilakukan dengan menggalang

dan memperkuat kerja sama, baik dengan pemerintah pusat, swasta maupun pemangku kepentingan lain.

2. Perlu penelitian lanjutan, yaitu kajian tentang persepsi dan komitmen Pemerintah Kabupaten Bekasi serta masyarakat (khususnya masyarakat pesisir) dalam penerapan program keuangan inklusif, yang dilakukan dengan metode survei dan pendekatan kuantitatif.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Pemerintah Kabupaten Bekasi beserta jajarannya yang telah mendukung pelaksanaan penelitian ini. Penghargaan yang setinggi-tingginya pula disampaikan untuk Pemerintah Desa Pantaimekar dan Pantaibahagia, atas fasilitasi yang diberikan untuk kelancaran pelaksanaan penelitian ini. Semoga penelitian ini dapat menjadi masukan khususnya bagi Pemerintah Kabupaten Bekasi dalam menyusun dan merumuskan rencana pembangunan di wilayahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adriani, D. dan Wiksuana, I.G.B. 2018. Inklusi Keuangan dalam Hubungannya dengan Pertumbuhan UMKM dan Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Bali. *E-Jurnal Manajemen Unud* 7 (12), hal 6420-6444.
- Arisani, N.W.I. 2005. Kajian Karakteristik Usaha Makro Kecil Menengah (UMKM) untuk Pengembangan Kredit Usaha Kecil: Studi Kasus di Kab. Bogor. Tesis. Institut Pertanian Bogor.
- Badan Pusat Statistik. 2016. Statistik Daerah Kecamatan Muaragembong.
- Badan Pusat Statistik. 2017. Kecamatan Muaragembong Dalam Angka.
- Badan Pusat Statistik. 2018. Kabupaten Bekasi Dalam Angka.
- Balitbangda Kab. Bekasi. 2018. *Kajian Strategi Pemberdayaan Masyarakat Miskin di Pesisir Pantai Kabupaten Bekasi*. Bekasi: Balitbangda Kab. Bekasi.
- Bank Indonesia. 2014. Booklet Keuangan Inklusif. Departemen Pengembangan Akses Keuangan dan UMKM. Jakarta: Bank Indonesia.
- Ekaputri, D. Windupranata, W. dan Harto, A.B. 2014. The Calculation of Erosion and Sedimentation Rate in Coastal Zone Using Satellite Imageries (Case Study: Kecamatan Muara Gembong, Kabupaten Bekasi, West Java). *Indonesian Journal of Geospatial* 2 (3), hal 17-33.
- Gabriella, L.G. dan Goeltom M.S. 2013. Pengaruh Pembangunan Keuangan Perbankan dan Akses Keuangan Perbankan terhadap Kemiskinan di

Indonesia [Online]. Dari: <http://lib.ui.ac.id/naskahringkas/2015-08/S44038-Laura%20Grace%20Gabriella> [Diakses: 28 Juli 2019].

Muntalif, B.S., Hasian, O. dan Sembiring, E. 2013. Valuasi Ekonomi dan Upaya Pengelolaan Hutan Mangrove di Kecamatan Muara Gembong Kabupaten Bekasi. *Jurnal Teknik Lingkungan* 19 (1), hal 82-90.

Nikijuluw, V.P.H. 2001. Aspek Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir dan Strategi Pemberdayaan Mereka dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir secara Terpadu. Dalam: Bengen, D.G., editor. *Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*. Bogor, 29 Oktober-3 November 2001. Bogor: Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan Institut Pertanian Bogor, hal 14-27.

Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Bekasi Tahun 2005-2025

Rakhmindyarto. dan Syaifullah. tanpa tahun. Keuangan Inklusif dan Pengentasan Kemiskinan [Online]. Dari: <https://www.kemenkeu.go.id/media/4459/keuangan-inklusif-dan-pengentasan-kemiskinan.pdf> [Diakses: 28 Juli 2019].

Sanistasya, P.A. Rahardjo, K. dan Iqbal, M. 2019. Pengaruh Literasi Keuangan dan Inklusi Keuangan terhadap Kinerja Usaha Kecil di Kalimantan Timur. *Jurnal Economia* 14 (1), hal 48-59.

Sanjaya, I.M. dan Nursechafia. 2016. Inklusi Keuangan dan Pertumbuhan Inklusif: Analisis Antar Provinsi di Indonesia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan* 18 (3), hal 281-306.

Simorangkir, O.P. 2004. *Pengantar Lembaga Keuangan Bank dan Nonbank*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Zefri. 2009. Model Perencanaan Tata Ruang Wilayah Pesisir: Kasus Pantai Utara Kabupaten Bekasi. Disertasi. Institut Pertanian Bogor.

Hasil Penelitian

PROBLEMATIKA KEBIJAKAN DANA HIBAH DAN BANTUAN SOSIAL SUMBER APBD: RELASI KORUPSI TERHADAP KEKUASAAN, KEPEMIMPINAN, DAN PERILAKU ELIT

(PROBLEMATICS OF GRANTS FUND AND SOCIAL ASSISTANCE SOURCES OF APBD: CORRUPTION RELATIONSHIP ON POWER, LEADERSHIP, AND ELITE BEHAVIOR)

Wimmy Haliim*, Iqbal Fajar Dwiranda**

*Universitas Brawijaya
Jl. Veteran, Kota Malang, Jawa Timur - Indonesia
email: wimmyfisip@ub.ac.id

** Universitas Airlangga.
Jl. Airlangga, Kota Surabaya, Jawa Timur - Indonesia

Diterima: 25 Juni 2019; Direvisi: 14 Agustus 2019; Disetujui: 2 Oktober 2019

ABSTRAK

Kebijakan dana hibah dan bantuan sosial yang bersumber dari anggaran APBD sejatinya memiliki tujuan dalam hal pelayanan publik. Namun pada praktiknya, program dana hibah dan bantuan sosial memiliki celah yang kerap dijadikan peluang oleh birokrat dan elit politik untuk menguntungkan diri dan kelompok mereka dengan tujuan untuk menunjang popularitas maupun elektabilitas politik hingga korupsi. Studi ini mencoba untuk memberikan informasi kepada pembaca bahwa problematika program dana hibah dan bantuan sosial memiliki kerentanan tinggi terhadap kepentingan korupsi dan politik. Studi ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, karena penelitian ini merupakan studi yang menggabungkan pembahasan ilmu politik dan administrasi publik untuk menjelaskan suatu fenomena. Konsentrasi studi ini terletak pada analisa atas hadirnya kebijakan dana hibah maupun bantuan sosial yang harus berhadapan dengan model pengelolaan, kekuasaan, moral-kepemimpinan, hingga budaya dan perilaku elit dan birokrat lokal yang cenderung korup. Pada artikel ini penulis akan menjelaskan tiga pembahasan. Pertama Relasi Kekuasaan dan Korupsi. Kedua adalah moral dan kepemimpinan politik pada praktik korupsi. Ketiga adalah Problem perilaku elit, birokrasi dan budaya korupsi di daerah. Tujuan artikel ini adalah memberikan tuntutan kepada Negara untuk mengawasi dan mengawal implementasi kebijakan dana hibah dan bantuan sosial. Kontrol publik juga diperlukan bukan saja untuk memastikan bahwa dana hibah maupun bantuan sosial dapat terealisasi dengan baik dan tepat sasaran, namun juga menghindarkan pelaksanaannya dari problematika korupsi dan kepentingan politik elit tertentu.

Kata kunci: dana hibah, bantuan sosial, kebijakan, elit, birokrasi, korupsi

ABSTRACT

The grants and social assistance policies originating from the APBD budget actually have a goal in terms of public services. But in practice, grants and social assistance programs have gaps that are often used as opportunities by bureaucrats and political elites to benefit themselves and their groups with the aim of supporting political popularity and electability to corruption. This study tries to inform readers that the problematic of grants and social assistance programs has a high vulnerability to corruption and political interests. This study is a normative research with a conceptual approach, because this research is a study that combines the discussion of political science and public administration to explain a phenomenon. The concentration of this study lies in the analysis of the presence of a grant and social assistance policy that must deal with models of management, power, moral leadership, to the culture and behavior of elites and local bureaucrats who tend to be corrupt. In this article the author will explain three discussions. First is the Relationship of Power and Corruption. Second is moral and political leadership in corrupt

practices. Third is the problem of elite behavior, bureaucracy and a culture of corruption in the regions. The purpose of this article is to provide a requirement for the State to oversee and oversee the implementation of grants and social assistance policies. Public control is also needed not only to ensure that both grants and social assistance are properly realized and on target, but also avoids the implementation of problems of corruption and the political interests of certain elites.

Keywords: *grants fund, social assistance, policy, elite, bureaucracy, corruption*

PENDAHULUAN

Istilah hibah memiliki makna memberikan hak milik oleh suatu pihak kepada pihak lain tanpa mengharap imbalan dan jasa apapun. Menghibahkan sesuatu tidak sama arti dan maknanya dengan melakukan transaksi jual-beli ataupun sewa-meyewa. Maka dari itu yang perlu kita pahami dan mengerti bahwa istilah hingga kegiatan balas jasa dan ganti rugi harusnya tidak berlaku dalam proses hibah. Hibah menurut hukum positif diatur dalam KUH Perdata, dalam Pasal 1666 yaitu: "Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah-hibah di antara orang-orang yang masih hidup".

Negara juga memiliki wewenang untuk melakukan program-program dana hibah. Dana hibah adalah pemberian bantuan uang/barang atau jasa dari pemerintah daerah. Dana hibah ditujukan kepada pemerintah daerah lainnya, perusahaan daerah, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan, yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus menerus yang bertujuan untuk menunjang penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatuhan, nalitas dan manfaat untuk masyarakat (Darmastuti & Setyaningrum, 2010).

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia (Permendagri) nomor 13 tahun 2018 belanja hibah digunakan untuk menganggarkan pemberian hibah dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa kepada pemerintah atau pemerintah daerah lainnya, dan kelompok masyarakat/perorangan yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya. Belanja hibah bersifat bantuan yang tidak mengikat/tidak secara terus menerus dan harus digunakan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan dalam naskah perjanjian hibah daerah. Hibah kepada pemerintah daerah lainnya dan kepada perusahaan daerah, badan/lembaga/organisasi swasta dan/atau kelompok masyarakat/perorangan dikelola dengan mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. APBD merupakan

rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah yang merupakan pedoman bagi pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada publik dalam masa satu tahun anggaran (Kawedar, Rohman, & Handayani, 2008).

Selain mengatur penggunaan dana hibah, Permendagri nomor 13 tahun 2018 juga mengatur tentang dana bantuan sosial. Dana bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial. Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2018 dana bantuan sosial digunakan untuk menganggarkan pemberian bantuan dalam bentuk uang dan/atau barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pada intinya, dana hibah dan bantuan sosial disiapkan oleh negara sebagai salah satu bentuk kebijakan untuk menunjang pembangunan fisik hingga manusia warga negaranya.

Namun yang menjadi permasalahan di berbagai daerah di Indonesia, dana hibah dan bantuan sosial sering kali dimanfaatkan penguasa daerah untuk kepentingan pribadinya. Dari program yang digunakan untuk menunjang popularitas-elektabilitas politiknya hingga dijadikan ajang korupsi besar-besaran oleh politisi maupun pejabat publik lainnya yang memiliki kuasa, terutama kuasa anggaran. Banyaknya laporan, keluhan hingga kritikan dari berbagai lapisan masyarakat menunjukkan bahwa implementasi program-program dana hibah dan bantuan sosial tersebut dinilai tidak efektif. Ketidakefektifan tersebut akibat dari masalah manajemen atau besarnya celah korupsi dalam sistem dan proses implementasinya. Kritik juga tertuju pada sasaran program-program bantuan sosial tersebut yang juga dinilai tidak efektif. Dampaknya, mengakibatkan terjadinya banyak kasus seperti salah sasaran, kegiatan yang tidak tepat, hingga pemanfaatan program oleh kelompok yang seharusnya tidak berhak

(Haliim, 2018, 2019; Saragintan dan Hidayat, 2017; Harsasto, 2015).

Program-program dana hibah juga harus berhadapan dengan perilaku korupsi penguasa hingga pejabat publik daerah di Indonesia. Perilaku inilah yang merupakan ancaman bagi program-program dana hibah bantuan sosial tersebut di Indonesia. Penyalahgunaan dana hibah yang baru-baru ini terjadi adalah kasus suap penyaluran bantuan dari pemerintah melalui Kementerian Pemuda dan Olah Raga (Kemenpora) kepada Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) pada tahun anggaran 2018. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah menetapkan tersangka sebagai pemberi suap kepada para penerima yaitu Mulyana, Adhi Purnomo (Deputi IV Kementerian Pemuda dan Olah Raga) yang merupakan pejabat pembuat komitmen pada Kemenpora dan Eko Triyanto (Staf Kementerian Pemuda dan Olah Raga). Diduga Adhi Purnomo, Eko Triyanto, dan pelaku lainnya menerima pemberian kurang lebih Rp318 juta dari pejabat KONI terkait dengan hibah pemerintah ke KONI melalui Kemenpora. Mulyana diduga menerima sejumlah uang dengan saldo sekitar Rp100 juta terkait dengan penyaluran bantuan dari pemerintah melalui Kemenpora kepada pihak KONI pada tahun anggaran 2018.

Contoh program-program dana bantuan sosial yang sering bermasalah seperti seperti Program Bantuan Beras Keluarga Miskin (Raskin), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan penjualan pupuk bersubsidi seringkali dilaporkan salah sasaran dan tidak efisien dalam pembiayaannya. Pada program Raskin dilaporkan kurangnya transparansi dalam distribusi beras dan dana operasional, dan terjadi penyimpangan beras dan dana dalam jumlah besar. Pada program BOS, tidak adanya verifikasi pendaftaran siswa di sekolah; sosialisasi program yang tidak efektif dan kurangnya diseminasi petunjuk pelaksanaan mengakibatkan monitoring dan evaluasi sulit dilakukan, sehingga sulit untuk menentukan siapa yang menerima manfaat dari program tersebut.

Tidak berbeda dengan program dana hibah, dana bantuan sosial pun tidak lepas dari kasus korupsi, salah satunya terjadi di Kabupaten Tasikmalaya. Kasus tersebut bermula pada tahun 2017 saat Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Tasikmalaya menganggarkan dana hibah dengan nama kegiatan belanja dana hibah organisasi kemasyarakatan. Dana tersebut bersumber dari APBD Kabupaten Tasikmalaya tahun anggaran 2017. Tersangka dalam kasus tersebut yaitu: a) Abdul Kodir (Sekda Kabupaten Tasikmalaya); b) Ade Ruswandi (Kepala Bagian

Kesejahteraan Masyarakat); c) Alam Rahadian Muharam dan Eka Ariansyah (Pejabat Kantor Bagian Kesejahteraan Masyarakat); d) Endin (Inspektoral Kabupaten Tasikmalaya); dan, e) Lia Sri Mulyani, Mulyana, dan Setiawan (Wiraswasta).

Pada kegiatan belanja tersebut, terdapat hibah untuk 21 yayasan atau lembaga keagamaan yang diduga diselewengkan atau disalahgunakan oleh beberapa oknum aparat sipil negara dan warga sipil. Hasil pemotongan dana bantuan sosial tersebut merugikan negara mencapai Rp 3,9 miliar. Teknisnya, hasil korupsi tersebut dibagi-bagi kepada para tersangka dengan pembagian uang yang beragam.

Selain menjadi lahan korupsi, dana hibah dan bantuan sosial juga kerap menjadi lahan politis. Tujuannya untuk meningkatkan popularitas hingga elektabilitas penguasa (politisi yang menjabat jabatan publik). Dugaan perilaku politik "balas budi", politik distributif, hingga politik anggaran yang menguntungkan pribadi ataupun golongan sering menjadi perhatian para akademisi maupun publik. Salah satu dugaannya berasal dari melonjaknya jumlah dana hibah dan Bansos DKI Jakarta pada tahun 2018. Dana tersebut meningkat menjadi Rp1.7 Triliun, naik dari tahun sebelumnya senilai Rp1,4 triliun. Besarnya dana hibah dan Bansos diperuntukkan untuk sekitar 104 lembaga/organisasi. Berbeda dengan jumlah penerima di era sebelumnya, meskipun anggarannya lebih kecil tetapi diperuntukkan bagi 352 lembaga/ organisasi. Dengan anggaran yang sangat fantastis, di sisi lain daftar penerima yang masih patut dikaji agar tepat sasaran. Jangan sampai peruntukan dana hibah dan Bansos ini dijadikan ajang dana politik "balas budi".

Kebijakan bansos yang didompleng kepentingan politik juga kita bisa lihat pada momentum pemilu gubernur Jawa Timur 2018. Salah satu mesin pemenangan/politik Khofifah Indar Parawansa adalah Program Keluarga Harapan (PKH). Selama tiga tahun terakhir para pendamping PKH merawat basis masyarakat kelas bawah melalui program penunjang pengentasan kemiskinan (Haliim, 2018; Aminuddin, 2018).

Pengertian korupsi dikelompokkan menjadi dua bagian, yakni dalam pengertian sempit dan pengertian luas (Ruslan, 2017). Dalam pengertian sempit, korupsi mengacu pada penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi. Pejabat publik atau para elit memperoleh keuntungan dari dan penggunaan monopoli akses kepada birokrasi, seperti izin ekspor-impor, izin pembangunan atau pengeboran, maupun kesehatan untuk

kepentingan diri sendiri atau kelompok. Sedangkan dalam pengertian luas, korupsi menghambat negara untuk menjadi kendaraan utama dalam rangka menjalankan fungsi distribusi akses bagi kesejahteraan masyarakat. Ini menunjukkan bahwa, perlawanan terhadap korupsi pada sektor kebijakan publik, merupakan hal yang perlu diperjuangkan, dan mengalihkan negara dari proses untuk mencapainya merupakan kerja dari korupsi itu sendiri. Korupsi tidak sesederhana sebagai sebatas tindakan mencari untung untuk diri sendiri dalam arena politik, tetapi lebih luas dari itu, yakni sebagai kegagalan negara demokrasi liberal untuk menegakkan cita-itanya yang dijanjikannya (Sullivan, 2005).

Korupsi juga muncul sebagai konsekuensi dari adanya komodifikasi kebijakan oleh lembaga-lembaga negara. Lebih lanjut, dalam pandangan ini korupsi difafsirkan sebagai bentuk kapitalisasi kebijakan dan mengubahnya dalam dan menurut suatu transformasi radikal lembaga negara yang menjadikan para pengusaha lembaga negara, pemilik, kapitalis, pengolah modal yang bersarang di dalam negara dan keseluruhan lembaga-lembaga pendukungnya (Dhakidae, 2018).

Ada dua perspektif dalam memahami korupsi berdasarkan Michael Johnston (Dalam Jain, 2002). Pertama, perspektif *behaviouralisme*, yang menandakan bahwa korupsi sebagai penyalahgunaan jabatan-jabatan publik, kekuasaan dan sumberdaya untuk keuntungan pribadi. Sedangkan yang kedua, dalam perspektif neo-klasik melihat korupsi sebagai proses politik yang lebih luas yang melibatkan pengaruh dan otoritas. Josep J Nye (1967) mendefinisikan korupsi politik sebagai suatu perilaku yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban resmi atas sebuah peran publik karena alasan pribadi terkait dengan keuntungan material atau status; atau melanggar aturan-aturan karena menggunakan pengaruh pribadi. Praktik-praktik korupsi pada dana hibah dan bansos merupakan bentuk dari kompleksitas penjelasan di atas. Bahwa dalam praktik korupsi dana hibah dan bansos merupakan penyalahgunaan wewenang jabatan publik sekaligus mereka menggunakan pengaruh dan otoritas dalam melakukan praktik korupsi.

Korupsi juga dapat dipahami berdasarkan tiga elemen kunci. Pertama, konsep jabatan publik dengan aturan-aturan dan norma-norma yang dimiliki. Jabatan publik menyediakan kemungkinan bagi terjadinya konflik kepentingan antara kepentingan publik dan kepentingan pribadi atau kelompok dari orang yang menempati jabatan publik. Kedua,

pandangan bahwa korupsi melibatkan upaya distorsi atau perusakan terhadap pelaksanaan jabatan publik karena jabatan publik digunakan untuk optimalisasi kepentingan pribadi atau kelompok. Ketiga, adalah keterlibatan tiga aktor dalam aktivitas korupsi, yaitu pejabat publik, publik sebagai penerima manfaat yang ideal, dan penerima manfaat yang senyatanya (Heywood, 2014). Permasalahan tersebut seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis akan melakukan analisis relasi korupsi terhadap kekuasaan, kepemimpinan dan perilaku elit terhadap penggunaan dana hibah dan bansos. Analisis ini dipilih penulis karena sistem politik yang ideal hingga korup, tidak bisa lepas dari bagaimana elit berperilaku, hingga mengelola kekuasaan dengan berbagai model kepemimpinan yang beragam (Isjwara, 1980; Kiernan dalam Ruslan, 1998; Varma 1992; Ruslan, 2017).

METODE

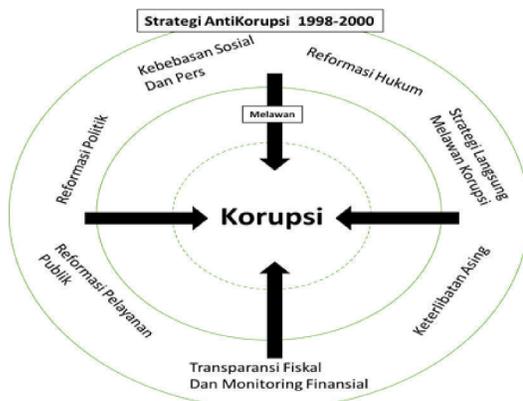
Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual. Karena penelitian bersifat interdisipliner, penelitian ini perlu mencari gagasan konseptual politik dan hukum dalam arti filosofis yuridis (Mukti Fajar & Achmad, 2007). Penelitian ini meletakkan kajian politik dan hukum sebagai sebuah pembahasan yang tidak terpisahkan dari sistem politik. Sistem politik yang dimaksud adalah mengenai sebuah sistem politik yang berkaitan dengan proses-proses politik Haliim, 2017). Artikel ini ditulis dengan menggunakan teknik pengumpulan data kepustakaan. Teknik ini menggunakan berbagai macam material yang terdapat di ruang kepustakaan seperti buku, Koran, jurnal ilmiah, majalah, naskah, dan segala jenis dokumen yang relevan untuk pengembangan penulisan ini (Koentjaraningrat, Budhisantoso, Danandjaya, & Suparlan, 1984; Sugiyono, 2008).

Artikel ini juga menggunakan kajian literatur. Kajian literatur atau kepustakaan bertujuan untuk memberikan penulis gagasan dan ide untuk pengembangan ilmu politik yang didasarkan kajian-kajian akademis yang sudah pernah dilakukan sebelumnya (Prastiwi & Haliim, 2018). Peneliti akan mengkaji tentang motif pejabat maupun politisi yang melakukan penyelewengan hingga penyalahgunaan dana hibah dan korupsi yang bersumber dari APBD menggunakan analisis kekuasaan, kepemimpinan hingga perilaku. Output yang diharapkan dari analisis ini, pemerintah segenap parlemen Republik Indonesia bisa memproduksi aturan yang tegas dengan dasar akademik yang kuat, sehingga tidak ada lagi penyelewengan

hingga penyalahgunaan dana hibah dan bansos oleh elit dan birokrat lokal.

HASIL & PEMBAHASAN

Relasi Kekuasaan dan Korupsi. Kajian akademis seputar korupsi di Indonesia tampaknya masih kurang menarik dibandingkan wacana seputar kecaman terhadap korupsi dan pelakunya yang berproses di ruang publik. Juga, korupsi masih dipandang sebagai sebuah laku buruk yang dipicu kombinasi berbagai persoalan yang tidak dapat diatasi, sebuah perspektif dan persepsi pesimistik. Sementara itu, ada pemahaman bahwa korupsi sudah menjadi persoalan global, tetapi upaya konkret penanggulangannya belum bergerak mengikuti kecenderungan itu. Buktinya, ketika sejumlah negara tetangga mengganjar pelaku tindak pidana korupsi dengan hukuman mati, Indonesia justru bingung mengambil sikap. Ketika para pejabat negeri tertangkap tangan melakukan korupsi, sontak muncul wacana untuk memberlakukan hukuman mati. Tetapi, beberapa hari kemudian, desakan itu pun berlalu tanpa bekas sama sekali. Para petinggi negeri bahkan mencoba mengalihkan pembicaraan seputar hukuman mati dengan menawarkan alternatif lain yang menjauh dari isu hukuman mati, umpama pemiskinan koruptor dan pencabutan hak politik terpidana kasus korupsi. Korupsi biasanya dipahami sebagai penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan pribadi. Penyalahgunaan kekuasaan publik itu mudah terjadi ketika sektor publik dan privat bertemu. (Akcaj, 2006).



Gambar 1. Strategi Antikorupsi Indonesia Awal Era Reformasi
 Sumber: Hamilton-Hart (2001)

Kajian yang cukup menarik tentang strategi antikorupsi di Indonesia diajukan oleh Natasha Hamilton-Hart (2001). Ada tujuh inisiatif yang telah dilakukan Indonesia sejak tahun 1998 hingga tahun 2000 seperti disajikan pada Gambar 1.

Namun, jika dilihat pada praktiknya, strategi tersebut kurang efektif. Karena strategi tersebut cenderung hanya menggunakan pendekatan Institusionalisme. Theodore M Smith (dalam Setiawan Djody, 2013) mengatakan, bahwa hingga hari ini korupsi memang lebih sering muncul sebagai masalah pengelolaan kekuasaan hingga perilaku politik daripada masalah lainnya (ekonomi/ administratif). Kajian politik terkait korupsi harusnya memang masuk pada pendekatan perilaku (*behavioralism*). Realitas yang cukup menonjol yang tidak bisa disembunyikan dan sejumlah contoh dapat diajukan untuk mendukung tesis ini. Sementara politisi di Senayan menunjukkan kepedulian semu terkait perlunya pemberantasan korupsi hingga ke akar-akarnya, dimana gerakan politik antikorupsi dalam bentuk eksekusi hukuman mati tidak pernah menjadi bahan yang menarik untuk didiskusikan secara terbuka. Penjelasan di atas merupakan contoh bahwa para elit politik kita memiliki masalah kepemimpinan, moralitas hingga etika politik terhadap keseriusannya dalam memberantas korupsi.

Tabel 1. Perbandingan Korupsi Politik dan Korupsi Birokrasi.

Dimensi	Korupsi Politik	Korupsi Birokrasi
Skala	Korupsi Besar (Grand Corupption)	Korupsi Kecil (Petty Corruption)
Aktor	Pembuat Kebijakan Yang Dipilih Melalui Pemilu Atau Pejabat Melalui Penunjukan Politik	Birokrasi
Motivasi	Mempertahankan Kekuasaan, Status, Dan Kekayaan	Mendapatkan Akses Kepada Sumberdaya Negara
Arena	Pembuatan Kebijakan Publik (Hulu)	Implementasi Kebijakan Publik (Hilir)
Bentuk	Suap	Pencurian Langsung
Sifat	Politis	Administratif

Sumber: Fisman & Golden (2017, dalam Sukmajati, 2018)

Ray Fisman dan Miriam Golden (2017) menandakan bahwa korupsi politik berbeda dengan korupsi birokrasi (Tabel 1). Perbedaannya, bila korupsi politik bersifat sangat besar (*grand corruption*), sedangkan

korupsi birokrasi bersifat kecil (*petty corruption*). Hal lainnya, bila korupsi politik dilakukan oleh mereka yang dipilih melalui penunjukan politik (pemilu), sedangkan birokrasi politik dilakukan oleh birokrat yang dipilih karena kompetensi teknokratisnya dan memiliki jenjang karier yang panjang. Praktik korupsi pada kasus dana hibah dan bansos yang ada di beberapa daerah ternyata meliputi dua elemen yang sudah dijelaskan oleh Fisman dan Golden. Korupsi dana hibah dan bansos sumber APBD merupakan hasil relasi 'jahat' politisi dan birokrat yang memang memiliki sengaja memanfaatkan kebijakan publik untuk keuntungan pribadi maupun golongan, seperti ditampilkan pada Tabel 2.

Beberapa praktik korupsi dana hibah dan bansos yang dilakukan para pelakunya dikategorikan Korupsi Subversif. Amien Rais (dalam Sanusi, 2009) menjelaskan bahwa korupsi ini berbentuk pencurian terhadap kekayaan negara yang dilakukan oleh para pejabat negara. Dengan menyalahgunakan wewenang dan kekuasaannya dana mengelola dana hibah dan bansos, mereka dapat membobol kekayaan negara yang seharusnya diperuntukkan untuk kepentingan masyarakat. Korupsi ini bersifat subversif atau destruktif terhadap negara karena negara telah dirugikan secara besar-besaran dan dalam jangka panjang dapat membahayakan eksistensi negara.

Tabel 2. Daftar Beberapa Politisi dan Pejabat Daerah yang Melakukan Korupsi Dana Hibah & Bantuan Sosial

Dana Hibah				Dana Bansos			
No.	Kasus	Kerugian Negara	Keterangan	No.	Kasus	Kerugian Negara	Pelaku
1	Korupsi dana Hibah APBD Kabupaten Lhokseumawe (2016)	Rp. 1 M	Sekda & Yayasan Cakra Donya	1	Korupsi Bansos Kabupaten Tasikmalaya (2017)	Rp. 3.9 M	9 Pejabat Pemkab Tasikmalaya
2	Korupsi Dana Hibah Kemenora (2018)	Rp. 17.9 M	Pejabat Kemenpora dan KONI	2	Korupsi Bansos Kementerian Pertanian (2015)	Rp. 698 Juta	Kepala BP3K Kec. Biau dan Sumalata, Kab. Gorontalo Utara
3	Korupsi Dana Hibah APBD Provinsi Sumatera Selatan (2013)	Rp. 21 M	Kepala BPKDA & Kesbangpol. Proses pemeriksaan terhadap 40 anggota DPRD	3	Korupsi Bansos Provinsi Sumatera Utara (2013)	Rp. 4 M	Mantan Gubernur (Politisi PKS)
4	Korupsi Dana Hibah Dinas Budaya dan Pariwisata Kota Solo (2013)	Rp. 100 Juta	Anggota DPRD dari Partai PDI-P	4	Korupsi Bansos Kabupaten Bengkalis (2012)	Rp. 31 M	Mantan Ketua DPRD (Politisi PAN)

Sumber: Tempo (2016); Pratama (2019); Jurnaliston (2018); Setiadi (2015); Permadi(2018); Halid (2019); Siregar(2016); Yafiz (2018).

Elit politik mendapatkan legitimasi kekuasaan yang berasal dari amanat masyarakat melalui media pemilihan umum. Salah satu alasan elit dan pejabat publik melakukan korupsi adalah besarnya ongkos pemilu di Indonesia. Jadi menjadi konsekuensi logis jika elit yang terpilih akan melakukan korupsi,

khususnya melalui kebijakan dana hibah dan bansos. Yang kedua adalah pengawasan publik yang minim, terutama pasca pemilu. Segegap akademisi harus tetap mengingatkan masyarakat bahwa partisipasi politik mereka tidak hanya pada momentum pemilu saja. Masyarakat masih memiliki kewajiban untuk

mengawasi jalannya pemerintahan. Jika tidak, pemerintahan daerah hanya dikelola oleh elit yang memintangkan kepentingan kelompok mereka sendiri. Bukan kesejahteraan masyarakat yang nantinya didapat, justru bisa menimbulkan ketidakpastian atau kebuntuan politik (tubulensi politik) yang berakhir pada oligarki dengan orientasi korup yang tinggi (Piliang, 2003).

Moral dan Kepemimpinan Politik Pada Praktik Korupsi. Korupsi dalam pendekatan kepemimpinan politik erat kaitannya dengan etika politik. Perspektif etika politik mengenal frasa “dimensi politis manusia” (Ruslan, 2017). Dimensi politis manusia itu sendiri adalah dimensi masyarakat sebagai keseluruhan. Maka, sebuah keputusan bersifat politis apabila diambil dengan memperhatikan kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan (Suseno, 2001). Maka dari itu, korupsi merupakan sebuah wujud tindakan untuk memperkaya diri sendiri, keluarga atau kelompok, yang dengan demikian berarti segelintir orang, maka korupsi dengan sendirinya merupakan tindakan melawan hukum yang menabrak prinsip kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan. Kemerostan moral kepemimpinan dan etika politik itu dapat dilihat dalam berbagai kecenderungan dan indikasi, mulai dari semakin meluasnya tindakan-tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), politik uang, dan lain sebagainya (Baasir & Noor, 2003).

Pertarungan memperebutkan kekuasaan dan kepemimpinan tidak benar-benar surut seiring tampilnya isu korupsi sebagai topik wacana yang makin seksi. Kendati pun para ahli berhasil menggambarkan bagaimana kejarnya korupsi menggerogoti potensi pertumbuhan ekonomi sehingga kesejahteraan dan keadilan yang dijanjkannya tidak kunjung terwujud. Sebaliknya, dinamika politik justru tampak makin didominasi oleh perebutan kekuasaan yang tidak diimbangi dengan model kepemimpinan yang ideal. Sementara di kalangan elit, isu korupsi dimunculkan hanya sebagai instrumen untuk memukul balik rezim lama yang dicurigai akan kembali dalam pusat pusran kekuasaan politik.

Celakannya, ketika hukum telah kehilangan marwah atau wibawa, politik justru dimunculkan sebagai panglima. Akibatnya program pemberantasan korupsi yang didesak masyarakat sipil hanya menimbulkan riak kecil. Kalaupun sesekali ada elit politik dan pemerintah yang angkat bicara soal pemberantasan korupsi, semua itu hanyalah retorika dan pencitraan belaka (Ruslan, 2017). Lebih celaka lagi, isu korupsi pada periode awal Reformasi justru ditandai dengan munculnya

pertarungan di jagad politik dalam rangka memperebutkan sumber daya ekonomi dan politik itu sendiri (Hadiz, 2005).

Kebijakan dana hibah dan bansos sudah memiliki segudang masalah dari perencanaan hingga implementasinya. Mengetahui hal tersebut, harusnya pejabat publik hingga birokrat di daerah kita memiliki inisiatif untuk memperbaiki sistem yang ada. Meningkatkan jumlah anggaran tanpa meningkatkan kualitas kepemimpinan dan tanpa menyelesaikan problematika yang sudah dijelaskan di atas malah menjadikan kebijakan dana hibah dan bansos menjadi sasaran korupsi penguasa daerah. Setidaknya, beberapa provinsi di pulau Jawa memiliki kebijakan untuk meningkatkan jumlah anggaran yang diperuntukkan dana hibah dan bansos, seperti ditampilkan pada Tabel 3.

Tabel 3. Peningkatan Anggaran Dana Hibah dan Bantuan Sosial di Beberapa Provinsi di Pulau Jawa

No	Provinsi	Tahun Anggaran	Besaran Anggaran
1	Jawa Timur	2018	Rp. 7.5 T
		2017	Rp. 7.3 T
		2016	Rp. 6.6 T
2	Jawa Tengah	2018	Rp. 5.6 T
		2017	Rp. 5.3 T
		2016	Rp. 5.3 T
3	Jawa Barat	2018	Belum Tersedia
		2017	Rp. 9.9 T
		2016	Rp. 9.6 T
4	DKI Jakarta	2018	Rp. 1.7 T
		2017	Rp. 1.4 T
		2016	Rp. 2.5 T

Sumber: Carina (2017) dan Akbar (2018)

Pos anggaran dana hibah dan Bansos secara umum dalam pelaksanaannya memiliki segudang masalah dan kelemahan yang sering ditemukan, misalnya terkait perencanaan dan penyusunan proposal, realisasi yang tidak sesuai, pertanggungjawaban fiktif, penyuaian dalam proses pencairan, penyaluran yang tidak tepat sasaran, dan tidak direncanakan dalam prioritasnya. Pemerintah daerah harus mengingat bahwa ada salah satu amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, bahwa dana hibah dan bansos tidak wajib dianggarkan setiap tahun.

$$C = M + D - A$$

Gambar 2. Formula Menghitung Tingkat Korupsi Model Klitgaard
Sumber: Harisson (2007)

Krisis kepemimpinan dan moralitas elit politik memang sudah lama disebut sebagai salah satu penyebab penting merebaknya korupsi di Indonesia. Krisis kepemimpinan dan moralitas melahirkan korupsi, sementara korupsi menyebabkan ketidakpercayaan publik terhadap kepemimpinan dan moralitas elit politik. Demikianlah hal-hal tersebut saling mempengaruhi. Survei yang dilakukan Lingkaran Survei Indonesia (LSI) pada 2013 menunjukkan bahwa 51,5 persen dari 1.200 responden tidak percaya dengan komitmen moral elite politik. Persentase ini meningkat tajam dibandingkan tahun 2005 (34,6 persen) dan tahun 2009 (39,6 persen) (Priliawito, 2013). Robert Klitgaard yang mencoba membentangkan penyebab lain korupsi dengan formula seperti pada Gambar 2.

Formula Klitgaard berisi penjelasan bahwa tingkat korupsi (*Corruption*) disebabkan oleh monopoli (*Monopoly*) kekuasaan ditambah keleluasaan/diskresi (*Discretion*) menentukan kebijakan kemudian dikurangi akuntabilitas (*Accountability*). Kepemimpinan, moralitas dan etika politik elit dapat dijelaskan dari bagaimana mereka mengelola kekuasaannya hingga pengambilan keputusan. Pemerintahan yang dijalankan dengan cara dominatif atau deliberatif, terbuka atau tertutup, akan menghasilkan pemerintahan dengan tingkat korupsi yang berbeda-beda.

Moral Foundations Questionnaire (MFQ) yang mampu mengidentifikasi nilai moral individu. Nilai moral yang dapat diidentifikasi adalah *harm; fairness; ingroup; authority* dan *purity* (Graham, Nosek, Haidt, Iyer, Koleva dan Ditto, 2011). Nilai *harm* adalah nilai moral yang terkait dengan rasa kemanusiaan, seperti prinsip dasar manusia bahwa membunuh adalah hal yang salah karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan. Nilai *fairness* adalah nilai moral yang terkait dengan prinsip keadilan, misalnya perilaku korupsi adalah tindakan yang salah karena memperkaya diri sendiri dan menyebabkan kerugian bagi orang lain. Nilai *ingroup* merujuk pada nilai moral yang terkait dengan keterikatan atau afiliasi dengan kelompok tertentu. Nilai *authority* merujuk kepada nilai moral yang terkait dengan kekuasaan dan penguasa yang terlibat dengan

individu. Nilai moral terakhir adalah nilai *purity* yang terkait dengan aspek kesucian.

Instrumen psikologis bernama *Guilt and Shame Proneness Scale* (GASPS) dengan bentuk kuesioner, diisi secara mandiri oleh partisipan dan mampu memberikan skor yang menjelaskan empat dimensi emosi moral dan kecenderungan perilaku yang ditampilkan. Terdapat empat aspek yang diidentifikasi dalam kuesioner ini, yaitu *guilt-negative behavior evaluation* (NBE); *guilt-repair* (R); *shame-negative self evaluation* (NSE) dan *shame-withdraw* (W). Aspek NBE dan NSE merepresentasikan aspek psikologis yang merujuk kepada evaluasi pribadi individu, sedangkan aspek R dan W menggambarkan aspek intensi berperilaku (*action tendencies*). Empat aspek emosi moral ini adalah usaha untuk mengidentifikasi secara detil mengenai emosi kepemimpinan dan moral politik seseorang beserta pengaruhnya terhadap pengambilan keputusan ataupun kebijakan (Adinugroho, 2016).

Instrumen psikologis GASPS dan MFQ menunjukkan sebuah bukti empiris bahwa emosi dan nilai moral bukanlah konsep yang bersifat retorika. Semuanya dapat diidentifikasi secara jelas dan memiliki kontribusi yang signifikan untuk mempengaruhi perilaku manusia (keputusan moral). Dalam konteks manusia dalam era demokrasi, kedua aspek ini sangat jelas memiliki kontribusi dalam peningkatan kualitas demokrasi terutama dalam hal mencari pemimpin politik yang berfungsi sebagai negarawan, yaitu seorang pemimpin politik yang demokratis (Weber, 2010). Pemimpin politik yang demokratis adalah pemimpin politik yang mampu melihat kepentingan rakyat sebagai sesuatu yang harus dimanfaatkan sebagai dasar pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan publik, khususnya dalam konteks kebijakan pengelolaan dana hibah dan bansos sumber APBD.

Problem Perilaku Elit, Birokrasi dan Budaya Korupsi di Daerah. Perilaku dan mentalitas para elit politik dan birokrat dalam satu lingkungan birokrasi yang lebih menonjolkan sikap sebagai seorang aristokrat (priayi), sangat berpengaruh terhadap pola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Apalagi perilaku para pengelola pemerintahan pada saat itu cenderung memosisikan diri

sebagai penguasa yang harus dilayani dari pada melayani masyarakat sehingga kinerja pelayanan yang diberikan akan jauh dari kepentingan publik. Di sinilah awal terjadinya praktik kolusi dan korupsi di lingkungan pemerintah, khususnya pemerintah daerah akan tumbuh. Perilaku korup elit hingga birokrat kita merupakan eksekusi dari adanya masalah sikap mental aristokrat di kalangan birokrasi yang ingin dilayani oleh masyarakat. Pemerintah Daerah dianggap 'kerajaan' yang memperoleh otoritas untuk memungut upeti dari masyarakat untuk menambah penghasilan. Sekarang pola sikap dan nilai tersebut termanifestasikan ke dalam bentuk-bentuk pemberian uang suap atau pungutan liar langsung kepada masyarakat hingga korupsi kebijakan seperti dana hibah dan bansos.

Otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kepada masyarakat, namun sering kali penguasa lokal lebih cenderung mengelola pemerintahan atas dasar kepentingan politik kekuasaan. Penguasa daerah berperilaku bagaikan raja-raja kecil yang mempunyai kekuasaan dan kedaulatan wilayah, serta dapat memaksakan kehendaknya kepada masyarakat. Ini tidak lepas dari 'ajaran' pengelolaan kekuasaan daerah pada masa feodal. Tindakan apa pun yang dilakukan penguasa lokal beserta abdi dalamnya terhadap rakyatnya tidak pernah mendapat teguran dari pemerintah kolonial, sepanjang pejabat tersebut memenuhi kewajibannya untuk loyal kepada pemerintah kolonial, seperti dengan tetap mengirimkan upeti atau pajak secara teratur.

Sebagai contoh peran dan kedudukan Bupati. Semasa pemerintahan kerajaan menjadi abdi raja, kemudian beralih menjadi abdi pemerintah Belanda yang lebih mementingkan kepentingan pemerintah kolonial. Para bupati, yang merupakan bangsawan pribumi, semula hanya memiliki orientasi untuk memenuhi kepentingan raja dan keluarganya. Namun, peran bupati pada masa pemerintah kolonial turut berperan sebagai agen bagi pemenuhan ambisi politik dan kepentingan dagang pemerintah kolonial Belanda (Hasan, 2019).

Berkembangnya sikap feodalisme di dalam tubuh birokrasi kolonial membawa berbagai konsekuensi terhadap penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik di daerah. Akuntabilitas pemerintah daerah hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya, bukannya kepada publik. Demikian pula loyalitas dan pertanggungjawaban aparat di tingkat bawah semata-mata hanya ditujukan kepada pejabat di atasnya. Prestasi kerja seorang aparat birokrasi di mata pimpinan hanya dilihat dari kriteria seberapa besar loyalitasnya kepada pimpinan.

Aparat birokrasi di tingkat bawah hanya berupaya untuk selalu menjaga kepuasan pimpinan sehingga memunculkan budaya kerja yang selalu menyenangkan pimpinan, seperti membuat laporan kerja yang cenderung hanya menyenangkan pimpinan tanpa berdasar fakta, berlomba-lomba menghormati pimpinan secara berlebihan guna mengambil hati pimpinan, dan lain sebagainya (Dwiyanto, 2006).

Pembentukan etos kerja juga mengalami feodalisasi, seperti dalam penyelesaian tugas hanya berorientasi pada petunjuk pimpinan, tumbuhnya image bahwa pimpinan selalu bertindak benar, pimpinan tidak dapat disalahkan, tetapi sebaliknya seorang bawahan yang dianggap tidak mampu menerjemahkan kehendak pimpinan, dan berbagai sikap yang memperlihatkan adanya kultur marginalisme di kalangan aparat birokrasi bawah. Akan sangat sulit untuk berbeda pendapat dengan pimpinannya karena adanya sifat inferior melekat pada diri seorang birokrat bawahan. Seorang bawahan pada umumnya lebih suka menggerutu daripada menyatakan sikap penolakannya secara terbuka terhadap ide yang disampaikan oleh pimpinannya. Sikap tersebut lebih berlatar belakang karena adanya sifat inferior terhadap pimpinan, termasuk cara pandang terhadap pimpinan sebagai penguasa yang dapat menentukan eksistensi secara kelembagaan maupun individual (Dwiyanto, 2006).

Perilaku feodalistik dalam penguasa dan birokrat daerah yang dilestarikan oleh pemerintah kolonial ikut memberikan kontribusi besar terhadap penyebab munculnya penyakit (patologi) birokrasi, terutama tindak korupsi di dalam internal birokrasi hingga kebijakan publik. Budaya pemberian uang pelicin, uang semir, uang suap, uang damai, atau praktik budaya pelayanan tahu sama tahu, pada dasarnya merupakan bentuk kolusi yang terus dikembangkan oleh penguasa dan birokrasi di daerah. Publik untuk memperoleh akses pelayanan secara mudah harus memberikan biaya ekstra kepada pejabat birokrasi. Substansi dari persoalan korupsi sebagai perilaku penguasa dan birokrat di daerah pada dasarnya merupakan bagian dari feodalisme yang terus dipelihara oleh sistem birokrasi (Dwiyanto, 2006).

Mas'ood (1994) menyatakan bahwa faktor kultural dalam masyarakat Indonesia pada umumnya cenderung kondusif untuk mendorong terjadinya korupsi, seperti adanya nilai atau tradisi pemberian hadiah kepada pejabat pemerintah. Tindakan tersebut bagi masyarakat Eropa atau Amerika dianggap sebagai tindak korupsi, tetapi bagi masyarakat

di Asia seperti di Indonesia, Korea Selatan atau Thailand dianggap bukan merupakan tindak korupsi. Bahkan dalam kultur Jawa, pemberian tersebut dianggap sebagai bentuk Pemenuhan kewajiban oleh bawahan kepada rajanya. Akar kultural pada masyarakat Indonesia yang nepotis juga telah memberikan dorongan bagi terjadinya tindak korupsi. Masyarakat Jawa dan Indonesia pada umumnya sangat mementingkan ikatan keluarga dan kesetiaan parokial. Kewajiban utama seorang individu yang pertama adalah memerhatikan saudara terdekat, kemudian keluarga besar satu keturunan (trah), dan sesama etniknya. Seorang pejabat yang mendapat desakan dari saudaranya untuk memberikan dispensasi atau kemudahan akses pelayanan akan sangat sulit untuk menolaknya. Penolakan dapat diartikan sebagai pengingkaran terhadap kewajiban tradisional.

Korupsi secara struktural juga dapat diakibatkan oleh adanya faktor dominannya posisi birokrasi pemerintah sebagai sumber utama penyedia barang, jasa, lapangan kerja, dan sebagai pengatur kegiatan ekonomi. Dominasi negara yang mengerdilkan kekuatan lain dalam masyarakat menjadikan birokrasi menguasai sebagian besar informasi kebijakan untuk memengaruhi opini publik. Mas'ood (1994) lebih jauh menyatakan bahwa ketimpangan antara penguasa daerah, birokrat dan rakyat dalam hal status, pendidikan, dan kepemilikan informasi menimbulkan dua konsekuensi. Pertama, pejabat birokrasi dapat membuat keputusan sewenang-wenang tanpa dapat dihukum dan dapat meminta uang semir atau suap dari warga masyarakat. Kedua, warga masyarakat yang berada pada posisi lemah secara politik akan lebih sering menawarkan uang suap kepada pejabat birokrasi. Pemberian uang suap dimaksudkan untuk memengaruhi perilaku penguasa dan pejabat birokrasi, yang senantiasa menjaga jarak dengan masyarakat agar lebih mendekatkan hubungan personal dengan pejabat.

Secara umum berdasarkan tinjauan kesejarahan dapat terlihat bahwa perilaku dan masalah birokrasi pelayanan publik di Indonesia banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah pembentukan birokrasi dari masa ke masa. Birokrasi semenjak zaman kerajaan sampai masa kolonial tidak pernah dirancang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Birokrasi sepenuhnya mengabdikan pada kepentingan kekuasaan, yakni sultan atau raja. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, birokrasi dipergunakan sebagai instrumen bagi kepentingan kekuasaan. Bahkan, praktik tersebut terus berlanjut sampai masa pemerintahan Orde Baru. Berbagai kebijakan

politik dari pemerintah selalu menempatkan birokrasi sebagai sentral bagi pengaturan kehidupan masyarakat. Bagaimana dalam era reormasi? Meskipun secara kelembagaan pemerintah pusat sudah melakukan banyak inovasi dan reformasi birokrasi, namun saja perilaku penguasa daerah dan birokratnya masih belum bisa seratus persen lepas dari mentalitas zaman feodal dan kolonial.

Sejarah yang menjadikan birokrasi sebagai instrumen kekuasaan adalah tumbuh suburnya budaya birokrasi yang sangat sentralistik dan berorientasi pada kekuasaan. Birokrasi terbiasa dengan berbagai perintah dan petunjuk dari penguasa daerahnya dalam menjalankan tugas sehari-hari. Birokrasi semenjak awal telah diperkenalkan pada nilai-nilai kepatuhan kepada atasannya. Birokrasi yang memang pada awalnya berasal dari kalangan kaum bangsawan (priayi) menyebabkan mental feodal dalam diri seorang birokrat semakin tumbuh subur. Birokrasi semenjak awal pertumbuhannya juga tidak pernah diperkenalkan pada nilai-nilai kepentingan publik karena memang birokrasi lahir bukan dari masyarakat. Birokrasi di Indonesia dilahirkan dari kalangan bangsawan atau golongan priayi, yakni suatu kelompok elit tradisional dalam masyarakat. Oleh sebab itu, birokrasi pelayanan sangat rendah tingkat akuntabilitasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (Dwiyanto 2006).

Birokrasi yang telah terbiasa menerima perintah dan petunjuk penguasa daerah dan pimpinannya membawa dampak pada rendahnya daya inovasi dan kreativitasnya dalam menghadapi berbagai persoalan di lapangan. Mentalitas 'minta petunjuk' dan gemar 'memberi petunjuk' menjadikan birokrasi cenderung memiliki orientasi sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Hal tersebut dapat ditelusuri secara historis bahwa pada masa pemerintahan kerajaan atau kolonial tidak pernah terdengar seorang bawahan yang berani membantah perintah pimpinannya. Setiap tindakan dan sikap kerja bawahan harus selalu dikonsultasikan kepada pimpinan. Bahkan, pada masa Orde Baru, sikap tersebut dimanifestasikan dalam bentuk mono loyalitas yang sangat berpengaruh pada penilaian seorang pegawai birokrasi. Kondisi di atas yang menyebabkan dalam birokrasi tidak dijumpai pendistribusian kewenangan secara memadai (diskresi) kepada instansi atau aparat di tingkat bawah. Dampak lebih jauh yang terjadi adalah birokrasi menjadi lebih mementingkan kepentingan pimpinan daripada masyarakat pengguna jasa.

Birokrasi semenjak awal telah ditempatkan sebagai lembaga yang berada di atas

masyarakat. Birokrasi masa kerajaan misalnya, keberadaannya mengabdikan kepada pimpinan dan kepala daerah yang merupakan penguasa bagi rakyat. Demikian pula pada masa pemerintahan kolonial, keberadaan birokrasi ditempatkan sebagai pengawas bagi masyarakat. Dengan demikian, keberadaan birokrasi secara historis merupakan lembaga yang mengawasi publik, bukannya lembaga yang diawasi oleh publik. Pada masa Orde Baru, birokrasi telah

ditempatkan pula sebagai lembaga yang mengontrol masyarakat dengan dalih stabilitas nasional. Pembentukan lembaga, seperti Kopkamtib (Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat), Opsus (Operasi Khusus), Ditsospol (Direktorat Sosial Politik) atau Bakorstanas (Badan Koordinasi Stabilitas Nasional), merupakan bukti bahwa birokrasi telah dijadikan instrumen politik dalam mengontrol setiap aktivitas publik.

Tabel 4. Celah Korupsi didalam Peraturan Pedoman Pemberian Dana Hibah dan Bantuan Sosial

Pasal	Redaksional	Keterangan
4 (4)d	Dana hibah dan bansos “tidak terus menerus setiap tahun anggaran”. Kecuali: (d) memberikan nilai manfaat bagi pemerintah daerah mendukung terselenggaranya fungsi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan”	Masalah pertama muncul ketika pasal ini memiliki pengecualian. Redaksional pengecualian yang tercantum pada pasal 4 (4)d memiliki arti yang belum spesifik. Hal inilah yang menjadi alasan kepala daerah bisa melakukan penganggaran dana hibah dan bansos setiap tahunnya dengan alasan sesuai pengecualian yang ada pada pasal tersebut. Bagi penulis, pasal ini merupakan pasal yang sering digunakan penguasa daerah untuk melakukan korupsi dana hibah dan bansos.
23A(6)	“Bantuan sosial yang tidak dapat direncanakan sebelumnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan untuk kebutuhan akibat resiko sosial yang tidak dapat diperkirakan pada saat penyusunan APBD yang apabila ditunda penanganannya akan menimbulkan resiko sosial yang lebih besar bagi individu dan atau keluarga yang bersangkutan”	Pasal 23A Merupakan pasal yang ditambahkan pada perubahan kedua dan Pasal 32 (2a) merupakan perubahan dari pasal sebelumnya. Kedua pasal tersebut merupakan tambahan dan perubahan dari permendagri nomor 32 tahun 2011 menjadi nomor 39 tahun 2012. Jika ditinjau dari peraturan pertama, permendagri nomor 32 Tahun 2011, tidak ada pasal tentang pemberian dana hibah dan bansos yang ‘tidak direncanakan’. Kebijakan ini nantinya harus mendapatkan persetujuan kepala daerah dan SKPD terkait.
32 (2a)	“Penyaluran/penyerahan bantuan sosial kepada individu dan/atau keluarga yang tidak direncanakan sebelumnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 23A didasarkan pada permintaan tertulis individu dan/atau keluarga yang bersangkutan atau surat keterangan dari pejabat yang berwenang serta mendapat persetujuan kepala daerah setelah diverifikasi oleh SKPD terkait”	Dana hibah dan bansos seringkali tidak tepat sasaran ataupun bersifat politis. Hal tersebut dikarenakan pasal 32 (2a) tentang penyerahan yang diajukan melalui permintaan tertulis dari individu dan atau keluarga dengan persetujuan kepala daerah, ternyata kerap kali diimbangi dengan peraturan teknis yang benar-benar memadai. Sehingga sering kali dana hibah dan bansos ditujukan bersifat subjektif, tidak objektif. Kemudian makna ‘resiko sosial’ yang dimaksud didalam pasal 23A juga bersifat umum, tidak spesifik. Sehingga dampaknya, pasal ini juga bisa menjadi celah penguasa daerah untuk melakukan korupsi dana hibah dan bansos.

Sumber: Permendagri Nomor 32 (2011); Permendagri Nomor 39 (2012); Permendagri Nomor 13 (2018)

Lemahnya kontrol publik terhadap birokrasi disebabkan pula oleh adanya sistem politik yang cenderung otoritarian. Semenjak masa birokrasi kerajaan, sistem politik dan kultur politik yang diterapkan mengadopsi pada sistem kekuasaan Jawa. Sistem kekuasaan Jawa memandang kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak dapat dibagi (tunggal), yakni hanya dimiliki oleh penguasa daerah. Kekuasaan dianggap diperoleh melalui wahyu dari Tuhan sehingga dalam terminologi budaya politik Jawa tidak pernah dikenal konsep akuntabilitas publik. Sistem politik dan kultur politik tersebut ternyata terus dikembangkan oleh pemerintah kolonial dan Orde Baru sehingga birokrasi menjadi bagian dan' pilar penopang sistem kekuasaan yang monolitik tersebut. Birokrasi menjadi begitu superior terhadap publik. Semua aspek kehidupan masyarakat hampir dapat dipastikan tersentuh oleh kekuasaan birokrasi, dari aspek administrasi sampai dengan kebiakan publiknya.

Selain lemahnya kontrol, penguasa daerah dan birokratnya sering memanfaatkan dan mencari celah di dalam peraturan atau perundang-undangan yang kemudian dijadikan landasan hukum kebijakan dana hibah dan bansos sumber APBD. Penulis menemukan beberapa celah yang terdapat di Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, seperti ditampilkan pada Tabel 4. Uraian di atas menunjukkan sejumlah poin yang terdapat di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 yang memiliki potensi sebagai pintu masuk terjadinya korupsi.

Rapuhnya perundang-undangan bertemu corak birokrasi yang korup, praktis memperbesar peluang terjadinya korupsi oleh institusi. Pemahaman itu berangkat dari kenyataan bahwa praktik korupsi tidak hanya telah menyimpangkan aturan-aturan yang berlaku, tapi justru sebaliknya, aturan-aturan yang ada kerap kali dapat dimanipulasi untuk melegitimasi atau bahkan membenarkan tindakan korupsi (Paskarina, 2018). Pada konteks itu, peluang yang terjadi dapat semakin menguatkan praktik korupsi yang mengakar kuat dalam ranah institusi dengan pola yang melembaga dan melibatkan jejaring kekuasaan yang ada.

KESIMPULAN

Kebijakan dana hibah dan bansos sumber APBD memang perlu perhatian khusus dari berbagai pihak, pemerintah pusat, pemerintah daerah hingga masyarakat luas. Efek korupsi yang muncul dalam konteks pengelolaan dana hibah sesungguhnya berpeluang merusak kesempatan publik dalam memperoleh sumber daya secara lebih efisien. Meskipun terdapat program-program populis dengan maksud meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun ketika program itu dikelola dalam sistem yang masih kuat pontesi koruspsinya, program ini justru melanggengkan problem yang dihadapi dalam persoalan distribusi kesejahteraan, yakni pembatasan akses publik terhadap sumber daya untuk kesejahteraan.

Pada pembahasan akses, sistem yang korup sesungguhnya berlaku agar pihak yang diuntungkan sitem tersebut tetap dapat menentukan siapa yang berhak dan tidak berhak menerima keutungan dari adanya dana hibah. Dengan begitu dapat juga dipahami bahwa korupsi yang terjadi tidak hanya membatasi masyarakat untuk memperoleh program kesejahteraan, namun juga mengenai pertahanan relasi kekuasaan yang manipulatif oleh elit.

Maka dapatlah disimpulkan, bahwa dari sisi politik, administrasi, dan kebijakan publik, korupsi pada pengelolaan hingga implementasi dana hibah dan bansos, disepakati sebagai tantangan yang cukup serius yang dihadapi pemerintah Indonesia khususnya pemerintah daerah kita. Korupsi dana hibah dan bansos menjadi ancaman bagi eksistensi pemerintah daerah yang seharusnya membantu pemerintah pusat dalam melakukan pembangunan daerah.

REKOMENDASI

1. Korupsi kini diidentifkasi sebagai hambatan utama perwujudan *good governance*, pembangunan berkelanjutan, dan tujuan-tujuan pembangunan Millennium Development Goals. Hal yang pasti, korupsi berdampak sangat besar bagi kehidupan politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Di Afrika, Komisi Afrika (*The Commission for Africa*) mengidentifkasi korupsi sebagai pusat perhatian yang berdampak negatif bagi pemerintahan dan pembangunan di kawasan itu (Lumumba, 2011). Indonesia pun harus serius mengelola pemerintahan hingga kebijakannya dari berbagai bentuk peluang oknum untuk melakukan korupsi.
2. Transparency Internasional (2018) memberikan skor 38/100 (nilai 100 untuk pemerintahan terbersih, sedangkan 0

terkorup) dan berada di posisi 89 (dari 180 negara yang dinilai) untuk index persepsi korupsi di Indonesia. Pemerintah Indonesia dituntut untuk memperkuat lagi pondasi Demokrasinya, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pemilu, pengawasan masyarakat didalam setiap kebijakan, transparansi hingga akuntabilitas anggaran pemerintah pusat hingga daerah dan memperkuat supremasi hukum untuk menuju sistem politik yang jauh lebih demokratis dan jauh dari problematika korupsi.

3. Pemerintah daerah harus mau membiasakan diri untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan ataupun proses implementasi kebijakan, khususnya perencanaan hingga implementasi dana hibah dan bansos.
4. Tegakkan supremasi hukum (*law enforcement*). Tanpa tegaknya supremasi hukum, politik akan menjadi panglima di negara ini. Jika itu yang terjadi, kekacauan-kekacauan politik hingga kebijakan yang mudah untuk di korupsi ataupun politisasi oleh kartel elit politik akan sering terjadi.
5. Pentingnya Akuntabilitas. Dalam penjelasan sebelumnya penulis sudah menjelaskan rumus Klitgaard yang menyatakan, semakin tinggi tingkat Akuntabilitas sebuah pemerintahan, segala bentuk kebijakan akan jauh dari proses korupsi.
6. Terakhir, Transparansi. Prinsip akuntabilitas selaras dengan prinsip transparansi. Karena prinsip transparansi akan menunjang tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap proses kebijakan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada jajarannya dan pimpinan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Brawijaya (UB). Karena dukungan literatur dan finansial, penulis bisa menyelesaikan penulisan artikel ilmiah ini. Artikel ini juga penulis dedikasikan untuk pengembangan keilmuan yang ada di dalam program studi ilmu politik. Konsentrasi penulis dalam bidang Politik Kebijakan diharapkan mampu memperkaya keilmuan Kelompok Jabatan Fungsional Dosen (KJFD) di bidang Politik Kebijakan dan Tatakelola Pemerintahan. Ucapan terimakasih berikutnya penulis berikan kepada kolega dosen yang ada dilingkungan program studi ilmu politik FISIP UB, karena telah berkenan untuk memberikan kritik dan saran hingga berdiskusi bersama untuk perbaikan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Adinugroho, I. Psikologi Moral dan Usaha Mencari Pemimpin Politik yang Demokratis. *Buletin Psikologi*, 24(2) hal 76-86.

Akbar, Jay. 2018. Antisipasi Korupsi Dana Bansos dan Dana Hibah Pada Dalam Pilkada 2018. [Online] Dari: <https://tirto.id/antisipasi-korupsi-dana-bansos-dan-hibah-dalam-pilkada-2018-cEm3>

Akçay, S. 2006. Corruption and human development. *Cato J.*, 26, 29.

Aminuddin, M.F. 2018. Khofifah dan Kepentingan Elite Nasional Pasca-Pilgub Jatim 2018. [Online] Dari: <https://tirto.id/khofifah-dan-kepentingan-elite-nasional-pasca-pilgub-jatim-2018-cPiF>

Baasir, F., dan Noor, S. 2003. *Etika politik: pandangan seorang politisi Muslim*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Carina, Jessi. 2017. Anggaran Dana Hibah DKI Jakarta. [Online] Dari: <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/11/23/11260251/anggaran-dana-hibah-dki-2018-rp-17-triliun-apbd-2016-rp-25-triliun>

Darmastuti, D., & Setyaningrum, D. 2010. Faktor-faktor yang mempengaruhi pengungkapan belanja bantuan sosial pada laporan keuangan pemerintah daerah pada tahun 2009. *Simposium Nasional Akuntansi XV Banjarmasin*.

Djody, S. 2013. *Reformasi & Elemen-Elemen Revolusi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Dhakidae, Daniel. 2018. Korupsi dalam relasi Modal dan Negara. *Majalah Prisma LP3ES; Lingkaran Setan Korupsi* 37(3)

Dwiyanto, A. 2006. *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Fisman, R., & Golden, M. A. 2017. *Corruption: What everyone needs to know*. Oxford University Press

Graham, J., Nosek, B. A., Haidt, J., Iyer, R., Koleva, S., & Ditto, P. H. 2011. Mapping the moral domain. *Journal of personality and social psychology*, 101(2), 366.

Hadiz, V. R. 2005. *Dinamika kekuasaan: ekonomi politik Indonesia pasca-Soeharto*. LP3ES.

Halid, Ajs. 2019. *Korupsi Bansos Rp 698 Juta, 3 ASN di Gorontalo Ditahan*. [Online] Dari: <https://news.detik.com/berita/d-4429674/korupsi-bansos-rp-698-juta-3-asn-di-gorontalo-ditahan>

Haliim, Wimmy. 2017. Menggagas Mekanisme Direct Popular Checks: Solusi Atas Problematika Penyerapan Aspirasi Pada Dprd Kota Malang. *Jurnal Wacana Politik*, 2(2) hal 137-147.

Haliim, W. 2018. Politisasi Program Keluarga Harapan Pada Pilkada Gubernur Jatim 2018: Studi Kasus Kota

- dan Kabupaten Malang. *Jurnal Ilmu Pemerintahan: Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, 3(1) hal 43-55.
- Haliim, W. 2019. Program Dana Hibah Dalam Perspektif Politik Distributif: Studi Kasus Prodamas Kota Kediri. *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 2(1) hal 1-11.
- Hamilton-Hart, N. 2001. Anti-corruption strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1) hal 65-82.
- Harrison, E. 2007. Corruption. *Development in practice*, 17(4-5) hal 672-678
- Harsasto, P. 2015. Politik Siklus Anggaran Lokal (Studi APBD Kota Surakarta Menjelang Pilkada 2010). *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, 5(1) hal 76-87.
- Hasan, N. 2019. Corak Budaya Birokrasi Pada Masa Kerajaan, Kolonial Belanda Hingga Di Era Desentralisasi Dalam Pelayanan Publik. *Jurnal Hukum*, 28(2), 1073-1087..
- Heywood, P. M., & Rose, J. 2014. "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 34(3) hal 507-529
- Isjwara, F. 1980. *Pengantar Ilmu Politik: Cetakan Ke Tujuh*. Jakarta: Bina Cipta.
- Jain, A. K. (Ed.). 2002. *The political economy of corruption* (Vol. 2). Routledge
- Jurnaliston Reza. 2018. *Kasus Dana Bansos Sumsel Kejagung Periksa Alex Noerdin Sebagai Saksi*. [Online] Dari: <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/20/10023921/kasus-dana-bansos-sumsel-kejagung-periksa-alex-noerdin-sebagai-saksi>
- Kawedar, W., Rohman, A., & Handayani, S. 2008. *Akuntansi Sektor Publik: Pendekatan Penganggaran Daerah dan Akuntansi Keuangan Daerah*. Semarang: Badan Penerbit UNDIP dan CV. Widya Karya.
- Lumumba, P. L. O. 2011. War against corruption as a poverty reduction agenda in Africa. In *Presented during The 2nd Africa governance, leadership and Management convention*.
- Masoed, M. 1994. *Politik, birokrasi dan pembangunan*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Mukti Fajar, N. D., & Achmad, Y. 2007. *Dualisme Penelitian Hukum*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Nye, J. S. 1967. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(2) hal 417-427
- Paskarina, Caroline. 2018. Korupsi Politik dan Kompetisi Elektoral. *Prisma*, 37(3)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.
- Permadi, Agje. 2018. *Polisi: Niat Jahat Korupsi Dana Hibah Bansos Ada di Sekda Tasikmalaya*. [Online] Dari: <https://regional.kompas.com/read/2018/11/16/16131771/polisi-niat-jahat-korupsi-dana-hibah-bansos-ada-di-sekda-tasikmalaya>
- Piliang, Y. A. 2003. *Hantu-hantu politik dan matinya sosial*. Jakarta: Tiga Serangkai.
- Prastiwi, J. H., & Haliim, W. 2018. Politisi Perempuan Dan Korupsi: Mencari Solusi Atas Dilema Politik Kesetaraan Gender Di Era Reformasi. *Kafaah: Journal Of Gender Studies*, 8(1) hal 71-83.
- Pratama, Ilham Rian. 2019. *Kasus Korupsi Dana Hibah KONI, KPK Periksa Pejabat Kemenpora*. [Online] Dari: <http://www.tribunnews.com/nasional/2019/02/11/kasus-korupsi-dana-hibah-koni-kpk-periksa-pejabat-kemenpora>
- Prihiawito, Eko. 2013. *Keteladanan Elit Politik Turun, Ini Solusi Nasdem*. [Online] Dari: <https://www.viva.co.id/berita/politik/427189-keteladanan-elit-politik-turun-ini-solusi-nasdem>
- Ruslan, Malik. 1998. *Teater Politik Internasional*. *Akrab* 175(14).
- Ruslan, Malik. 2017. *Politik Antikorupsi Di Indonesia: Gradualitas dan Ambiguitas*. LP3ES.
- Sanusi, H. A. 2009. Relasi antara Korupsi dan Kekuasaan. *Jurnal Konstitusi* hal 83-104.
- Saragintan, A., & Hidayat, S. 2017. Politik Pork Barrel di Indonesia: Kasus Hibah dan Bantuan Sosial di Provinsi Banten tahun 2011. *Jurnal Politik*, 2(1) hal 137-164.
- Setiadi, Arif. 2015. *Korupsi Dana Hibah, Anggota DPRD Solo Ditahan*. [Online] Dari: <https://daerah.sindonews.com/read/954345/22/korupsi-dana-hibah-anggota-dprd-solo-ditahan-1421923606>
- Siregar, Wahyudi Aulia. 2016. *Korupsi Bansos SUMUT, Mantan Gubernur Gatot Diadili*. [Online] Dari: <https://news.okezone.com/read/2016/08/01/340/1451926/korupsi-bansos-sumut-mantan-gubernur-gatot-diadili>
- Sukmajati, Mada. 2018. Korupsi Politik: Teori dan Praktiknya di Indonesia. *Prisma*, 37(3)
- Suseno, F. M. 2001. *Etika Politik: Prinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Sullivan, S. 2005. *Marx for a Post-communist Era: On poverty, corruption and banality*. Routledge

Tempo.co, 2016. *Kasus Dana Hibah, Sekda Lhokseumawe Masuk Penjara*. [Online] Dari: <https://nasional.tempo.co/read/781049/kasus-dana-hibah-sekda-lhokseumawe-masuk-penjara>

Transparency International. 2018. *Corruption Perceptions Index 2018*. [Online] Dari: <https://www.transparency.org/cpi2018>

Weber, E. T. 2010. *Democratic political leadership. Dalam Political and civic leadership*. Sage Press.

Yafiz, Ilham. 2018. *Kejati Terima SPDP Bansos Bengkalis, ada 2 Tersangka Baru*. [Online] Dari: <http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/06/01/kejati-terima-sdpd-bansos-bengkalis-ada-2-tersangka-baru>

Hasil Penelitian

STUDI PERBANDINGAN KEBIJAKAN PANGAN FUNGSIONAL DI INDONESIA DAN BEBERAPA NEGARA LAINNYA

(COMPARATIVE STUDY OF FUNCTIONAL FOOD POLICY IN INDONESIA AND SOME OTHER COUNTRIES)

*Parama Tirta Wulandari Wening Kusuma**, *Wahyuni Kurniawati***,
*Prakoso Bhairawa Putera**, *Amelya Gustina****, *Wakhid Yulli Hastanto**

*Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10, Gedung SWS Lantai 6, Jakarta Selatan 12710 - Indonesia
email: prak001@lipi.go.id

**INSTITUT STIAMI
Jl. Letjend Suprpto No. 504, Jakarta - Indonesia

***Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Republik Indonesia
Jl. Sultan Hasanuddin Nomor 1 Kebayoran Baru, Jakarta Selatan – Indonesia

Diterima: 21 Maret 2019; Direvisi: 3 Agustus 2019; Disetujui: 11 Oktober 2019

ABSTRAK

Pengaturan Pangan Fungsional pernah diatur dalam Peraturan Kepala BPOM Nomor HK 00.05.52.0685 tahun 2005 tentang Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional, kemudian dicabut dengan digantikan oleh Peraturan Kepala BPOM Nomor HK.03.1.23.11.11.09909 Tahun 2011 tentang Pengawasan Klaim Dalam Label dan Iklan Pangan. Peraturan ini juga telah di cabut dan di gantikan oleh Peraturan Kepala BPOM Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengawasan Klaim. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan gambaran bagaimana perubahan peraturan terkait pangan fungsional dan perbandingan pengaturan pangan di beberapa negara lainnya khususnya pada pangan fungsional atau berklaim, serta untuk memetakan tantangan di masa depan bagi pengaturan pangan fungsional. Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif dan data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder dikumpulkan dari literatur. Hasil kajian memperlihatkan bahwa beberapa negara mengatur secara khusus tentang pangan fungsional. Tantangan yang dihadapi untuk perkembangan pangan fungsional adalah regulasi, kelembagaan, database, dan eksplorasi serta identifikasi sumber pangan fungsional dari laut.

Kata Kunci: pangan fungsional, berklaim, komparasi, peraturan, tantangan

ABSTRACT

Functional Food Arrangement has been regulated by BPOM Regulation Number HK 00.05.52.0685 of 2005 about Principal Provisions for Functional Food Supervision, then replaced by Regulation Number HK.03.1.23.11.11.09909 of 2011 about Monitoring of Claims in Food Labels and Ads. This regulation has also been revoked and replaced by Regulation Number 13 of 2016 about Claim Monitoring. This paper aims to provide an overview of how changes in regulations related to functional food and the comparison of food arrangements in several other countries, especially in functional or claimed food, and to figure out future challenges for the regulation of functional food. The research method used is qualitative and the data used are primary and secondary data. Primary data is obtained from the results of in depth interviews, focus group discussions and audiences with experts. While secondary data collected from the literature. The results shows that some countries specifically regulate functional food. The challenges faced for functional food development are regulation, institutional, database, and exploration and identification of functional food sources from the sea.

Keywords: functional food, claimed, comparison, regulation, challenges

PENDAHULUAN

Jumlah penduduk Indonesia yang mencapai lebih dari 250 juta per tahun 2017 dengan laju pertumbuhan 2% per tahun membutuhkan produk pangan yang cukup dengan kualitas gizi yang seimbang. (Redesain Progam LIPI, 2017). Sumber pangan lokal tersebut mencukupi, tetapi teknologi rekayasa yang mampu menyediakan bibit yang lebih berkualitas dan teknologi yang mampu mengolah bahan pangan lokal dengan standar yang tidak mengurangi gizi masih belum mencukupi.

Indonesia masih fokus pada pangan pokok (Pajale) (Kumar, 2015 dalam Bustanul Arifin, 2016). Jenis pangan yang dikonsumsi masih didominasi bersumber padi-padian yaitu sekitar hampir 60%. Masih rendahnya penganekaragaman pangan juga berakibat pada belum tercukupinya ketersediaan dan akses serta asupan makanan lokal yang aman. Di sisi lain, peran lintas sektor masih belum cukup dalam rangka intervensi pangan sensitif dan spesifik. Saat ini Indonesia dibanjiri berbagai makanan impor termasuk industri pangan fungsional yang mahal harganya. Perilaku masyarakat tentang kesehatan, gizi, sanitasi, hygiene, dan pengasuhan juga tidak cukup memadai (Usia, 2018).

Pangan Fungsional adalah makanan yang mempunyai fungsi tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan zat gizi dasar bagi tubuh, tetapi juga memiliki fungsi lainnya (fungsi kesehatan) (Tapsell, 2009). Pangan yang secara alamiah maupun telah melalui proses, mengandung satu atau lebih senyawa yang berdasarkan kajian-kajian ilmiah dianggap mempunyai fungsi-fungsi fisiologis tertentu yang bermanfaat bagi kesehatan. Pangan fungsional juga tidak memberikan kontraindikasi dan tidak memberi efek samping pada jumlah penggunaan yang dianjurkan terhadap metabolisme zat gizi lainnya. (Badan POM).

Istilah dari pangan fungsional dikembangkan dari kesepakatan antara industri farmasi dan pangan, bahan pangan yang berpengaruh positif terhadap kesehatan, penampilan jasmani dan rohani selain memiliki citarasa dan kandungan gizi yang baik. Adanya komponen atau senyawa aktif pada bahan pangan inilah yang menjadi faktor atau penambahan fungsi bagi kesehatan, dan

juga dapat menjadi peluang ekonomi untuk dikembangkan. Bahan pangan maupun pangan olahan tidak lagi hanya sebagai sumber zat kimiawi bergizi untuk memenuhi kebutuhan pangan dasar namun semakin dilirik oleh industri pangan (Howlett, 2008).

Pengaturan mengenai pangan fungsional di Indonesia pernah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor HK 00.05.52.0685 tahun 2005 tentang Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional, kemudian dicabut dan digantikan oleh Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.11.11.09909 Tahun 2011 tentang Pengawasan Klaim Dalam Label dan Iklan Pangan. Peraturan ini juga telah di cabut dan di gantikan oleh Peraturan Kepala BPOM Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengawasan Klaim Pada Label dan Iklan Pangan Olahan. Kemudian BPOM juga mengeluarkan peraturan Nomor 1 tahun 2018 tentang Pengawasan Pangan Olahan untuk Keperluan Gizi Khusus. Kebijakan yang silih berganti dan berkembangnya pangan fungsional di Indonesia memerlukan kajian kebijakan terkait dengan pangan fungsional. Kajian ini bertujuan untuk memberikan gambaran bagaimana perubahan peraturan terkait pangan fungsional dan perbandingan pengaturan pangan di beberapa negara lainnya khususnya pada pangan fungsional atau berklaim, serta untuk memetakan tantangan di masa depan bagi pengaturan pangan fungsional.

Penelitian mengenai kebijakan, manajemen, dan regulasi dengan topik pangan fungsional telah dilakukan oleh sejumlah penelitian seperti disajikan pada Tabel 1. Hariyadi dan Nuraida (2001) yang mengemukakan bahwa acuan standar keamanan bagi produk pangan fungsional dan suplemen berbasis pangan tradisional adalah standar bagi obat tradisional yang dipersyaratkan oleh Direktorat Jenderal Pengawasan Obat dan Makanan. Standar keamanan yang tepat sepatutnya mengadopsi asas *zero-tolerance* bagi mikroba 56erminol dengan memperhatikan populasi rentan. Disamping itu standar tersebut mempertimbangkan bahaya kimia seperti residu pestisida dan penggunaan bahan tambahan yang tidak diijinkan.

Tabel 1. Ringkasan Penelitian Sebelumnya dengan Topik Kebijakan, Manajemen, dan Regulasi Pangan Fungsional

No.	Judul Penelitian/Publikai	Tahun	Penulis	Point Penting
1.	Keamanan Pangan Fungsional dan Suplemen Berbasis Pangan Tradisional	2001	Ratih Dewanti Hariyadi, & Lilis Nuraida	Beberapa pangan tradisional secara empiris telah digunakan sebagai makanan atau minuman fungsional, namun standar keamanan masih mengacu pada standar bagi obat tradisional.
2.	Kajian Proses Standardisasi Produk Pangan Fungsional di Badan Pengawasan Obat dan Makanan	2002	Vania Rossa Larasati	Perlunya regulasi dan pedoman bagi peredaran pangan fungsional di Indonesia, dalam bentuk Standar Nasional Indonesia (SNI).
3.	Prospek Pengembangan Makanan Fungsional	2008	Yustinus Marsono	Pengembangan 57erminol makanan fungsional menguntungkan bagi 57erminol, juga bagi masyarakat dan pemerintah. Diperlukan kerja sama dengan perguruan tinggi sebagai sumber informasi serta dukungan pemerintah untuk hal-hal yang terkait dengan 57erminol dan fasilitas. Tindakan ini perlu diikuti dengan promosi yang intensif untuk mendukung peningkatan pemasaran.
4.	Pangan Fungsional dan Prospek Pengembangannya	2013	I Ketut Suter	Adanya keragu-raguan konsumen terhadap keamanan makanan dan minuman tertentu yang masih beredar dipasaran saat ini dan peningkatan prevalensi penyakit 57erminology57 serta besarnya biaya perawatan sakit. Hal ini faktor yang sangat mendukung dikembangkannya pangan fungsional.
5.	Kebijakan Pengawasan Iklan Pangan Olahan di Indonesia	2014	Andi Leny Susyanty, Sudibyo Supardi, Rini Sasanti Handayani, Max J. Herman, Raharni	Sistem pemberian sanksi tidak berjalan optimal terutama untuk iklan di media 57erminol dan iklan produk rumah tangga karena institusi yang memiliki wewenang terhadap pengawasan iklan hanya memiliki wewenang melakukan pengawasan terhadap iklan dagang. Regulasi pengawasan iklan masih perlu diperkuat.
6.	Peran Pangan Fungsional dalam Meningkatkan Derajat Kesehatan	2014	Ari Yuniastuti	Konsumsi pangan fungsional dapat dilakukan oleh semua kelompok umur (kecuali bayi). Diversifikasi konsumsi pangan fungsional perlu diperkenalkan sedini mungkin sejak masa kanak-kanak, agar setelah dewasa memperoleh manfaat dan khasiat yang optimal, yaitu sehat dan bugar, produktif, mandiri, serta berumur panjang.
7.	Nutraceutical, Definisi Produk Terkait dan Aplikasinya pada Sumber Daya Laut	2015	Ardi Ardiansyah	Tantangan yang harus dihadapi dalam mengembangkan nutraceutical dan produk terkait adalah pembuktian klaim khasiat, jaminan kualitas dan regulasi dimana pada akhirnya hal tersebut dilakukan untuk menjamin keamanan terhadap konsumen dan dengan tetap memperhatikan etika dalam mengelola sumber daya alam sehingga kesinambungan dalam ketersediaannya tetap terjaga.
8.	Pengembangan Standar Nasional Indonesia (SNI) Pangan Fungsional Untuk Membantu Mengurangi Resiko Obesitas	2019	Danar A. Susanto, Ajun Tri Setyoko, Singgih Harjanto & Arief Eko Prasetyo	SNI pangan fungsional disusun secara general, tidak untuk setiap produk atau untuk setiap khasiat. SNI yang dapat disusun adalah SNI istilah dan definisi (<i>term and definition</i>), SNI <i>guidelines</i> pangan fungsional dan SNI <i>code of practice</i> klaim pangan fungsional.

Larasati (2002) menegaskan dalam rangka pelaksanaan pengawasan keamanan pangan khususnya pangan fungsional, perlu dilakukan standarisasi dan pengaturan pangan fungsional. Pengaturan, regulasi, dan standarisasi tentang pangan fungsional dapat mengacu pada konsep standar bagi pangan fungsional antara lain mencakup standar komposisi, cara produksi, label dan klaim. Penyusunan standar tersebut dapat mengacu pada *Foods for Speciefied Health Use* (FoSHU), suatu standar bagi pangan fungsional yang sudah berlaku di Jepang.

Pengembangan pangan fungsional di Indonesia menghadapi sejumlah tantangan dan sangat diperlukan kerjasama 58erminol dan peneliti, dukungan pemerintah dalam bentuk insentif promosi (Marsono, 2008), teknologi dan riset berkelanjutan pangan fungsional (Suter, 2013), diversifikasi konsumsi pangan fungsional (Yuniastuti, 2014), dan pembuktian klaim khasiat untuk jenis baru pangan, jaminan kualitas dan regulasi (Ardiansyah, 2015).

Di Tahun 2014, Susyanty, dkk melakukan penelitian dengan topik *Kebijakan Pengawasan Iklan Pangan Olahan di Indonesia*, hasilnya menunjukkan bahwa pengawasan iklan pangan olahan belum sampai ke tingkat kabupaten/kota. Pengawasan terhadap iklan pangan olahan dalam bentuk 58erminolo di media penyiaran, sisipan di program acara dan iklan di internet belum dilakukan secara optimal dan diperlukan koordinasi lintas 58erminol sesuai kewenangan masing-masing.

Susanto, dkk (2019) dalam studinya juga mengungkapkan bahwa saat ini belum ada regulasi dan Standar Nasional Indonesia (SNI) pangan fungsional yang dapat digunakan untuk landasan pengembangan pangan

fungsional. Studi ini mengusulkan parameter standar pangan fungsional untuk membantu mencegah resiko obesitas yang meliputi 36 variabel parameter yang dirangkum dan dikelompokkan dalam 6 faktor utama yaitu 1) Faktor Metode pembuatan pangan fungsional 2) Faktor komponen dan manfaat pangan fungsional untuk membantu mengurangi resiko obesitas 3) Faktor bentuk dan pola makan pangan fungsional 4) Bukti khasiat pangan fungsional 5) Faktor label dalam kemasan pangan fungsional 6) Faktor parameter kualitas dan keamanan pangan fungsional. Variabel komposisi utama dan faktor kualitas pangan fungsional untuk membantu mencegah resiko obesitas ditentukan berdasarkan parameter total kalori (maksimal 1200 kkal), total karbohidrat (maksimal 360 kkal), protein (minimal 480 kkal), lemak (maksimal 360 kkal) dan serat (minimal 72 kkal).

Pengaturan Pangan Fungsional pernah diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor (BPOM) HK 00.05.52.0685 tentang Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional, kemudian dicabut dengan digantikan oleh Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.11.11.09909 Tahun 2011 Tentang Pengawasan Klaim Dalam Label dan Iklan Pangan Olahan. Keberadaan regulasi terbaru ini tidak secara spesifik menjelaskan tentang Pangan Fungsional, akan tetapi memuat pengaturan lebih makro dalam pangan olahan. Hasil identifikasi 8 peraturan yang berkaitan dengan pangan secara umum, maka yang dijadikan objek utama yang berkaitan secara detail dan yang masih berlaku dengan pangan fungsional adalah Peraturan Kepala BPOM Nomor 13 Tahun 2016.

Tabel 2. Roadmap Perubahan Peraturan Pangan Fungsional

Bentuk Peraturan	Tentang	Status
Peraturan Kepala BPOM HK. 00.05.52.0685/2005	Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional	Dicabut
Peraturan Kepala BPOM HK. 03.1.23.11.11.09909/2011	Pengawasan Klaim Dalam Label dan Iklan Pangan	Dicabut
Peraturan Kepala BPOM No.13/2016	Pengawasan Klaim Pada Label dan Iklan Pangan Olahan	Pengganti HK. 03.1.23.11.11.09909
Peraturan Kepala BPOM No 1/2018	Pengawasan Pangan Olahan untuk Keperluan Gizi Khusus.	Berlaku

Perdagangan International khususnya pada produk pangan semakin meningkat baik dari sisi kuantitas/variasi produk dan jangkauan negara tujuan ekspor. Karena hal ini pula lah yang menjadikan pentingnya suatu Standar Makanan International, yaitu sebuah standar atau pedoman 59erminol praktik makanan, yang berkontribusi pada keamanan, kualitas dan juga keadilan perdagangan pangan internasional. Konsumen akan percaya terkait keamanan dan kualitas produk makanan yang mereka beli dan importir dapat mempercayai bahwa makanan yang mereka pesan akan sesuai dengan spesifikasinya. Standar itu adalah CODEX Alimentarius.

Standar Codex didasarkan pada ilmu pengetahuan yang diberikan oleh badan penilaian risiko internasional yang independen atau konsultasi *ad-hoc* yang diselenggarakan oleh FAO dan WHO. Indonesia sendiri melalui BPOM berpedoman pada acuan acuan dari CODEX, dalam CODEX tidak ada terminology dan aturan terkait pangan fungsional. Sehingga hal ini yang menjadi alasan mengapa BPOM akhirnya mencabut peraturan terkait pangan fungsional dan menggantinya dengan 59erminology pangan berklaim. Standar Codex bertujuan untuk memastikan produk makanan yang aman dan sehat; bebas dari pemalsuan; diberi label; dan disajikan dengan benar.

METODE

Metode penelitian yang digunakan bersifat kualitatif dan data yang digunakan data sekunder yang dikumpulkan dari literature. Data diolah sesuai kebutuhan analisis dan kajian dilakukan secara deskriptif, untuk mengetahui perkembangan peraturan pangan fungsional dan beberapa negara lainnya, tantangan perkembangan pangan fungsional secara umum dan khusus terkait peraturan pangan fungsional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran komparasi Regulasi Pangan Fungsional di Berbagai Negara disajikan sebagai berikut.

Jepang. Setiap produk makanan biasanya terdapat pesan tentang bahan, fitur, dan proposisi nilai gizi produk. Nilai produk makanan dapat dikaitkan tidak hanya dengan keinginan utama untuk menghilangkan rasa

lapar dan haus tetapi juga kandungan gizi dan kesehatan dalam produk tersebut. Ketika konsumen melihat sebuah produk dan terdapat klaim kesehatan yang baik, misalnya mengandung vitamin yang baik untuk kesehatan, mereka lebih cenderung untuk membeli produk tersebut dengan menganggap bahwa klaim produk tersebut dapat dipercaya.

Hal penting bahwa klaim kesehatan dan informasi gizi pada paket makanan dapat dipercaya. Klaim palsu atau berlebihan dapat menimbulkan konsekuensi serius bagi konsumen dan dapat menyebabkan nilai produk menjadi tidak baik. Untuk menyelesaikan masalah ini maka pemerintah Jepang pada tahun 1984 mengeluarkan regulasi khusus untuk pangan fungsional yang disebut FoSHU (*Foods for Specified Health Use*) yang dilakukan oleh *Ministry of Health, Labor, and Welfare*.

Sebuah system yang mengatur semua klaim kesehatan pada paket produk makanan yang diluncurkan di Jepang, misalnya sebuah produk yang mengklaim bahwa produk tersebut tanpa gula, tapi di beri pemanis aspartame, maka pemerintah Jepang menolak produk ini, sedangkan untuk produk yang memiliki bahanaktif untuk mendorong pembakaran lemak tubuh, maka produk ini diizinkan di Jepang. Saat itu hanya Jepang yang memiliki kebijakan pangan ini.

Makanan FoSHU ditetapkan memiliki penggunaan yang berhubungan dengan kesehatan tertentu, dan diizinkan untuk memasukkan satu atau lebih klaim kesehatan yang disetujui oleh FoSHU. Klaim kesehatan, disetujui oleh sistem FoSHU, adalah memperbaiki kondisi gastrointestinal, mengurangi kadar kolesterol tinggi, tekanan darah, glukosa darah, atau lemak tubuh; meningkatkan kesehatan tulang atau gigi, mempromosikan penyerapan mineral, mencegah kerusakan gigi, dan menghambat peningkatan kadar lemak netral dalam darah (Japan Health and Nutrition Food Association, 2013).

Adapun contoh klaim kesehatan yang disetujui untuk FoSHU dapat dilihat pada Tabel 3. Selain itu, FoSHU juga menaruh logo khusus bagi makanan yang memang sudah melewati izin. Produk yang memiliki logo atau label FoShu secara otomatis produk tersebut dapat dipasarkan sebagai pangan fungsional seperti disajikan pada Gambar 1.

Tabel 3. Contoh Klaim Kesehatan yang Disetujui untuk FoSHU

Makanan untuk meringankan kondisi perut	Makanan untuk orang dengan tekanan darah relatif tinggi	Makanan bagi orang untuk mulai peduli dengan kadar gula darah mereka	Makanan untuk orang dengan kadar kolesterol darah yang relatif tinggi
Makanan untuk orang dengan kadar kolesterol darah yang relatif tinggi untuk meringankan kondisi lambung	Makanan untuk orang yang peduli tentang lemak netral dalam darah dan lemak tubuh	Makanan untuk orang yang peduli akan lemak tubuh, dengan kadar kolesterol darah yang relatif tinggi	Makanan untuk memfasilitasi penyerapan mineral
Makanan untuk memudahkan penyerapan mineral dan meringankan kondisi perut	Makanan untuk orang yang peduli dengan kesehatan tulang	Makanan yang tidak menyebabkan gigi berlubang dan makanan yang membuat gigi kuat dan sehat, dan makanan yang menjaga gusi tetap sehat	

Sumber: <http://www.toyoshinyaku.co.jp/english/business/foshu/>



Gambar 1. Logo Foshu dan Contoh Produk dengan Label Foshu pada Kemasannya

Sumber: <http://www.toyoshinyaku.co.jp/english/business/foshu/>

Taiwan, merupakan salah satu negara di Pasifik dengan makanan fungsional dan regulasi nutraceutical yang cukup baik. Di Taiwan, produk-produk ini dikenal sebagai makanan sehat. Pada tahun 1999 Departemen Kesehatan di Taiwan memberlakukan Health Food Control Act (HFCA) untuk mendefinisikan dan mengatur produksi dan klaim kesehatan makanan kesehatan. The HFCA mendefinisikan makanan kesehatan sebagai makanan dengan nutrisi khusus atau efek pemeliharaan kesehatan yang terutama berlabel atau diiklankan, dan tidak bertujuan untuk mengobati atau menyembuhkan penyakit manusia.

HFCA Taiwan memungkinkan klaim pemeliharaan kesehatan, yang mengklaim bahwa produk tersebut mempromosikan kesehatan dengan mengurangi risiko

penyakit serius (klaim struktur/fungsi). Klaim pemeliharaan kesehatan adalah spesifik produk dan setiap produk dinilai dan dievaluasi sebelum klaim dapat dibuat. Klaim terapeutik tidak diizinkan di bawah HFCA. Klaim konten nutrisi diizinkan dan pelabelan nutrisi juga diatur. Semua makanan kesehatan, baik yang diproduksi lokal maupun diimpor, harus menjalani proses pendaftaran di Taiwan. Taiwan sangat ketat dengan pendaftaran makanan kesehatan.

Singapura, tidak seperti banyak negara lain, tidak memiliki definisi hukum khusus untuk makanan fungsional dan nutraceuticals. Seperti kebanyakan negara Asia, definisi kerja untuk makanan fungsional dan nutraceuticals sesuai dengan standar internasional. Di Singapura, definisi makanan fungsional adalah makanan yang memberikan

manfaat kesehatan melebihi gizi dasar dan klaim dibuat tentang manfaatnya. Nutraceuticals dikenal di Singapura sebagai suplemen kesehatan dan definisi kerja mengacu pada zat yang berasal dari sumber alami, termasuk bahan botani dalam bentuk ekstrak, isolat dan konsentrat (EAS Asia, 2009). Departemen Kontrol Makanan mengatur klaim atas produk-produk ini di Singapura. Makanan fungsional di Singapura diatur oleh Undang-Undang Penjualan Makanan dan Peraturan Pangan. Mereka dikelola oleh Agri-food and Veterinary Authority (AVA).

Ada dua kategori klaim kandungan gizi di Singapura: Klaim nutrisi dan klaim fungsi Nutrien. Klaim gizi menyiratkan bahwa makanan memiliki properti bergizi. klaim dapat bersifat umum atau khusus dan dapat dinyatakan secara positif atau negatif. Klaim fungsi gizi, yang seperti klaim struktur / fungsi di Kanada, menggambarkan peran fisiologis nutrisi dalam pertumbuhan, perkembangan dan fungsi normal tubuh. Klaim fungsi nutrisi juga dapat dinyatakan positif atau negatif. Klaim nutrisi dapat merujuk ke nutrisi berikut: energi, protein, lemak total, lemak jenuh, kolesterol, karbohidrat (tidak termasuk serat makanan), natrium dan serat makanan. Contoh klaim gizi adalah "makanan ini memiliki kandungan energi yang tinggi".

Semua makanan fungsional harus menjalani persetujuan premarket dan itu adalah tanggung jawab produsen untuk memastikan bahwa produk tersebut memenuhi standar yang dipersyaratkan. Periode pendaftaran awal adalah satu tahun, yang dapat diperpanjang untuk periode lima tahun. Manajemen Program Nutrisi berhak untuk meminta produsen untuk menyerahkan metode analisis klaim, resep untuk produk dan contoh produk itu sendiri.

Pelabelan nutrisi wajib di Singapura. Semua label harus dalam bahasa Inggris. Data nutrisi dari label tersebut harus menampilkan daftar inti nutrisi (energi, protein, lemak total, lemak jenuh, kolesterol, karbohidrat, serat makanan dan sodium). Nilai gizi harus dinyatakan dalam per 100g / 100ml dan per porsi. Itu juga harus menyertakan jumlah porsi per paket dan ukuran porsi. Label tidak boleh berisi informasi yang menyesatkan dan tidak boleh ditafsirkan sebagai saran medis dari orang atau lembaga mana pun. Tidak ada kata-kata dalam label harus menyiratkan bahwa makanan akan mencegah atau mengobati penyakit atau kondisi yang

mempengaruhi tubuh (Health Promotion Board Act, 2002).

Suplemen kesehatan di Singapura mengacu pada produk yang dimaksudkan untuk melengkapi diet dan dengan manfaat di luar nutrisi normal. Mereka bisa dalam bentuk kapsul, softgels, tablet, sirup dan bentuk lain yang disetujui oleh otoritas perizinan. Seharusnya tidak menjadi satu-satunya makanan atau makanan dan tidak boleh termasuk persiapan suntik dan steril. Saat ini, suplemen kesehatan tidak tunduk pada persetujuan premarket dan keselamatan dan kualitas adalah tanggung jawab produsen (Health Sciences Authority, 2019). Klaim kesehatan dan klaim Gizi pada suplemen kesehatan (*nutraceuticals*) diizinkan di Singapura. Pelabelan nutrisi juga wajib. Suplemen kesehatan di Singapura diatur oleh Undang-Undang Obat 1975. Klaim palsu, menyesatkan dan menipu dilarang. Klaim tidak boleh membuat referensi apa pun, langsung atau tidak langsung ke jenis penyakit tertentu.

Malaysia, tidak memiliki definisi khusus untuk makanan fungsional. Makanan fungsional umumnya dipahami sebagai makanan yang mengandung zat selain nutrisi yang mungkin memiliki efek menguntungkan pada kesehatan di luar sifat gizi mereka. Masuknya produk-produk ini ke pasar Malaysia telah menyebabkan proposal untuk peraturan internasional untuk lebih mengendalikan mereka. Klaim kesehatan, klaim nutrisi dan pelabelan diizinkan pada makanan fungsional di Malaysia. Semua klaim mengikuti pedoman Codex Alimentarius (FAO 2004).

Klaim kesehatan dibuat untuk menghubungkan diet dengan kondisi penyakit tertentu. Klaim kesehatan di Malaysia merupakan spesifik produk dan harus selalu mengaitkan manfaat dari produk dengan penyakit tertentu. Ini bisa menjadi klaim pengurangan risiko penyakit atau klaim pencegahan penyakit. Peraturan Malaysia tidak secara ketat mengatur klaim-klaim ini, tetapi beberapa klaim tertentu dilarang. Klaim yang melibatkan kata-kata seperti obat, diperparah, dan kesehatan tidak dapat digunakan. Klaim kesehatan yang tidak dapat dibuktikan dengan bukti ilmiah juga dilarang.

Malaysia memiliki sistem regulasi yang berkembang baik untuk makanan fungsional dan produk kesehatan alami. Penyelarasan klaim mereka terhadap pedoman Codex Alimentarius adalah langkah yang memfasilitasi akses ke pasar Malaysia oleh investor. Perusahaan dapat mengangap

kemampuan untuk membuat klaim fungsi nutrisi pada zat bioaktif seperti probiotik dan prebiotik di Malaysia sebagai peluang berharga.

Hongkong belum memiliki definisi atau terminologi hukum untuk istilah makanan fungsional dan nutraceuticals. Produk kesehatan di Hong Kong saat ini dibagi menjadi tiga kategori: Nutraceuticals, produk herbal dan vitamin. Pada tahun 2008, dewan legislatif Hong Kong mengesahkan amandemen undang-undang untuk mengatur klaim dan pelabelan makanan. Perubahan yang diusulkan mulai berlaku pada 1 Juli 2010. Sebelum amandemen ini, tidak ada peraturan tentang klaim kesehatan dan pelabelan nutrisi. Satu-satunya klaim yang dilarang sebelum adanya amandemen adalah pencegahan penyakit dan klaim penyembuhan (Pusat Keamanan Pangan-Pemerintah Hong Kong 2008).

Hong Kong, kini di bawah amandemen baru untuk mengatur klaim dan pelabelan makanan fungsional. Pusat Keamanan Pangan memiliki tanggung jawab untuk mengatur makanan fungsional dan produk kesehatan alami. Peraturan setelah amandemen akan sejalan dengan pedoman Codex Alimentarius yang harus memfasilitasi akses pasar dan investasi di sektor ini.

India. Makanan fungsional, suplemen kesehatan, nutraceuticals dan makanan untuk penggunaan diet khusus digunakan secara bergantian di India. Mereka semua disebut sebagai makanan yang khusus diproses atau diformulasikan untuk memenuhi persyaratan diet tertentu yang ada karena kondisi fisik atau fisiologis tertentu. Mereka harus berbeda dari komposisi makanan biasa yang memiliki sifat yang sebanding.

Namun, klaim kesehatan struktur / fungsi nutrisi diizinkan dan pelabelan adalah wajib untuk semua makanan fungsional di India (Food and Safety Standards Act, 2006). Peraturan diberlakukan oleh Kementerian Kesehatan dan Kesejahteraan Keluarga. Tindakan itu diperbarui pada tahun 2011 dengan Undang-Undang Keamanan Makanan dan Standar (pengemasan dan pelabelan). Peraturan baru mulai berlaku pada Januari 2013 yang mengharuskan pelabelan produk yang mengandung bahan bioteknologi. Juga, India telah memulai proses untuk menyelaraskan standar makanan India dengan standar Codex dan praktik terbaik internasional lainnya. Proses ini dimulai pada Januari 2013 dengan penyelesaian dan implementasi yang dijadwalkan pada bulan Desember 2014 (FSSAI, 2013). Setiap klaim

yang menyiratkan fungsi medis dan terapeutik tidak diizinkan oleh hukum. Namun, klaim struktur / fungsi nutrisi yang tidak menyesatkan biasanya dapat dilakukan pada saat ini. Harus ada cukup bukti nyata untuk mendukung klaim tersebut. Meskipun tidak ada persetujuan untuk produk ini, tanggung jawab ditujukan untuk memastikan bahwa semua peraturan telah ditetapkan (Undang-undang Standar Pangan dan Keamanan 2006). Status India sebagai salah satu negara berkembang baru di dunia, kemungkinan akan menjadi pasar yang menarik untuk pengembangan lebih lanjut dari sektor pangan fungsional (Makanan dan Keamanan Standar Act, 2006).

Thailand. Makanan fungsional di Thailand didefinisikan sebagai makanan yang mirip dengan makanan konvensional, dikonsumsi sebagai bagian dari diet normal, memberikan manfaat fisiologis dan Mengurangi risiko penyakit. Sering ada kebingungan tentang apakah menggolongkan suatu produk sebagai makanan fungsional atau sebagai obat di Thailand. Bahan-bahan yang digunakan dalam produksinya memasok identifikasi yang digunakan untuk mengklasifikasikan produk-produk ini. Klaim kesehatan dilarang di Thailand. Namun, klaim nutrisi diizinkan dan label adalah wajib untuk semua produk yang membuat klaim (FAO, 2004). The Thai Food and Drug Administration adalah lembaga yang bertanggung jawab untuk pengaturan makanan fungsional.

Pelabelan nutrisi harus dinyatakan dalam bahasa Thailand dan bahasa asing. Label harus menampilkan asupan harian untuk usia 6 tahun ke atas. Semua nutrisi dalam produk harus terdaftar dan asupan harian yang direkomendasikan dari nutrisi tersebut juga harus ditampilkan pada label. Kuantitas nutrisi per porsi masing-masing harus ditampilkan dan untuk produk yang tidak dapat menampilkan informasi ini, "Nilai gizi per 100 g.", Atau "Nilai gizi per 100 ml." Harus ada pada label (Kementerian Kesehatan Masyarakat 1998). Peraturan Thailand tentang produk ini tidak dikembangkan dengan baik. Definisi tidak mapan dan kurangnya perbedaan yang jelas antara makanan fungsional, nutraceuticals dan obat-obatan dapat menjadi disinsentif bagi investor. Klaim nutrisi [klaim kandungan nutrisi, klaim komparatif dan klaim fungsi nutrisi (klaim struktural/fungsional)] diizinkan, klaim kesehatan pengurangan penyakit dilarang, dan pelabelan nutrisi adalah wajib. Klaim nutrisi dan standar

pelabelan mengikuti pedoman Codex Alimentarius. Klaim kesehatan saat ini dilarang.

Filipina. Seperti beberapa Negara lain, Filipina tidak memiliki definisi hukum untuk makanan fungsional. Definisi kerja yang digunakan adalah definisi Codex tentang makanan fungsional. Mereka dikenal sebagai makanan yang memiliki manfaat gizi yang dapat meningkatkan keadaan kesehatan dan kesejahteraan atau mengurangi risiko penyakit di luar efek nutrisi dari makanan konvensional. Produk-produk ini mungkin termasuk vitamin dan mineral. Beberapa klaim kesehatan diizinkan. Klaim nutrisi juga diizinkan dan pelabelan nutrisi adalah wajib (FAO, 2004). Biro Makanan dan Obat-obatan dari Departemen Kesehatan di Filipina bertanggung jawab untuk pengaturan produk-produk ini. Klaim kesehatan yang menyiratkan bahwa makanan tertentu mampu mencegah atau menyembuhkan penyakit atau gejala-gejalanya (klaim terapeutik) adalah dilarang. Namun, ada dua klaim kesehatan yang saat ini diperbolehkan untuk makanan fungsional. Yang pertama adalah klaim 'menghubungkan kalsium dengan pengurangan risiko osteoporosis'. Klaim lainnya adalah 'makanan rendah lemak mengurangi risiko kanker'. Klaim nutrisi yang diizinkan adalah jenis generik seperti 'rendah dalam nutrisi yang diklaim', 'kaya nutrisi yang diklaim' atau 'sumber yang baik' (Zawistowski, 2008). Label nutrisi di Filipina adalah wajib dan berlaku untuk semua produk.

Peraturan pelabelan mensyaratkan bahwa semua informasi nutrisi harus ada pada label produk dalam bentuk tabel. Nutrisi yang tersisa setelah memasak makanan juga harus dinyatakan pada label dan dinyatakan dalam berat atau volume makanan tertentu. Pemberian label juga harus menunjukkan jumlah minimum nutrisi yang ada setiap saat (Departemen Kesehatan Filipina 1984). Filipina tidak memiliki definisi hukum untuk produk-produk ini. Tidak ada perbedaan yang jelas antara makanan fungsional dan nutraceutical di Filipina. Adopsi definisi Codex Alimentarius makanan fungsional dapat mengarah pada pengembangan peraturan klaim kesehatan serta pedoman pemberian label.

Inggris. Produsen makanan harus mengirimkan klaim makanan mereka kepada otoritas kompeten nasional dari Otoritas Keamanan dan Makanan Eropa (EFSA). Di tingkat Uni Eropa, EFSA adalah otoritas penilaian risiko, memberikan saran secara

ilmiah dan independen tentang keamanan pangan. EFSA bertanggung jawab untuk penilaian bukti ilmiah yang mendukung klaim kesehatan.

Produk makanan hanya dapat dianggap memiliki klaim atau fungsi tertentu jika bersama dengan timbulnya dampak positif dari nutrisi dasar, memiliki efek menguntungkan pada satu atau lebih fungsi dari konsumen sehingga dapat memperbaiki kondisi umum dan fisik atau / dan mengurangi risiko suatu penyakit.

Amerika. Hingga tahun 1990, tidak ada pedoman atau aturan resmi untuk klaim kesehatan dari merek produk makanan. Namun, sejak 1984, ketika Kellogg's menekankan hubungan antara mengkonsumsi serat dan pencegahan beberapa bentuk penyakit kanker dalam iklan untuk merek sereal mereka, klaim kesehatan telah menjadi hal yang biasa pada paket merek makanan dan dalam iklan makanan di Amerika Serikat (lih. Ford, et al., 1996). Namun, ada yang berpendapat bahwa konsumen dirugikan oleh klaim produk yang tidak benar atau tidak dapat dipercaya, atau produk yang memberatkan informasi tidak benar, atau menyebarkan dengan cara lain (Silverglade, 1991).

Dengan demikian, pada tahun 1990, sebelum undang-undang FoSHU di Jepang, pemerintah AS mengumumkan Undang-undang Pelabelan dan Pendidikan Gizi (NLEA) untuk mengatur klaim kesehatan sukarela dan label makanan. Klaim produk tidak hanya mempromosikan kesadaran konsumen tentang hubungan diet penyakit, tetapi juga memungkinkan produsen makanan untuk membuat produk yang baik untuk kesehatan mereka.

Balasubramanian dan Cole (2002) menyelidiki pengaruh NLEA pada kelompok konsumen yang sangat termotivasi dan kurang berpengetahuan. Berdasarkan empat penelitian, mereka menemukan bahwa, setelah NLEA mengesahkan klaim kesehatan pada produk makanan, konsumen yang kurang berpengetahuan menjadi mampu memproses informasi gizi positif dengan biaya lebih rendah dan datang untuk lebih memperhatikan informasi gizi negatif pada paket makanan. Menurut diskusi mereka, jumlah merek makanan dengan klaim kandungan gizi menurun, sedangkan mereka yang memiliki klaim kesehatan meningkat. Peraturan yang menerapkan ketentuan pelabelan NLEA dikeluarkan pada tanggal 6 Januari 1993, dengan amandemen teknis yang dipublikasikan pada 18 Agustus 1993.

Selandia Baru. Food Standards Australia New Zealand's (FSANZ) mengembangkan dan mengelola Kode Standar Makanan Selandia Baru Australia. Food Standards Australia New Zealand's (FSANZ) bekerja dengan semua stakeholder dengan menerapkan standar baru, termasuk negara bagian Australia dan wilayah serta pemerintah Selandia Baru.

Standar Makanan Australia Selandia Baru (FSANZ) adalah lembaga pemerintah nasional yang mengembangkan dan mengatur Kode Standar Makanan Selandia Baru Australia. Kode tersebut mengatur penggunaan bahan, alat bantu pemrosesan produk, pewarna, aditif, vitamin dan mineral. Ini juga mencakup komposisi beberapa makanan dan termasuk standar untuk makanan rekayasa genetika. FSANZ juga bertanggung jawab untuk memberi label pada makanan yang dikemas maupun yang tidak dikemas.

Di Australia, FSANZ juga menyiapkan standar produksi dan pengolahan primer, dan menetapkan batas maksimum residu untuk bahan kimia pertanian dan hewan. FSANZ sendiri mengatur kepada produk dengan klaim senyawa inulin, fructo-oligosaccharide (FOS) dan galacto-oligosaccharide yang ditambahkan pada pangan umumnya dan pangan khusus untuk bayi ataupun anak.

Kebijakan pangan fungsional memiliki tantangan, yaitu dari aspek: regulasi; kelembagaan; database; serta, eksplorasi dan identifikasi sumber pangan fungsional dari laut.

Regulasi. Dengan dicabutnya regulasi pangan fungsional Peraturan Kepala BPOM HK. 00.05.52.0685/2005 tentang Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional, beberapa pakar dan akademisi berpendapat bahwa perlu ada suatu peraturan yang di buat bisa berupa Undang Undang ataupun peraturan setingkat menteri yang mengatur posisi Pangan Fungsional. Karena standar acuan BPOM adalah CODEX dan BPOM cenderung kaku dalam merubah peraturannya, maka dapat diatur dengan bentuk peraturan lainnya. Para pakar juga berpendapat bahwa penerapannya aturan pangan fungsional ini lebih ke pada pengaturan dari sisi terminology atau definisi dan diarahkan bagi produsen industry kecil. Namun ada pendapat lain yang mengatakan bahwa cukup dengan aturan yang ada yaitu pangan berklaim namun dengan memberikan tambahan aturan terkait pangan fungsional (merevisi peraturan yang masih berlaku Peraturan Kepala BPOM No.13/2016 tentang

Pengawasan Klaim Pada Label dan Iklan Pangan Olahan). Sedangkan untuk produsen atau industry besar yang memang ingin mengiklan-kan produknya maka lebih tepat dengan aturan pangan berklaim dari BPOM.

Kelembagaan. Beberapa negara selain Indonesia, memiliki suatu badan atau lembaga khusus yang mengatur terkait pangan fungsional. Badan/lembaga tersebut bersifat independen, dibawah pemerintah dan berisi dari beberapa perwakilan Kementerian (Kementerian Pertanian dan Kementerian Kesehatan). Seperti Jepang dengan FoSHU ataupun Selandia Baru dengan FSANZ. Sehingga perlu di kaji lebih lanjut lagi apakah pengaturan pangan fungsional bisa di lakukan kembali oleh BPOM atau diserahkan ke pada badan/lembaga lain, missal yang lebih bersifat independent dan makro.

Database. Belum ada suatu database yang komprehensif, lengkap dan dapat diakses oleh siapa saja terkait pangan fungsional. Database yang berisikan informasi terkait senyawa aktif komponen bioaktif dalam bahan pangan tertentu yang memiliki manfaat fisiologis yang spesifik pada kesehatan, pangan segar ataupun pangan olahan. Informasi terkait produk pangan fungsional berikut dengan kandungan dan klaim dari fungsinya. Perlu pula ditunjuk siapakah yang akan bertanggung jawab terhadap proses data koleksi dan penyajiannya.

Eksplorasi dan Identifikasi Sumber Pangan Fungsional dari Laut. Penggunaan bahan baku local sebagai pangan fungsional sudah banyak dilakukan terutama pangan segar atau pangan olahan yang berbasis hayati maupun hewani (darat). Namun yang sampai saat ini masih belum terlalu banyak di eksplorasi adalah sumber sumber pangan fungsional yang berasal dari laut, padahal kekayaan laut di Indonesia sangat banyak. Sehingga kedepannya perkembangan pangan fungsional akan lebih baik lagi jika mulai mengeksplorasi dari kekayaan laut baik dalam bentuk pangan segar maupun pangan olahan.

KESIMPULAN

Pemerintah melalui BPOM pernah mengatur tentang pangan fungsional, yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Kepala BPOM tentang pangan berklaim. Komparasi dengan negara lain, menunjukkan bahwa Indonesia belum seperti negara lain yang menggunakan terminology pangan fungsional, mengatur labelisasi pangan fungsional, dan memiliki lembaga khusus yang mengatur pangan fungsional.

Beberapa tantangan yang dihadapi untuk perkembangan pangan fungsional kedepannya adalah dari sisi regulasi belum adanya suatu aturan pangan fungsional; perlu dikaji lagi bentuk kelembagaan apabila akan dilakukan suatu pengaturan tentang pangan fungsional, perlu adanya suatu database yang komprehensif, dapat diakses oleh siapa saja, dan pihak yang bertanggung jawab terhadap database tersebut, serta Eksplorasi dan identifikasi sumber pangan fungsional dari laut

REKOMENDASI

Berdasarkan temuan hasil penelitian dan kesimpulan, maka rekomendasi dari penelitian yaitu:

1. Perlu adanya regulasi di tingkat nasional yang mengatur tentang Pangan Fungsional. Regulasi tersebut lebih kepada pengaturan dari sisi terminologi atau definisi dan diarahkan bagi produsen industri kecil.
2. Perlu adanya sebuah lembaga atau wadah khusus yang bersifat independen terkait dengan pelaksanaan regulasi Pangan Fungsional. Wadah ini dapat saja berada dibawah pemerintah dan berisi dari beberapa perwakilan Kementerian (Kementerian Pertanian dan Kementerian Kesehatan).
3. Diperlukan juga database mengenai pangan fungsional, dan yang dapat diakses oleh semua pihak, mulai dari akademisi, peneliti, dan juga UMKM. Data base ini berisi Informasi terkait produk pangan fungsional berikut dengan kandungan dan klaim dari fungsinya.
4. Indonesia sebagai negara maritim perlu menggali/eksplorasi terkait dengan bahan baku lokal untuk pangan fungsional yang bersumber dari hayati laut.

UCAPAN TERIMAKASIH

Artikel ini merupakan pengembangan dari Penelitian "Regulatory Impact Assessment Kebijakan Pangan Fungsional Berbasis Mocaf di Indonesia". Terima kasih kepada Direktorat Pengembangan Teknologi Industri, Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi yang telah membiayai riset ini melalui program Insentif Penelitian Program Riset Sistem Inovasi Nasional (Insinas). Bidang Prioritas Berdasarkan Flagship LPNK RISTEKDIKTI Tahun 2018-2019, dengan rujukan tema: Tema 1 Pengembangan Pangan Fungsional Berbasis Sumberdaya Lokal, WBS 6 Sosial,

ekonomi, Kebijakan, dan Manajemen, meliputi Identifikasi potensi pangan fungsional berbasis pangan lokal, Edukasi/Awareness, Perilaku dan Pola Asuh, Dampak Ekonomi, sosial dan budaya, dan Regulasi, Kebijakan dan Manajemen.

DAFTAR PUSTAKA

Ardiansyah, Ardi. 2015. Nutraceutical, Definisi Produk Terkait dan Aplikasinya pada Sumber Daya Laut. *Oseana* XL(3) hal 19 -28.

Arifin, Bustanul. 2016. Kebijakan Strategis RAN-PG 2016-2019: Kualitas Gizi Faktor Penting Pembangunan. Paparan Sidang Regional Dewan Ketahanan Pangan Wilayah Rimur, 2-4 Agustus 2016 di Pontianak. [Online] Dari: <https://www.scribd.com/document/357940198/Prof-Bustanul-Arifin> [Diakses: 10 Desember 2018].

Balasubramanian Dan Cole. 2002. Consumers' Search And Use Of Nutrition Information: The Challenge And Promise Of The Nutrition Labeling And Education Act. *Journal of Marketing* July 66(3) hal 112-127.

BPOM. 2005. Peraturan Kepala Badan Pengawasan Obat dan Makanan Nomor HK 00.05.52.0685 tentang Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional.

BPOM. 2011. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.03.1.23.11.11.09909 Tentang Pengawasan Klaim Dalam Label dan Iklan Pangan Olahan.

BPOM. 2016. Peraturan BPOM Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pengawasan Klaim Pada Label dan Iklan Pangan Olahan.

BPOM. 2018. Peraturan BPOM Nomor 1 tahun 2018 tentang Pengawasan Pangan Olahan untuk Keperluan Gizi Khusus.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2004. *The state of foods Insecurity in the World*. Italy: Viale delle Terme di Caracalla

Hariyadi, Ratih Dewanti., & Nuraida, Lilis. 2001. Keamanan Pangan Fungsional dan Suplemen Berbasis Pangan Tradisional. *Prosiding Seminar Nasional Pangan Tradisional Sebagai Basis Industri Pangan Fungsional & Suplemen - Jakarta, 14 Agustus 2001*. Pusat Kajian Makanan Tradisional, IPB: 54-63.

Health Food Control Act, [Online] Dari: <http://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC137918> [Diakses: 3 Januari 2019].

Health Promotion Board Act 2002. [Online] Dari: <https://sso.agc.gov.sg/Act/HPBA2001> [Diakses: 3 Januari 2019]

Health Sciences Authority. 2019. *Health Supplements Guidelines. Regulatory Guidance*. Singapura: Health Sciences Authority.

- Howlett, John. 2008. *Functional Foods from Science to Health and Claims*. ILSI Europe: Brussels.
- Zawistowski. 2008. *Phytosterol Effects on Milk and Yogurt Microflora*. A Publication of the institute of food technologies.
- Japan Health and Nutrition Food Association 2013. "Press release: the FoSHU market has reached to 6275 million yen" (in Japanese) [Online] Dari: www.jhnfa.org/news-018.html. [Diakses: 30 Desember 2018].
- Larasati, Vania Rossa. 2002. Kajian Proses Standardisasi Produk Pangan Fungsional di Badan Pengawasan Obat dan Makanan. *Skripsi*. Jurusan Teknologi Pangan dan Gizi, Fakultas Teknologi Pertanian, Institut Pertanian Bogor: Bogor.
- Legislative Department. 2006. *Food Safety and Standards Act*. New Delhi. Ministry of Law and Justice.
- Marsono, Yustinus. 2008. Prospek Pengembangan Makanan Fungsional. *Jurnal Teknologi Pangan dan Gizi*. 7(1) hal 19-27.
- Milner, JA. 2000. Functional Foods: The US Perspective. US National Library Of Medicinernational Institutes Of Health. [Online] Dari: <https://Academic.Oup.Com/Ajcn/Article/71/6/1654S/4729607>.
- Ono, Makoto Ono. 2015. Impacts of The Foshu (Food For Specified Health Uses) System on Food Evaluations in Japan. Michigan Unversity: *Journal of Consumer Marketing*.
- Susanto, Danar A., Setyoko, Ajun Tri. Harjanto, Singgih., & Prasetyo, Arief Eko. 2019. Pengembangan Standar Nasional Indonesia (SNI) Pangan Fungsional Untuk Membantu Mengurangi Resiko Obesitas. *Jurnal Standardisasi* 21(1) hal 31- 44.
- Suter, I Ketut. 2013. *Pangan Fungsional dan Prospek Pengembangannya*. Makalah Seminar. Seminar Sehari "Pentingnya Makanan Alamiah (Natural Food) Untuk Kesehatan Jangka Panjang, Jurusan Gizi Politeknik Kesehatan Denpasar, 18 Agustus 2013. [Online] Dari: https://repositori.unud.ac.id/protected/storage/upload/repositori/ID3_19501231197602100323091304927makalah-gizi.pdf, [Diakses: 30 Mei 2019].
- Susyanty, Andi Leny., Supardi, Sudibyo., Handayani, Rini Sasanti., Herman, Max J., & Raharni. 2014. Kebijakan Pengawasan Iklan Pangan Olahan di Indonesia. *Jurnal Kefarmasian Indonesia*. 4(1) hal 13-26.
- Tapsell, L.C. 2009. Nutrients, foods and diets: Challenging functional food development. *Australian Journal of Dairy Technology* 64(1) hal 5-7.
- Usia, Tepy. 2018. Regulasi Pangan Berklaim di Indonesia. Paparan Direktur Standardisasi Produk Pangan - Badan Pengawasan Obat dan Makanan. *Food Review in Depth Seminar*, 20 Februari 2018.
- Yuniastuti, Ari. 2014. Peran Pangan Fungsional dalam Meningkatkan Derajat Kesehatan. *Prosiding Seminar Nasional Hasil-Hasil Penelitian dan Pengembangan*, Universitas Muhammadiyah Semarang, [Online] Dari: <http://jurnal.unimus.ac.id/index.php/psn12012010/article/view/1169> [Diakses: 1 Juni 2019].

Hasil Penelitian

DAMPAK KEBIJAKAN SUBSIDI HARGA INPUT DAN OUTPUT TERHADAP KESEJAHTERAAN PELAKU INDUSTRI JAGUNG DI INDONESIA

(THE IMPACT OF INPUT AND OUTPUT SUBSIDY POLICY ON MAIZE INDUSTRY WELFARE IN INDONESIA)

Verlianta Br Sebayang, Bonar M. Sinaga*, Harianto*, I Ketut Kariyasa***

Institut Pertanian Bogor
Jl. Kumbang No 14 Bogor, Jawa Barat - Indonesia
email: verlianta@gmail.com

**Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian
Kementerian Pertanian RI

Diterima: 28 Juli 2019; Direvisi: 20 September 2019; Disetujui: 10 Oktober 2019

ABSTRAK

Jagung merupakan komoditas strategis, karena selain di konsumsi masyarakat, juga digunakan sebagai input oleh industri pakan ternak, industri pangan dan peternak mandiri. Jagung juga termasuk salah satu komoditas yang menjadi indikator ketahanan pangan dan sumber mata pencaharian sebagian besar penduduk Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak kebijakan subsidi harga input dan subsidi harga output terhadap kesejahteraan pelaku industri jagung di Indonesia. Menggunakan pendekatan ekonometrika dengan model sistem persamaan simultan. Teknik pendugaan yang digunakan adalah *two stages least squares*, rentang data series dari tahun 1985 sampai dengan 2017. Hasil analisis menunjukkan bahwa subsidi input (subsidi harga pupuk urea, subsidi harga benih hibrida) dapat meningkatkan produksi petani tetapi kesejahteraan petani menjadi lebih buruk. Subsidi harga output (harga acuan pembelian) selain dapat meningkatkan produksi juga dapat meningkatkan kesejahteraan pelaku industri jagung (*better off*). Untuk mengantisipasi turun kesejahteraan petani, maka subsidi harga input sebaiknya dibarengi dengan kebijakan penetapan harga acuan pembelian.

Kata kunci: jagung, subsidi input, harga acuan pembelian, produksi, kesejahteraan

ABSTRACT

Maize is a strategic commodity, because besides consumed by the community, it is also used as input by the animal feed industry, food industry and independent farmers. Maize is also one of the commodities that is an indicator of food security and a source of livelihood for the majority of Indonesia's population. This study aims to determine the impact of input price subsidy policies and output price subsidies (reference prices for producer-level purchases) on the welfare of maize industry players in Indonesia. Using the econometric approach with simultaneous equation system models. The estimation technique used is two stages least squares, with a range of data series from 1985 to 2017. The analysis shows that subsidy input (subsidizing urea fertilizer prices and hybrid seed price) can increase farmers' production however makes farmers' welfare becomes worse. Output price subsidies besides being able to increase production can also improve the welfare of maize industry players (better off). To anticipate the decline in farmers' welfare, the input price subsidy policy should be accompanied by a purchase reference pricing policy.

Keywords: maize, input subsidies, purchase reference price, production, welfare

PENDAHULUAN

Jagung termasuk komoditas tanaman pangan yang strategis. Strategis dilihat dari aspek ketahanan pangan, dimana komoditas jagung

menjadi indikator salah satu komoditas ketahanan pangan. Ketahanan pangan dimaknai sebagai ketersediaan pangan konsumsi normatif yang diukur dari ketersediaan dari produk padi,

jagung, ubi jalar dan ubi kayu. Selain itu jagung juga banyak digunakan oleh industri pakan dan pangan. Tidak dipungkiri bahwa masyarakat Indonesia di beberapa daerah masih memperlakukan jagung sebagai komoditas pangan andalan dalam arti bahwa sebagai sumber pendapatan dan lapangan kerja, juga sebagai komoditas *tradable* yang dapat mempengaruhi devisa negara dalam perdagangan dunia. Produksi jagung di Indonesia pada awalnya hanya sebatas untuk pemenuhan konsumsi pangan rumah tangga, namun dalam perjalanannya telah berkembang sebagai komoditas pangan terpenting setelah beras dalam perdagangan produk pertanian nasional maupun internasional.

Industri pengolahan jagung dan peternak mandiri, jagung digunakan sebagai bahan baku (*intermediate input*), dimana proporsinya dalam komposisi pakan rata-rata sebesar 54.00 persen untuk pakan pedaging, 47.14 persen ayam petelur (Tangendjaja *et al.* 2002). Menurut (Erwidodo *et al.* 2003), karena selain harganya relatif murah, jagung mengandung kadar kalori relatif tinggi dan merupakan sumber protein dengan kandungan asam amino yang lengkap. Perkembangan industri pakan, industri pangan dan peternak mandiri, menyebabkan kebutuhan akan jagung terus meningkat. Pada tahun 2010-2016 permintaan jagung dalam negeri rata-rata tumbuh sebesar 7.66%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa permintaan jagung diperkirakan akan terus meningkat di masa mendatang sebagai akibat dari meningkatnya ragam dan kapasitas industri pengolahan jagung.

Produktivitas dan produksi jagung di Indonesia masih relatif rendah, dimana pada tahun 2015 produktivitas jagung hanya mencapai 5.17 ton/hektar, dan produksi pada tahun yang sama sebesar 19.61 juta ton. Pada tahun 2016 diperkirakan kebutuhan jagung mencapai 23.32 juta ton. dengan tingkat produksi sebesar 21.99 juta ton. Rendahnya produktivitas jagung dan produksi jagung nasional menyebabkan terjadinya ketidakseimbangan antara produksi dan permintaan dalam negeri. Untuk mengatasi kelebihan permintaan maka pemerintah membuka pintu impor. Pada tahun 2014 volume impor jagung stabil sekitar 3.17 juta ton, dan volume impor tahun 2015 naik menjadi 3.50 juta ton dan tahun 2016 sebesar 1.33 juta ton. Hal ini mengakibatkan neraca perdagangan negatif, dimana ekspor jauh lebih kecil dibandingkan impor. Menurut survey Kementan (2015) alasan pabrik pakan melakukan impor adalah (1) produksi yang tidak kontinyu/musiman, (2) langka, dan (3) harga jagung domestik yang mahal. Hal ini

mengindikasikan bahwa Indonesia masih tergantung pada impor. Pada masa yang akan datang jagung tidak akan mudah lagi diperoleh di pasar dunia, karena volume perdagangan dunia semakin kecil dan hal ini kurang menguntungkan bagi pengembangan industri pengolahan pangan dan pakan dalam negeri.

Dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan domestik dan mengurangi ketergantungan impor, pemerintah terus melakukan intervensi dalam berbagai bentuk bantuan, subsidi input dan kebijakan penetapan harga jagung. Studi Lameck (2016) menjelaskan tentang *Impact of Agricultural Subsidies to Smallholder Maize Farmers of Mbeya District Council in Tanzania*, ditemukan bahwa petani yang menerima subsidi signifikan meningkatkan produksi jagung, sementara studi (Ricker-Gilbert *et al.* 2013) menunjukkan bahwa program subsidi di Malawi meningkatkan produksi dan produktivitas petani tetapi akan mengurangi harga jagung rata-rata 1.2-2.5 persen, dan di Zambia harga jagung rata-rata turun dari 1.8 - 2.8 persen.

METODE

Spesifikasi, Identifikasi dan Estimasi

Model. Model ekonometrika merupakan suatu pola khusus dari model aljabar, yakni suatu unsur yang bersifat *stochastic* yang mencakup satu atau lebih variabel pengganggu (Intriligator, 1978). Penelitian ini menggunakan pendekatan sistem persamaan simultan dengan spesifikasi model yang telah dirumuskan ditampilkan pada Tabel 2. Menurut Koutsoyiannis (1977), rumusan identifikasi model persamaan struktural berdasarkan pada *order condition*. Hasil identifikasi untuk setiap persamaan struktural haruslah *exactly identified* atau *overidentified* untuk dapat menduga parameter-parameternya. Model yang telah dirumuskan terdiri dari 45 persamaan terdiri dari 13 persamaan identitas dan 32 persamaan perilaku. Jumlah predetermined variable 55 terdiri dari 27 variabel eksogen dan 28 lag endogenous variabel. Sehingga total variabel dalam model (K) adalah 100 peubah, jumlah variabel dalam persamaan (M) adalah 6 variabel, maka berdasarkan kriteria *order condition* maka setiap persamaan struktural yang ada dalam model adalah *over identified*, sehingga estimasi model dilakukan menggunakan metode 2SLS (*two stage least squares*). Beberapa pertimbangannya adalah penerapan 2SLS menghasilkan taksiran yang konsisten, lebih sederhana dan lebih mudah, sedangkan metode 3SLS dan FIML menggunakan informasi yang lebih banyak dan lebih sensitif terhadap kesalahan pengukuran maupun kesalahan spesifikasi model (Gujarati 1999; Pindyck dan Rubinfeld 1991).

Validasi Model dan Simulasi. Dalam penelitian ini, kriteria statistik yang digunakan untuk validasi model adalah (*Root Means Percent Square Error (RMSPE) dan Theil's Inequality Coefficient (U)*) (Pindyck and Rubinfeld 1991). Statistik RMSPE digunakan untuk mengukur seberapa jauh nilai-nilai peubah endogen hasil Estimasi menyimpang dari alur nilai-nilai aktualnya dalam ukuran relatif (persen), atau seberapa dekat nilai dugaan itu mengikuti perkembangan nilai aktualnya. Sedangkan nilai statistik U bermanfaat untuk mengetahui

kemampuan model untuk analisis simulasi peramalan (Sitepu dan Sinaga 2006). Nilai koefisien Theil (U) berkisar antara 1 dan 0. Jika $U = 0$ maka Estimasi model sempurna, jika $U = 1$ maka Estimasi model naif. Pada dasarnya makin kecil nilai RMSPE dan U-Theil's dan makin besar nilai R^2 , maka Estimasi model semakin baik. Setelah model dinyatakan valid, maka model tersebut dapat dijadikan sebagai model dasar simulasi. Skenario kebijakan pada periode historis tahun 2013 - 2017 ditampilkan pada Tabel 1.

Tabel 1. Dasar Pertimbangan dalam Simulasi Model

No	Ket	Simulasi Kebijakan	Dasar Pertimbangan
Kebijakan Domestik			
1.	SIM-1	Subsidi harga pupuk urea sebesar 10%	Adanya dukungan pemerintah melalui Kementerian Pertanian berupa bantuan benih dan subsidi pupuk dalam rangka program upaya khusus komoditas jagung yang dikenal dengan istilah Pajale. Subsidi input diwakili oleh Subsidi harga pupuk urea dan subsidi harga beni
2.	SIM-2	Subsidi harga benih sebesar 10%	
3.	SIM-3	Subsidi harga pupuk urea 10% dan penetapan harga acuan pembelian sebesar 2.71%	

Perubahan Surplus Produsen dan Konsumen. Indikator yang dijadikan sebagai perubahan kesejahteraan dari masyarakat adalah surplus produsen, surplus konsumen dan penerimaan pemerintah. Perubahan surplus dihitung untuk tujuh pelaku industri jagung, yaitu (1) petani, (2) rumahtangga, (3) industri pakan, (4) industri pangan, (5) peternak mandiri, (6) konsumen pakan, dan (7) konsumen pangan. Analisis perubahan kesejahteraan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Perubahan Surplus Produsen Petani Jagung dan Industri Pakan dan Pangan
 - a. Petani Jagung : $QJIN_B (HJTPR_S - HJTPR_B) + \frac{1}{2} (QJIN_S - QJIN_B) (HJTPR_S - HJTPR_B)$
 - b. Industri Pakan : $QIPK_B (HPKIR_S - HPKIR_B) + \frac{1}{2} (QIPK_S - QIPK_B) (HPKIR_S - HPKIR_B)$

- c. Industri Pangan : $QIPN_B (HPNIR_S - HPNIR_B) + \frac{1}{2} (QIPN_S - QIPN_B) (HPNIR_S - HPNIR_B)$
2. Perubahan Surplus Konsumen Jagung
 - a. Konsumsi Langsung : $DJLS_B (HJTKR_B - HJTKR_S) + \frac{1}{2} (DJLS_S - DJLS_B) (HJTKR_S - HJTKR_B)$
 - b. Peternak Mandiri: $DJTM_B (HJPBR_B - HJPBR_S) + \frac{1}{2} (DJTM_S - DJTM_B) (HJPBR_S - HJPBR_B)$
 - c. Industri Pakan : $DJPK_B (HJPBR_B - HJPBR_S) + \frac{1}{2} (DJPK_S - DJPK_B) (HJPBR_S - HJPBR_B)$
 - d. Industri Pangan : $DJPN_B (HJPBR_B - HJPBR_S) + \frac{1}{2} (DJPN_S - DJPN_B) (HJPBR_S - HJPBR_B)$

3. Perubahan Surplus Konsumen Pakan
 $DPKP_B (HPKIR_B - HPKIR_S) + \frac{1}{2} (DPKP_S - DPKP_B) (HPKIR_S - HPKIR_B)$
4. Perubahan Surplus Konsumen Pangan
 $DPNI_B (HPNIR_B - HPNIR_S) + \frac{1}{2} (DPNI_S - DPNI_B) (HPNIR_S - HPNIR_B)$
5. Penerimaan Pemerintah dari Tarif Impor
 $(TARIF_S * QMJI_S) - (TARIF_B * QMJI_B)$
6. Net Surplus = (Perubahan SP + Perubahan SK + Penerimaan Pemerintah)
7. Perubahan Devisa
 - a. Penerimaan Ekspor
 1. Industri Pakan = $(XPKI_S * HXPKR_S) - (XPKI_B * HXPKR_B)$
 2. Industri Pangan = $(XPNI_S * HXPNR_S) - (XPNI_B * HXPNR_B)$
 - b. Pengeluaran Impor = $(QMJI_S * HMJIR_S) - (QMJI_B * HMJIR_B)$
 - c. Penerimaan Bersih = (Penerimaan Ekspor - Pengeluaran Impor)

Keterangan Subscript B = nilai dasar dan Subscript S = nilai simulasi

Jenis dan Sumber Data. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan rentang waktu (*time series*) dari tahun 1986-2017. Sedangkan sumber data dalam penelitian ini diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), dan Kementerian Pertanian, FAO, COMTRADE. Semua data yang berkaitan dengan harga dideflasi dengan indeks harga yang sesuai dengan tahun dasar (2010=100) dengan tujuan untuk menghilangkan atau menghindari pengaruh inflasi. Sehingga harga nominal yang diperoleh secara langsung dapat menjadi harga riil.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keragaan Umum Model. Nilai koefisien determinasi (R^2) dari persamaan perilaku berkisar antara 0.5004 sampai 0.9984, artinya bahwa seluruh variabel penjelas mampu menjelaskan variasi variabel endogenya sebesar 50.04 persen sampai dengan 99.48 persen. Setiap persamaan struktural mempunyai besaran parameter dan tandanya sesuai dengan harapan dan cukup logis dari sudut pandang ekonomi. Nilai statistik-t, digunakan untuk menguji apakah masing-masing variabel penjelas berpengaruh nyata terhadap variabel endogenya. Hasil statistik-t menunjukkan ada beberapa variabel penjelas yang tidak signifikan pada taraf $\alpha=0.15$. Dari hasil uji statistik D_w , terdapat satu persamaan perilaku yang

mempunyai masalah serial korelasi yaitu persamaan produktivitas jagung (PRDJ). Menurut Rey (2000), estimasi model yang dilakukan dengan 2SLS (*two stage least squares*) akan dapat menghilangkan masalah klasik, sementara Pindyck dan Rubinfeld (1991) menjelaskan bahwa masalah serial korelasi hanya mengurangi efisiensi estimasi parameter, dan tidak menimbulkan bias parameter regresi. Estimasi model dalam penelitian ini dapat dinyatakan refresentatif dalam menggambarkan fenomena ekonomi jagung di Indonesia.

Secara umum Tabel 2 menjelaskan bahwa produksi jagung dipengaruhi oleh harga jagung tingkat petani, harga pupuk, dan upah buruh tani. Respon produksi terhadap perubahan harga pupuk adalah inelastis pada jangka pendek dan jangka panjang. Harga pupuk urea berpengaruh negatif terhadap produksi jagung dan responnya elastis pada jangka pendek dan jangka panjang. Sementara upah buruh berpengaruh nyata terhadap penurunan produksi jagung meskipun inelastis pada jangka pendek dan jangka panjang. Produktivitas jagung dipengaruhi oleh jumlah penggunaan pupuk dan jumlah penggunaan benih hibrida. Jumlah penggunaan pupuk urea, dan jumlah penggunaan benih hidrida meskipun responnya inelastis. Ini mengindikasikan bahwa harga menjadi faktor utama bagi petani jagung untuk meningkatkan produksinya.

Permintaan jagung rumahtangga dipengaruhi oleh harga jagung tingkat konsumen. Sementara permintaan jagung oleh peternak mandiri di pengaruhi oleh Populasi Ayam Petelur dan Itik, serta harga kedelai sebagai barang komplemennya. Industri pakan mengkonsumsi jagung dari dua sumber yaitu dari domestik dan impor. Permintaan jagung Industri pakan yang bersumber dari domestik dipengaruhi oleh harga jagung pedagang besar dan kapasitas produksi industri pakan dan harga impor jagung Indonesia. Sementara yang bersumber dari impor dipengaruhi oleh harga jagung ditingkat pedagang besar.

Permintaan jagung industri pangan yang bersumber dari domestik dipengaruhi oleh harga jagung tingkat pedagang besar dan kapasitas produksi industri pangan, sementara yang bersumber dari impor dipengaruhi oleh harga impor jagung Indonesia, tetapi responnya inelastis pada jangka pendek dan jangka panjang. Hal ini menunjukkan bahwa industri pakan dan pangan memperlakukan jagung domestik dan impor sebagai substitusi, yang preferensinya sangat ditentukan oleh tingkat harga dari kedua sumber.

Tabel 2. Hasil Estimasi Model Industri Jagung Indonesia

Persamaan	Variabel	Parameter	Approx Pr > t	Elastisitas		Keterangan	
				ESR	ELR		
Luar Areal Panen	INT	a0	4106.83	0.0008	-	-	Intercept LAPJ
	HJTPR	a1	0.32619	0.0411	0.187	0.214	Harga Jagung Tingkat Produsen
	HPUKR	a2	-0.51855	0.0542	-1.897	-2.174	Harga Pupuk Urea
	HBNHR	a3	-0.00047	0.3991	-0.001	-0.001	Harga Benih Hibrida
	UPAHR	a4	-0.00762	0.0443	-0.164	-0.188	Upah Buruh Tani
	LAPJ t-1	a5	0.12720	0.2910	-	-	LAPJ t-1
Produktivitas	INT	b0	-1.96855	0.0093	-	-	Intercep PDRJ
	DPUK	b1	0.00355	<.0001	0.714	-	Jumlah Penggunaan Pupuk Urea
	DBNH	b2	0.04643	0.0025	0.306	-	Jumlah Benih Hibrida Hibrida
	DBNK	b3	-0.00533	0.3039	-0.034	-	Jumlah Benih Komposit
Permintaan Pupuk	INT	c0	-295.080	0.015	-	-	Intercept DPUK
	HPUKR	c1	-0.00470	0.454	-0.056	-0.096	Harga Pupuk Urea
	LAPJ	c2	0.26744	0.000	0.873	1.487	Luas Areal Panen Jagung
	DPUK t-1	c3	0.41279	0.003	-	-	DPUK t-1
Permintaan Benih Hibrida	INT	d0	-9.67579	0.14605	-	-	Intercept DBNH
	HBNHR	d1	-0.00002	0.27845	-0.004	-0.008	Harga Benih Hibrida
	LAPJ	d2	0.00876	0.00135	0.874	1.599	Luas Areal Panen Jagung
	TREN	d3	0.03421	0.45060	-	-	Trend
	DBNH t-1	d4	0.45372	0.00720	-	-	DBNH t-1
Permintaan Benih Komposit	INT	e0	1.16727	0.47365	-	-	Intercept DBNK
	HBNK- HBNH	e1	-0.00005	0.05270	-0.019 0.164	-0.056 0.486	Harga Benih Komposit Harga Benih Hibrida
	LAPJ	e2	0.00113	0.38740	0.117	0.348	Luas Areal Panen
	DBNK t-1	e3	0.66267	0.38740	-	-	DBNK t-1
Permintaan Jagung RT	INT	f0	364.581	0.006	-	-	Intercept DJLS
	HJTKR	f1	-0.0852	0.0467	-0.307	-0.320	Harga Jagung Tingkat Konsumen
	HBRSR	f2	0.0087	0.2623	0.041	0.043	Harga Beras
	DJLS t-1	f3	0.7640	<.0001	-	-	DJLS t-1
Permintaan Jagung Peternak Mandiri	INT	g0	651.823	<.0001	-	-	intercept DJTM
	HJPBR	g1	-0.00449	0.42315	-0.005	-0.007	Harga Jagung Pedagang Besar
	POAL	g2	12.69112	<.0001	0.647	0.850	Populasi Ayam Petelur + Itik
	HKDLR	g3	-0.05580	<.0001	-0.153	-0.201	Harga Kedelai
	DJTM t-1	g4	0.23889	0.00090	-	-	DJTM t-1
Permintaan Jagung Industri Pakan bersumber dari Domestik	INT	h0	-2366.42	0.0018	-	-	Intercept DJPKD
	HJPBR	h1	-1.10130	<.0001	-1.144	-	Harga Jagung Pedagang Besar
	HMJIR	h2	2.64209	0.0037	0.243	-	Harga Impor Jagung Indonesia
	CAPK	h3	14.9379	0.1151	0.370	-	Kapasitas Terpasang Industri Pakan
	TREN	h4	336.402	<.0001	-	-	Trend
Permintaan Jagung	HMJIR	i1	-0.0859	0.3983	-0.014	-0.029	Harga Impor Jagung Indonesia

Persamaan	Variabel	Parameter	Approx Pr > t	Elastisitas		Keterangan	
				ESR	ELR		
Industri Pakan bersumber dari Impor	HJPBR	i2	0.3177	0.0223	0.594	1.223	Harga Jagung Pedagang Besar
	SBM DJPKM t-1	i3	-8.7753	0.3408	-0.084	-0.174	Suku Bunga Modal
		i4	0.5147	0.0188	-	-	DJPKM t-1
Permintaan Jagung	INT	j0	-1042.38	0.048	-	-	Intercept DJPND
Industri Pangan bersumber dari Domestik	HJPBR	j1	-0.1894	0.106	-0.282	-0.553	Harga Jagung Pedagang Besar
	HMJIR	j2	0.0552	0.457	0.007	0.014	Harga Impor Jagung Indonesia
	CAPN	j3	10.7370	0.097	0.388	0.761	Kapasitas Terpasang Industri Pangan
	TREN	j4	108.725	0.003	-	-	Trend
	DJPND t-1	j5	0.4897	0.006	-	-	DJPND t-1
Permintaan Jagung	INT	k0	55.6803	0.058	-	-	Intercept DJPNM
Industri Pangan bersumber dari Impor	HMJIR	k1	-0.04478	0.045	-0.162	-0.882	Harga Impor Jagung Indonesia
	HJPBR	k2	1.09217	0.489	0.000	0.002	Harga Jagung Pedagang Besar
	SBM	k3	-1.34061	0.197	-0.281	-1.534	Suku Bunga Modal
	DJPNM t-1	k4	0.81685	<.0001	-	-	DJPNM t-1
Harga Jagung	INT	l0	156.90	0.0714	-	-	Intercept HJTP
Tingkat Produsen	HJPBR	l1	0.2239	0.0013	0.288	0.828	Harga Jagung Pedagang Besar
	HJTP t-1	l2	0.6517	<.0001	-	-	HJTP t-1
Harga Jagung	INT	m0	252.636	0.119	-	-	Intercept HJPB
Pedagang Besar	HJTKR	m1	0.18706	0.168	0.215	0.735	Harga Jagung Tingkat Konsumen
	TREN	m2	-0.27625	0.494	-	-	Trend
	HJPB t-1	m3	0.70714	0.000	-	-	HJPB t-1
Harga Jagung Tingkat Konsumen	HMJIR	n1	0.214	0.114	0.016	0.108	Harga Impor Jagung Indonesia
	QSJI	n2	-0.001	0.491	-0.004	-0.025	Penawaran Jagung
	GDEF	n3	25.720	0.153	0.396	2.654	GDP Deflator
	HJTKR t-1	n4	0.851	<.0001	-	-	HJTKR t-1
Harga Impor Jagung Indonesia	INT	o0	-47.597	0.3987	-	-	Intercept HMJI
	HJWR	o1	1.799	0.0012	1.8416	4.4240	Harga Jagung Dunia
	TRIF	o2	2.034	0.4112	0.0436	0.1047	Tarif Impor
	NTRP	o3	0.016	0.1803	0.0003	0.0008	Nilai Tukar
	TREND	o4	-18.294	0.0225	-	-	Trend
	HMJIR t-1	o5	0.584	0.0002	-	-	HMJIR t-1
Impor Jagung Jepang	INT	p0	9995.07	0.0004	-	-	Intercept MJJP
	HJWR	p1	-4.20019	0.0391	-0.060	-0.085	Harga Jagung Dunia
	NTJP	p2	-24.4112	0.0078	-0.174	-0.245	Nilai Tukar Jepang
	GDJP	p3	4.916E-06	0.0136	0.151	0.213	Growth Jepang
	MJJP t-1	p4	0.289065	0.0357	-	-	MJJP t-1
Impor Jagung Meksiko	MJMK	q0	2780.612	0.0642	-	-	Intercept MJMK
	HJWR	q1	-6.25256	0.1436	-0.236	-0.357	Harga Jagung Dunia
	NTMK	q2	-19.3871	0.4619	-0.029	-0.043	Nilai Tukar Mexico

Persamaan	Variabel	Parameter	Parameter	Approx Pr > t	Elastisitas		Keterangan
					ESR	ELR	
	GDMK	q3	0.000378	0.0106	0.500	0.754	GDP Mexico
	MJMK t-1	q4	0.337516	0.0568	-	-	MJMK t-1
Impor Jagung Korea Selatan	MJKS	r0	5062.938	0.0073	-	-	Intercept MJKS
	HJWR	r1	-3.94362	0.1678	-0.117	-0.223	Harga Jagung Dunia
	NTKS	r2	-0.93197	0.2309	-0.120	-0.230	Nilai Tukar Korsel
	GDKS	r3	1.278E-06	0.0213	0.129	0.246	GDP Korsel
	MJKS t-1	r4	0.475763	0.0055	-	-	MJKS t-1
Ekspor Jagung Amerika Serikat	INT	s0	46388.67	0.0100	-	-	Intercept XJAS
	HJWR	s1	37.92731	0.1348	0.192	0.333	Harga Jagung Dunia
	QJAS	s2	0.067797	0.0097	0.404	0.699	Produksi Jagung AS
	POAS	s3	-0.1136	0.0831	-0.709	-1.228	Populasi AS Harga Jagung Domestik AS
	HDASR XJAS t-1	s4 s5	-44.4755 0.422541	0.0840 0.0040	-0.117 -	-0.202 -	AS XJAS t-1
Ekspor Jagung Argentina	INT	t0	26739.18	0.4354	-	-	Intercept XJAG
	HJWR	t1	13.38633	0.0704	0.281	-	Harga Jagung Dunia
	QJAG	t2	0.385245	<.0001	0.612	-	Produksi Jagung AG
	POAG	t3	-0.86433	0.4361	-2.949	-	Populasi Argentina Harga Jagung Domestik Argentina
	HDAG	t4	-7.40043	0.2731	-0.074	-	Argentina
	TREN	t5	657.8625	0.3866	-	-	Trend
Ekspor Jagung Brazil	INT	u0	-10927.2	0.0015	-	-	Intercept XJBZ
	HJWR	u1	1.351178	0.4750	0.048	0.069	Harga Jagung Dunia
	QJBZ	u2	0.470832	<.0001	3.179	4.575	Produksi Jagung Brazil Harga Jagung Domestik Brazil
	HDBZ	u3	-16.4565	0.3004	-0.339	-0.487	Brazil
	TREN	u4	-193.071	0.2102	-	-	Trend
	XJBZ t-1	u5	0.305215	0.0107	-	-	XJBZ t-1
Harga Jagung Dunia	INT	v0	45.11786	0.2009	-	-	Intercept HJW Jumlah Impor Jagung Dunia
	QMJW	v1	0.00082	0.3267	0.316	1.073	Jumlah Ekspor Jagung Dunia
	QXJW	v2	-0.00004	0.4892	-0.016	-0.054	Dunia
	QSJW	v3	-0.00007	0.2986	-0.210	-0.712	Produksi Jagung Dunia
	KG	v4	5.80919	0.4298	-	-	Krisis Global
	HJWR t-1	v5	0.70552	0.0001	-	-	HJWR t-1
Permintaan TK Industri Pakan	INT	w0	14317.19	0.0049	-	-	Intercept QLPK
	UHPKR	w1	-0.6302	0.0026	-0.139	-0.574	Upah di Industri Pakan
	QIPK	w2	0.7774	0.3095	0.050	0.205	Produksi Pakan
	TREN	w3	-151.426	0.2474	-	-	Trend
	QLPK t-1	w4	0.7583	<.0001	-	-	QLPK t-1
Permintaan Pakan Indonesia	INT	x0	1931.962	0.0004	-	-	Intercept DPKP
	HPKIR	x1	-0.31402	0.0044	0.5224	0.8015	Harga Pakan
	POTT DPKP t-1	x2 x3	1.394615 0.34823	<.0001 0.0039	0.4308 -	0.6610 -	Populasi Ternak DPKP t-1
Harga Pakan Indonesia	INT	y0	1329.41	0.0023	-	-	Intercept HPKI Harga Jagung Pedagang Besar
	HJPBR	y1	0.26571	0.0031	0.164	0.349	Supply Pakan
	SPKI HPKI t-1	y2 y3	-0.18652 0.52996	0.0910 0.0004	-0.088 -	-0.187 -	Supply Pakan HPKI t-1
Ekspor Pakan Indonesia	INT	z0	88.04126	0.0574	-	-	Intercept XPKI Harga Ekspor Pakan Indonesia
	HXPKR QIPK	z1 z2	47.1062 0.01016	0.1924 0.1927	0.236 0.176	0.420 0.314	Indonesia Produksi Pakan

Persamaan	Variabel	Parameter	Approx Pr > t	Elastisitas		Keterangan	
				E _{SR}	E _{LR}		
	TREN	z3	-4.15339	0.0199	-	-	Trend
	XPKI t-1	z4	0.43826	0.0048	-	-	XPKI t-1
Harga Ekspor Pakan							
	INT	aa0	0.073053	0.2122	-	-	Intercept HXPK
	HJWR	aa1	0.00036	0.0697	0.137	0.492	Harga Jagung Dunia
	NTRP	aa2	6.764E-07	0.4148	0.008	0.029	Nilai Tukar Rupiah
	TREN	aa3	0.025477	0.3393	-	-	Trend
	HXPK t-1	aa4	0.72219	<.0001	-	-	HXPK t-1
Permintaan TK Industri Pangan							
	INT	bb0	588.020	0.0983	-	-	Intercept QLPN
	UHPNR	bb1	-0.01414	0.4226	-0.013	-0.113	Upah di Industri Pangan
	QIPN	bb2	0.15963	0.2590	0.059	0.505	Produksi Industri Pangan
	QLPN t-1	bb3	0.88287	<.0001	-	-	QLPN t-1
Permintaan Pangan Indonesia							
	INT	cc0	-475.785	0.2072	-	-	Intercept DPNI
	HPNIR	cc1	-0.0154	0.4074	-0.021	-0.087	Harga Pangan
	POPI	cc2	0.0061	0.1008	0.424	1.798	Populasi Indonesia
	HTTIR	cc3	0.0031	0.4729	0.006	0.027	Harga Tepung Terigu
	DPNI t-1	cc4	0.7644	<.0001	-	-	DPNI t-1
Harga Pangan Indonesia							
	INT	dd0	925.497	0.0198	-	-	Intercept HPNI Harga Jagung Pedagang Besar
	HJPBR	dd1	0.73719	0.0005	0.466	0.689	
	HPNI t-1	dd2	0.32360	0.0177	-	-	HPNI t-1
Ekspor Pangan Indonesia							
	INT	ee0	-5.40278	0.1253	-	-	Intercept XPNI Harga Ekspor Pangan Indonesia
	HXPNR	ee1	16.17451	0.0428	0.412	1.452	
	QIPN	ee2	0.00221	0.1414	0.178	0.628	Produksi Industri Pangan
	XPNI t-1	ee3	0.71658	0.0010	-	-	XPNI t-1
Harga Ekspor Pangan							
	INT	ff0	0.218614	0.0475	-	-	Intercept HXPN
	HJWR	ff1	0.000014	0.4861	0.006	0.012	Harga Jagung Dunia
	NTRP	ff2	9.912E-06	0.2248	0.134	0.252	Nilai Tukar
	TREN	ff3	-0.00053	0.4623	-	-	Trend
	HXPN t-1	ff4	0.467448	0.0133	-	-	HXPN t-1

Keterangan:

E_{SR} = Elastisitas jangka pendek

E_{LR} = Elastisitas jangka Panjang

Simulasi Model. Sebelum melakukan simulasi model, maka perlu dilakukan validasi terhadap model, untuk melihat apakah nilai dugaan sesuai dengan nilai aktual masing-masing variabel endogen (Pindyck dan Rubinfeld 1991). Hasil validasi model diketahui, 41 persamaan mempunyai nilai RMSPE lebih kecil dari 25 persen, 2 persamaan mempunyai nilai RMSPE antara 25 sampai 50 persen dan selebihnya 2 persamaan memiliki RMSPE lebih besar dari 50 persen. Berdasarkan kriteria nilai U-Theil's, dari 45 persamaan terdapat 43 persamaan perilaku memiliki U-Theil lebih kecil sama dengan 0.20, dan 2 persamaan antara 0.21-0.29, yaitu persamaan Permintaan Jagung Industri Pakan dari Impor (DJPKM) dan Total Impor Jagung Indonesia (QMJI). Model yang telah dirumuskan cukup baik digunakan sebagai model estimasi, sehingga model struktural yang dirumuskan juga dapat digunakan sebagai analisis simulasi dampak subsidi harga input dan output terhadap

kesejahteraan pelaku industri jagung. Evaluasi kebijakan dilakukan periode 2013-2017.

Kebijakan Subsidi Harga Input. Subsidi harga input pada penelitian ini diwakili oleh subsidi harga pupuk urea sebesar 10 persen (SIM-1) dan subsidi harga benih hibrida sebesar 10 persen (SIM-2). Kebijakan subsidi harga pupuk sebesar 10 persen (SIM-1) akan berdampak terhadap peningkatan luas areal panen jagung dan produktivitas masing-masing sebesar (3.047%) dan (4.99%) sehingga jumlah produksi dan penawaran jagung dalam negeri juga mengalami kenaikan. Produksi jagung Indonesia meningkat 8.21 persen sedangkan jumlah penawaran jagung meningkat sebesar 8.17 persen. Peningkatan luas areal panen jagung direspon dengan kenaikan jumlah permintaan akan input seperti (pupuk, benih). Kenaikan luas areal panen, produktivitas dan produksi ini direspon dengan kenaikan permintaan pupuk

sebesar 3.82 persen dan permintaan benih hibrida (3.54%) dan komposit (1.14%) (Tabel 3).

Tabel 3. Dampak Kebijakan Subsidi Input dan Output terhadap Industri Jagung di Indonesia Periode 2013-2017

No	Variabel	Keterangan	Satuan	Baseline	SIM-1	SIM-2	SIM-3
					%Δ	%Δ	%Δ
1	LAPJ	Luas Areal Panen Jagung	000 ha	4,195.08	3.047651	0.0597260	3.787721
2	PRDJ	Produktivitas Jagung	ton/ha	4.90	4.998493	0.2192021	6.223475
3	QJIN	Produksi Jagung Indonesia	000 ton	20,593.11	8.208874	0.2799854	10.256012
		Jumlah Penawaran Jagung					
4	QSJI	Indonesia	000 ton	20,673.67	8.175502	0.2788515	10.212385
5	DPUK	Permintaan Pupuk Urea	000 ton	1,359.30	3.820225	0.0734017	4.728905
6	DBNH	Permintaan Benih Hibrida	000 ton	48.71	3.544828	0.2762519	4.404738
							-
7	DBNK	Permintaan Benih Komposit	000 ton	24.81	1.140928	1.6954042	1.397644
8	DJLS	Konsumsi Jagung Langsung/RT	000 ton	239.99	0.133449	0.0041880	0.161021
		Permintaan Jagung Peternak					
9	DJTM	Mandiri	000 ton	3,644.64	0.000095	0.0000030	0.000114
		Permintaan Jagung Ind. Pakan					
10	DJPKD	dari Domestik	000 ton	4,968.06	0.014934	0.0004699	0.018011
		Permintaan Jagung Ind. Pakan					
11	DJPKM	dari Impor	000 ton	2,225.78	0.012829	0.0003977	-0.015489
		Total Permintaan Jagung					
12	DJPK	Industri Pakan	000 ton	7,193.84	0.006344	0.0002015	0.007646
		Permintaan Jagung Ind. Pangan					
13	DJPND	dari Domestik	000 ton	4,261.76	0.003937	0.0001221	0.004753
		Permintaan Jagung Ind. Pangan					
14	DJPNM	dari Impor	000 ton	126.86	0.000084	0.0000028	-0.000101
		Total Permintaan Jagung					
15	DJPN	Industri Pangan	000 ton	4,388.62	0.003821	0.0001185	0.004613
		Total Impor Jagung Indonesia					
16	QMJI	(11 + 14)	000 ton	2,352.63	0.012142	0.0003764	-0.014659
		Permintaan Jagung Domestik					
17	DJDOM	(8+9+10+13)	000 ton	13,114.45	0.009405	0.0002952	0.011345
		Total Permintaan Jagung					
18	QDJI	Indonesia (16+17)	000 ton	20,261.24	0.004678	0.0001474	0.005641
19	HJTTPR	Harga Jagung Tingkat Produsen	Rp/Kg	3,066.80	0.007120	0.0002197	2.712938
20	HJPBR	Harga Jagung Pedagang Besar	Rp/Kg	4,078.34	0.016565	0.0005212	-0.019977
		Harga Jagung Tingkat					
21	HJTZR	Konsumen	Rp/Kg	5,027.71	0.045397	0.0014664	-0.054616
22	HMJIR	Harga Jagung Impor Indonesia	Rp/Kg	2,677.42	0.000380	0.0000115	-0.000460
23	MJJP	Impor Jagung Jepang	000 ton	15,679.47	0.000010	0.0000003	0.000012
24	MJMK	Impor Jagung Meksiko	000 ton	11,432.02	0.000009	0.0000003	0.000011
25	MJKS	Impor Jagung Korea Selatan	000 ton	9,260.12	0.000018	0.0000005	0.000021
26	QMJW	Impor Jagung Dunia	000 ton	123,961.48	0.000227	0.0000070	-0.000274
27	XJAS	Expор Jagung USA	000 ton	40,592.57	0.000022	0.0000007	-0.000026

No	Variabel	Keterangan	Satuan	Baseline	SIM-1	SIM-2	SIM-3
					%Δ	%Δ	%Δ
28	XJAG	Expор Jagung Argentina	000 ton	21,110.77	0.000012	0.0000004	-0.000014
29	XJBZ	Expор Jagung Brazil	000 ton	24,244.93	0.000002	0.0000001	-0.000003
30	QXJW	Expор Jagung Dunia	000 ton	131,748.64	0.000009	0.0000003	-0.000011
31	HJWR	Harga Jagung Dunia	US\$/ton	258.63	0.000128	0.0000039	-0.000155
32	QIPK	Produksi Pakan	000 ton	3,884.67	0.006344	0.0002015	0.007646
33	QLPK	Jumlah TK di Industri Pakan	orang	39,491.51	0.000763	0.0000236	0.000921
34	SPKI	Penawaran Pakan Indonesia	000 ton	3,823.72	0.006361	0.0002021	0.007666
35	DPKP	Permintaan Pakan Indonesia	000 ton	3,693.65	0.002769	0.0000856	0.003344
36	HPKIR	Harga Pakan Indonesia	Rp/Kg	5,082.37	0.005348	0.0001667	-0.006454
37	XPKI	Ekspor Pakan Indonesia	000 ton	60.95	0.005276	0.0001654	0.006366
38	HXPKR	Harga Ekspor Pakan Indonesia	US\$/Kg	0.63	0.000027	0.0000008	-0.000032
39	QIPN	Produksi Pangan	000 ton	4,051.14	0.003821	0.0001185	0.004613
40	QLPN	Jumlah TK di Industri Pangan	orang	7,952.12	0.000496	0.0000150	0.000600
41	SPNI	Penawaran Pangan Indonesia	000 ton	4,010.70	0.003847	0.0001193	0.004644
42	DPNI	Permintaan Pangan Indonesia	000 ton	4,049.89	0.000342	0.0000104	0.000413
43	HPNIR	Harga Pangan Indonesia	Rp/Kg	5,803.00	0.010232	0.0003191	-0.012349
44	XPNI	Ekspor Pangan Indonesia	000 ton	40.44	0.001228	0.0000374	0.001484
45	HXPNR	Harga Ekspor Pangan Indonesia	US\$/Kg	0.60	0.000001	0.0000001	-0.000001
46	PDEV	Penerimaan dari Export (47+48)	US\$000	62.555	0.003677	0.0001148	0.004438
47	PIPK	Industri Pakan (37 x 38)	US\$000	38.101	0.005250	0.0001645	0.006334
48	PIPNI	Industri Pangan (44 x 45)	US\$000	24.453	0.001227	0.0000373	0.001483
49	EDEV	Pengeluaran dari Impor Jagung (16 x 22)	US\$000	481.94	0.012522	0.0003879	-0.015119
50	BoT	Neraca Perdagangan (46 - 49)	US\$000	-419.39	0.014938	0.0004628	-0.018036

Keterangan SIM-1 : Kebijakan subsidi harga pupuk urea sebesar 10%
SIM-2 : Kebijakan subsidi harga benih sebesar 10%
SIM-3 : Kebijakan subsidi harga pupuk urea sebesar 10% dan Kebijakan penetapan harga acuan pembelian pemerintah Rp 3150/kg yang setara dengan menaikkan harga produsen sebesar 2.71%

Menurut Sutoro (2015) varietas unggul jagung hibrida yang adaptif disertai penyediaan hara secara optimal melalui pemupukan NPK dan penyediaan kelembaban tanah yang cukup menjadi penentu utama peningkatan produktivitas jagung. Dengan mengoptimalkan tiga komponen teknologi tersebut, produktivitas jagung mampu mencapai 7-9 ton/ha, sebanding dengan produktivitas jagung di negara lain. Arah yang sama dengan dengan temuan Lameck (2016) tentang *Impact of Agricultural Subsidies to Smallholder Maize Farmers of Mbeya District Council in Tanzania*, ditemukan bahwa petani yang menerima subsidi signifikan meningkatkan

produksi jagung. Perbandingan rata-rata output sebelum dan sesudah menunjukkan peningkatan jumlah karung (100 kg) per acre dari rata-rata 5.35 kantong karung hingga 10.10 kantong (yaitu, sekitar dua kali lipat dari panen jagung).

Peningkatan produksi jagung, berdampak terhadap turunnya harga jagung ditingkat produsen 0.194 persen. Jumlah penawaran mengalami peningkatan, searah dengan kenaikan produksi dalam negeri, sehingga harga jagung di tingkat konsumen mengalami penurunan. Penurunan harga di tingkat konsumen tersebut akan searah dengan penurunan harga di tingkat pedagang sebesar 0.016 persen. Kenaikan

produksi jagung dalam negeri akan berdampak pada penurunan harga jagung baik harga jagung di tingkat produsen, pedagang besar maupun di tingkat konsumen, sehingga permintaan jagung rumahtangga dan peternak mandiri mengalami peningkatan masing-masing sebesar 0.133 persen dan 0.00009 persen.

Tidak hanya ditingkat rumahtangga dan peternak mandiri, permintaan jagung di industri juga mengalami kenaikan. Permintaan jagung industri pakan yang bersumber dari domestik meningkat sebesar 0.0149 persen sedangkan yang bersumber dari impor turun sebesar 0.128 persen. Secara akumulasi, total permintaan jagung industri pakan meningkat sebesar 0.0063 persen, hal yang sama akan terjadi pada industri pengolahan pangan Indonesia.

Kenaikan permintaan jagung di industri pakan yang digunakan sebagai input dalam proses produksi, akan searah dengan peningkatan produksi pakan Indonesia yang akan berdampak terhadap peningkatan ekspor pakan dan jumlah permintaan akan tenaga kerja. Kenaikan produksi akan menambah penawaran pakan di Indonesia yang akan berdampak pada turunnya harga pakan di dalam negeri sebesar 0.005 persen.

Hal ini berbeda dengan industri pangan, dimana permintaan jagung industri pangan yang bersumber dari domestik meningkat sebesar 0.004 persen, dan jumlah permintaan jagung yang bersumber dari impor turun 0.000008 persen, sehingga total permintaan jagung industri pangan naik 0.0038 persen. Secara keseluruhan impor jagung Indonesia turun 0.012 persen.

Menarik dicermati bahwa penurunan jumlah impor jagung Indonesia, akan searah dengan penurunan total impor jagung dunia, yang akan berdampak terhadap penurunan harga dunia 0.000128 persen, sehingga jumlah impor masing-masing negara pengimpor seperti Jepang, Meksiko dan Korea Selatan mengalami peningkatan meskipun relatif kecil. Sejalan dengan penurunan harga dunia tersebut, jumlah ekspor jagung di seluruh negara pengekspor juga mengalami penurunan seperti terjadi di negara Amerika Serikat, Argentina dan Brazil.

Secara keseluruhan total ekspor jagung dunia turun sebesar 0.000009 persen. Dampak penurunan harga dunia juga bertransmisi terhadap harga ekspor pakan dan pangan Indonesia yang turun masing-masing sebesar 0.000027 persen dan 0.000001 persen. Menurut Sibande *et al.* (2017) dalam penelitiannya yang berjudul "*The impact of farm input subsidies on maize marketing in Malawi*" menjelaskan bahwa subsidi pupuk mampu meningkatkan partisipasi petani dalam pasar jagung sebagai pejual jagung

yang komersial. Lebih lanjut dijelaskan bahwa program subsidi input pertanian telah berkontribusi terhadap peningkatan tingkat keterlibatan pasokan di pasar jagung bagi petani kecil. Kebijakan tersebut memiliki potensi untuk memberikan manfaat eksternal yang lebih luas.

Kebijakan subsidi harga pupuk memberikan dampak positif terhadap kinerja perdagangan Indonesia, hal ini ditandai dengan meningkatkan penerimaan ekspor dari industri pakan dan pangan dan pengeluaran impor jagung menurun, sehingga defisit neraca perdagangan Indonesia menurun 0.0149 persen. Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa dampak kebijakan subsidi harga pupuk urea, mampu mendorong produsen petani jagung untuk meningkatkan produksi jagung Indonesia dan juga dapat meningkatkan kinerja perdagangan industri pakan dan pangan. Ketersediaan jagung di dalam negeri, akan dapat menggantikan jagung yang bersumber dari impor (ditandai dengan pengeluaran impor turun sebesar 0.012 persen).

Subsidi harga benih hibrida sebesar 10 persen memiliki dampak dan proses yang sama dengan subsidi harga pupuk (karena secara teknis pupuk dan benih dijadikan sebagai faktor produksi dalam menghasilkan produksi jagung) tetapi besarnya berbeda dimana subsidi harga pupuk memiliki dampak yang lebih besar dibandingkan dengan kebijakan subsidi harga benih, terhadap kinerja perdagangan dan industri pengolahan jagung di Indonesia. Perbedaan kebijakan subsidi benih dengan subsidi pupuk hanya terlihat pada penggunaan benih berdasarkan jenis benih.

Subsidi harga benih memberikan kenaikan penggunaan akan benih hibrida 0.276 persen, sedangkan penggunaan benih komposit mengalami penurunan 1.69 persen. Sementara jika subsidi pupuk dilakukan maka penggunaan kedua jenis benih hibrida dan benih komposit akan mengalami peningkatan. Hal ini disebabkan karena dampak subsidi pupuk akan direspon dengan kenaikan luas areal panen yang lebih besar dibandingkan dengan subsidi harga benih sehingga akan mendorong pada peningkatan penggunaan kedua jenis, baik benih hibrida dan komposit.

Menurut Sirappa dan Razak (2010), pemupukan yang memadai untuk jagung hibrida dapat memperbaiki produktivitas hingga mendekati optimum. Dalam penelitian menggunakan pemupukan dengan varitas hibrida Bima-3 Batimurung menghasilkan rata-rata pipilan kering mencapai 8,71 ton/ha. Dengan demikian, jika disederhanakan, tantangan yang dihadapi dalam menambah produksi adalah meningkatkan produktivitas

melalui penggunaan benih bermutu dan varietas unggul baru (VUB).

Hal yang sama dengan temuan penelitian ini, dimana jika subsidi harga benih hibrida diberlakukan secara umum dapat meningkatkan produksi petani produsen jagung sebesar 0.277 persen (Tabel 3; SIM-2). Penelitian ini juga sejalan dengan temuan yang dihasilkan oleh (Becerril dan Abdulai 2010) yang mengungkapkan bahwa dengan mengadopsi varietas jagung hibrida, secara positif dan signifikan dapat meningkatkan tingkat kesejahteraan rumah tangga pertanian yang diukur dengan pengeluaran per kapita yang semakin meningkat dan serta dapat mengurangi jumlah kemiskinan.

Hasil ini juga searah dengan penelitian (Holden 2013), menggunakan data panel plot pertanian rumah tangga selama tiga tahun (2006-2009), yang mencakup enam kabupaten di Malawi Tengah dan Selatan untuk menilai faktor produktivitas dan pengembangan sistem pertanian di bawah program subsidi input. Produksi jagung meningkat karena intensitas penggunaan input. Hasil meningkat secara signifikan (+323 kg/ha) lebih tinggi daripada benih jagung lokal. Faktor paling penting dalam peningkatan produktivitas adalah perubahan teknologi (Thompson 1986), sementara menurut (Duvick 2005) faktor yang mempengaruhi produksi jagung meliputi praktek budidaya, pemuliaan tanaman (pembibitan oleh petani, benih hibrida, dan perbaikan jarak tanam). Oleh karena itu, perbaikan produktivitas dapat dilakukan melalui penerapan teknologi budidaya mulai dari pembibitan seperti pemuliaan tanaman bahkan sampai pada perbaikan genetik (Duvick, 2005; Russell 1991).

Kebijakan subsidi harga benih hibrida memberikan dampak positif terhadap kinerja perdagangan Indonesia, hal ini ditandai dengan meningkatkan penerimaan ekspor dari industri pakan dan pangan, disisi lain kebijakan subsidi input benih hibrida dapat mengurangi pengeluaran impor jagung, sehingga defisit neraca perdagangan Indonesia menurun 0.00046.

Hasil ini mengindikasikan bahwa subsidi input seperti (subsidi harga pupuk dan subsidi harga benih hibrida) dapat mendorong petani untuk meningkatkan produksinya untuk memenuhi kebutuhan industri jagung dalam negeri. Secara umum dapat disimpulkan bahwa subsidi harga benih berdampak positif terhadap peningkatan produksi jagung dalam negeri, permintaan jagung di industri yang bersumber dari domestik meningkat sementara yang bersumber dari impor mengalami penurunan.

Secara akumulasi jumlah permintaan jagung industri pakan dan pangan meningkat sehingga berdampak positif terhadap kinerja produksi pakan dan pangan, yang searah dengan peningkatan penerimaan ekspor industri pakan dan industri pangan, dengan kata lain bahwa kebijakan subsidi harga benih dapat meningkatkan kinerja perdagangan industri pakan dan pangan. Dengan kata lain bahwa, intervensi dengan subsidi input (subsidi harga pupuk dan subsidi harga benih hibrida) perlu tetap dilakukan oleh pemerintah, untuk mendorong produksi dan produktivitas jagung dalam negeri.

Kebijakan Subsidi Harga Input dan Output. Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2018 Tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen, menjelaskan bahwa pelaksanaan kebijakan ini dilakukan oleh Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (BULOG). Bulog dalam melakukan pembelian dan penjualan untuk jagung, dan kedelai mengacu pada Harga Acuan Pembelian di Petani dan Harga Acuan Penjualan di Konsumen yang ditetapkan oleh Menteri.

Secara berkala peraturan ini hanya berlaku 4 bulan sejak ditetapkan dan akan diterbitkan kembali peraturan yang berkaitan dengan hal tersebut jika masa berlaku telah habis. Secara umum kebijakan harga acuan pembelian ini bertujuan untuk menentukan batas bawah bagi produsen dan batas atas bagi konsumen. Dalam penelitian ini subsidi harga output diwakili oleh kebijakan penetapan Harga Acuan Pembelian di tingkat produsen.

Rata-rata harga jagung di tingkat produsen pada periode 2013-2017 adalah sebesar Rp 3,065.88/kg dimana harga ini masih lebih rendah jika dibandingkan dengan Harga Acuan Pembelian (HAP) pemerintah, yang ditetapkan sebesar Rp 3,150/kg. Jika skenario kebijakan subsidi harga input (subsidi harga pupuk urea sebesar 10%) yang dikombinasikan dengan Harga Acuan Pembelian (HAP) pemerintah ini diberlakukan, maka harga ditingkat produsen dinaikkan sebesar 2.71 persen dari nilai dasarnya atau setara dengan Rp 3,150/kg, berdampak terhadap peningkatan luas areal panen jagung dan produktivitas masing-masing sebesar (6.22%) dan (3.78%).

Peningkatan luas areal panen jagung direspons dengan kenaikan jumlah permintaan akan input pupuk benih hibrida dan komposit masing-masing sebesar 4.40 persen dan 1.39 persen, sementara permintaan terhadap input pupuk urea meningkat sebesar 4.72 persen. Sehingga jumlah produksi dan penawaran jagung dalam negeri juga ikut mengalami kenaikan.

Produksi jagung Indonesia meningkat sebesar 10.25 persen dan jumlah penawaran jagung meningkat sebesar 10.21 persen. (Tabel 3; SIM-3).

Menurut temuan penelitian Devadoss *et al.* (2016) menunjukkan bahwa penghapusan pembayaran langsung kepada petani akan menambah produktivitas sementara penghapusan dukungan harga tidak berdampak pada produktivitas. Pembayaran langsung dapat menyebabkan distorsi produksi yang lebih besar daripada dukungan harga dalam kondisi tertentu. Hasil simulasi mereka menguatkan bahwa pembayaran langsung menghasilkan distorsi harga, output, dan kesejahteraan yang lebih besar daripada dukungan harga.

Kenaikan produksi dan penawaran jagung berdampak pada turunnya harga jagung tingkat konsumen turun 0.054 persen. Penurunan harga di tingkat konsumen tersebut akan bertransmisi terhadap penurunan harga di tingkat pedagang besar 0.019 persen. Menurut Sitepu dan Asaad (2018) integrasi harga terjadi antara pedagang dengan petani jagung, tetapi mekanisme transmisi harga jagung tersebut adalah asimetris (*asymmetric price transmission*). Asimetris ini antara lain disebabkan faktor penyesuaian biaya dan *market power* yang ditunjukkan dengan penguasaan atas modal yang rendah sehingga bargaining position di tingkat petani sangat rendah.

Turunnya harga jagung di tingkat konsumen akan berdampak terhadap kenaikan permintaan jagung di tingkat rumah tangga sebesar 0.16 persen, sedangkan penurunan harga di tingkat pedagang besar akan direspon oleh peternak mandiri dengan meningkatkan jumlah permintaan jagung sebesar 0.0001 persen. Penurunan harga tingkat pedagang besar, tidak hanya direspon oleh kenaikan permintaan jagung peternak mandiri, permintaan jagung di tingkat industri juga mengalami peningkatan. Permintaan jagung industri pakan yang bersumber dari domestik naik sebesar 0.018 persen, di industri pangan naik sebesar 0.004 persen.

Kenaikan permintaan jagung industri yang bersumber dari domestik, akan mendorong pada penurunan permintaan jagung industri pakan dan pangan yang bersumber dari impor, masing-masing sebesar 0.015 persen dan 0.0001 persen. Permintaan jagung impor Indonesia secara keseluruhan turun sebesar 0.014 persen, sementara permintaan jagung domestik naik sebesar 0.011 persen. Hal ini membuktikan bahwa industri pakan dan pangan memperlakukan jagung domestik dan impor sebagai substitusi. Turunnya jumlah impor jagung Indonesia dari dunia, terakumulasi

terhadap menurunnya total impor jagung dunia. Impor jagung dunia turun sebesar 0.0002 persen.

Kekuatan permintaan yang menurun, akan mendorong turunnya harga dunia sebesar 0.0001 persen, sehingga jumlah impor masing-masing negara pengimpor seperti Jepang, Meksiko dan Korea Selatan meningkat meskipun relatif kecil, dampak lainnya adalah jumlah ekspor jagung di seluruh negara pengekspor juga akan mengalami penurunan seperti di Negara Amerika Serikat, Argentina dan Brazil, walaupun masih relatif kecil. Secara keseluruhan total ekspor jagung dunia turun sebesar 0.000011. Dampak penurunan harga jagung dunia, bertransmisi terhadap harga ekspor pakan dan pangan Indonesia yang ikut mengalami penurunan masing-masing sebesar 0.000032 persen dan 0.000001 persen, tetapi jumlah ekspor pakan dan pangan masih meningkat karena dorongan dari naiknya produksi industri pakan dan pangan.

Kenaikan produksi di setiap industri disebabkan karena kenaikan permintaan jagung di industri pakan dan pangan yang digunakan sebagai input dalam proses produksi, searah dengan peningkatan produksi pakan Indonesia yang berdampak positif terhadap peningkatan ekspor pakan dan jumlah permintaan akan tenaga kerja. Namun demikian, karena produksi searah dengan perkembangan penawaran pakan, sehingga berdampak pada turunnya harga pakan di dalam negeri sebesar 0.006 persen. Hal yang sama terjadi terhadap industri pangan di dalam negeri turun 0.012 persen. Simulasi kebijakan subsidi input dan output dapat mengurangi defisit neraca perdagangan.

Dari uraian penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan subsidi input yang dikombinasikan dengan penetapan Harga Acuan Pembelian (HAP) memberikan dampak positif bagi kinerja petani produsen jagung. Kebijakan HAP juga dapat mendorong meningkatkan produksi jagung domestik, yang dapat secara bertahap mengurangi ketergantungan industri terhadap impor jagung. Bagi rumah tangga yang juga memberikan utilitas yang lebih besar dan peternak mandiri. Efektifitas kebijakan ini akan berjalan jika harga dipasaran lebih rendah dibandingkan dengan harga yang ditetapkan dalam ketentuan HAP. Implikasinya adalah untuk setiap penetapan harga acuan pembelian, hal pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah memastikan harga yang sedang berlaku di pasaran, pemerintah juga sebaiknya mempertimbangkan besaran HAP dengan ikut menyesuaikan kondisi wilayah tertentu seperti aspek keterjangkauan dan aspek geografis lainnya. Artinya bahwa besaran harga acuan

pembelian antar daerah dapat dibedakan berdasarkan kondisi daerah.

Dampak Kebijakan Input dan Output terhadap Kesejahteraan Pelaku Industri Jagung. Subsidi input berupa kebijakan penurunan harga pupuk urea (Tabel 4; SIM-1) secara umum memberikan dampak positif bagi kenaikan produksi petani jagung tetapi belum dapat meningkatkan kesejahteraan petani. Kenaikan produksi akan berdampak terhadap harga ditingkat petani menjadi turun sebagai akibat dari produksi dan penawaran jagung yang semakin besar, sehingga kesejahteraan produsen petani jagung turun sebesar Rp4,681.08 juta.

Selain itu produsen industri pakan dan pangan juga dirugikan karena harga pakan dan pangan mengalami penurunan sebagai dampak dari kenaikan produksi. Kebijakan ini bias terhadap konsumen. Secara umum kebijakan subsidi harga input dapat meningkatkan produksi, tetapi sisi lain kebijakan tersebut merugikan petani itu sendiri, antara lain disebabkan karena kelebihan penawaran jagung akan berdampak turunnya harga jagung yang searah dengan penurunan surplus produsen. Kebijakan subsidi harga pupuk lebih dapat meningkatkan kesejahteraan konsumen jagung, konsumen pakan dan konsumen pangan, termasuk konsumen langsung rumahtangga, peternak mandiri, maupun industri pakan dan pangan. Secara keseluruhan kebijakan ini efisien secara ekonomi, karena bobot kesejahteraan bersih meningkat sebesar Rp4,495.24 juta.

Beberapa studi lain yang mendukung seperti (Ricker-Gilbert *et al.* 2013) menjelaskan bahwa program subsidi di Malawi akan mengurangi harga jagung rata-rata 1.2 - 2.5 persen. Sementara di Zambia turun harga jagung rata-rata turun dari 1.8 - 2.8 persen. Lebih lanjut disebutkan bahwa program subsidi pupuk di Malawi dan Zambia memiliki efek yang kecil terhadap harga jagung eceran. Artinya bahwa program subsidi akan memberikan dampak terhadap kenaikan produksi dan produktivitas petani jagung, tetapi akan berdampak terhadap turunnya harga jagung domestik, sehingga diperlukan intervensi pemerintah untuk menjaga harga jagung tingkat petani tidak turun. Sementara penelitian Wossen *et al.* (2017) dalam penelitiannya yang berjudul *Productivity and Welfare Effects of Nigeria's e-Voucher-Based Input Subsidy Program* mengenalkan istilah *smart subsidies* di Nigeria dengan inovasi program subsidi input berbasis ponsel (*mobile phone-based*). Program ini menyediakan pupuk dan subsidi benih melalui *voucher* elektronik. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa program ini efektif dalam meningkatkan produktivitas dan kesejahteraan petani kecil penerima program

dan menunjukkan program ini akan menghemat biaya subsidi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa selain meningkatkan produktivitas rata-rata, juga baik untuk meningkatkan ketahanan pangan. Kelompok program yang ditargetkan dapat memaksimalkan ketahanan pangan dan pengurangan kemiskinan.

Menurut Magfiroh *et al.* (2018) bahwa penawaran petani jagung dipengaruhi oleh harga kedelai, upah tenaga kerja, harga benih, harga pupuk urea, harga pakan, dan harga jagung impor. Petani jagung responsif terhadap perubahan harga jagung, maka kebijakan stabilitas harga dan kebijakan harga dasar dapat diberlakukan kembali untuk mendukung swasembada jagung. Penelitian ini juga merekomendasikan bahwa masih perlu kebijakan subsidi input dan perluasan lahan untuk meningkatkan penawaran jagung.

Subsidi harga benih (Tabel 3; SIM-2) memiliki arah yang sama dengan subsidi harga pupuk urea. Karena kedua variabel tersebut memiliki peran yang sama sebagai input produksi, tetapi dengan besaran yang berbeda. Dampak subsidi harga benih memiliki dampak yang lebih kecil dari subsidi harga pupuk urea. Kebijakan subsidi benih juga bias kepada konsumen, dan secara ekonomi juga efisien, karena perubahan bersih surplus (*net surplus*) bernilai positif.

Berbeda dengan temuan (Mason dan Smale 2013) dalam penelitiannya tentang dampak benih hibrida bersubsidi terhadap indikator kesejahteraan ekonomi di antara petani jagung skala kecil di Zambia menunjukkan bahwa pada tahun-tahun awal program, benih bersubsidi dapat meningkatkan kesejahteraan petani jagung skala kecil sesuai dengan masing-masing indikator, tetapi dengan skala yang lebih kecil.

Lebih lanjut disebutkan bahwa rasio biaya manfaat pribadi dan sosial yang tinggi ketika manfaat diukur dalam hal pendapatan rumah tangga, meskipun besarnya sensitif terhadap harga benih dan biaya administrasi. Studi lain (Becerril dan Abdulai 2010) dalam penelitiannya yang berjudul *The impact of improved maize varieties on poverty in Mexico: A propensity score-matching approach* menjelaskan bahwa perbaikan dalam varietas jagung dapat membantu meningkatkan kesejahteraan petani dilihat dengan meningkatnya pengeluaran rumah tangga per kapita rata-rata 136-173 peso Meksiko, sehingga mengurangi kemungkinan mereka jatuh di bawah garis kemiskinan sekitar 19%-31%. Hasil temuan studi ini didukung oleh penelitian (Jönsson 2012) yang berjudul *Economic impact of fertilizers and improved seeds among smallholder farming systems in Central and Western Kenya*, menjelaskan bahwa perbaikan

pupuk dan teknologi benih yang lebih baik memiliki dampak pada ekonomi pertanian. Hasil produksi menjadi lebih tinggi, dimana surplus yang dihasilkan dapat dijual. Tetapi sebagaimana ditunjukkan oleh literatur, peningkatan teknologi seperti input tidak cukup untuk meningkatkan

standar ekonomi rumah tangga petani ini. Hal ini mengindikasikan bahwa ketika produksi meningkat, pemerintah harus menjaga stabilitas harga untuk meningkatkan kesejahteraan petani produsen jagung.

Tabel 4. Dampak Kebijakan Subsidi Input dan Output terhadap Kesejahteraan Pelaku Industri Jagung di Indonesia Periode 2013-2017 (Rp Juta)

No	Perubahan Kesejahteraan	SIM-1	SIM-2	SIM-3
A	Produsen	-8,142.58	-246.88	1,797,038.06
	1. Petani Jagung	-4,681.08	-138.94	1,801,215.54
	2. Industri Pakan	-1,055.95	-32.92	-1,274.35
	3. Industri Pangan	-2,405.55	-75.02	-2,903.13
B	Konsumen	12,677.26	398.37	15,289.77
	1. Konsumen Jagung (a+b+c+d)	9,268.52	292.07	11,175.98
	a. Rumahtangga	547.40	17.69	658.47
	b. Peternak Mandiri	2,462.17	77.47	2,969.33
	c. Industri Pakan - c(1 + 2)	3,378.63	106.28	4,074.59
	1. Domestik	3,355.97	105.60	4,047.18
	2. Impor	22.66	0.68	27.41
	d. Industri Pangan - d(1 + 2)	2,880.31	90.62	3,473.59
	1. Domestik	2,879.02	90.59	3,472.03
	2. Impor	1.29	0.04	1.56
	2. Konsumen Pakan	1,003.98	31.30	1,211.62
	3. Konsumen Pangan	2,404.76	75.00	2,902.17
C	Net Surplus Industri Pakan	2,322.69	73.36	2,800.24
D	Net Surplus Industri Pangan	474.76	15.60	570.46
E	Penerimaan Pemerintah	-39.44	-1.22	-47.62
F	Net Surplus (A + B + C)	4,495.24	150.27	1,812,280

Keterangan
 SIM-1 : Kebijakan subsidi harga pupuk urea sebesar 10%
 SIM-2 : Kebijakan subsidi harga benih sebesar 10%
 SIM-3 : Kebijakan subsidi harga pupuk urea sebesar 10% dan Kebijakan penetapan harga acuan pembelian pemerintah Rp 3150/kg yang setara dengan menaikkan harga produsen sebesar 2.71%

Kebijakan subsidi harga input dan output (Tabel 4; SIM-3) diberlakukan maka surplus produsen petani jagung naik sebesar Rp 1.7 triliun, sementara produsen industri pakan dan pangan mengalami penurunan kesejahteraan masing-masing sebesar Rp 1,274.35 juta dan Rp 2,903.13 juta, tetapi net surplus industri pakan dan pangan masih meningkat masing-masing sebesar Rp2,800.24 juta dan Rp570.46. Hal ini disebabkan karena, surplus industri pakan dan pangan sebagai konsumen jagung lebih besar dibandingkan dengan surplus industri pakan dan pangan sebagai produsen pakan dan pangan.

Kebijakan subsidi harga input urea yang dikombinasikan dengan kebijakan penetapan harga acuan pembelian, juga berdampak positif terhadap surplus konsumen. Total surplus konsumen naik sebesar Rp15,289.77 juta. Meskipun kebijakan subsidi input dan penetapan harga acuan pembelian pemerintah ini akan mengurangi penerimaan pemerintah dari impor, tetapi dengan kebijakan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh pelaku industri jagung yaitu petani produsen jagung,

industri pakan, industri pangan, konsumen jagung, konsumen pakan dan konsumen pangan.

Secara keseluruhan, kebijakan penetapan harga acuan pembelian ini adalah efisien secara ekonomi, dimana bobot kesejahteraan bersih (*net surplus*) meningkat sebesar Rp 1.81 triliun. Kebijakan subsidi input dikombinasikan dengan harga acuan pembelian, bias kepada produsen dan konsumen, dan total kesejahteraan bersih masyarakat meningkat (*better off*). Hasil ini berbeda dengan temuan Devadoss *et al.* (2016) dimana penghapusan dukungan harga menurunkan harga produsen dan produksi, yang menyebabkan surplus produsen turun US\$260 juta. Harga pasar yang lebih tinggi ditambah dengan pengurangan konsumsi menyebabkan surplus konsumen turun US\$810 juta.

Penghapusan dukungan harga dapat menghemat US\$1.67 miliar pengeluaran pemerintah. Kesejahteraan bersih (*net surplus*) yang merupakan jumlah perubahan dalam surplus produsen, surplus konsumen, dan penghematan biaya pemerintah, naik sebesar US\$600 juta. Lebih lanjut dijelaskan bahwa

perolehan efisiensi tersebut sebagai akibat dari penghapusan kebijakan dukungan harga yang distortif.

Kebijakan subsidi harga input yang dikombinasikan dengan penetapan harga acuan pembelian jagung tingkat produsen dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh pelaku industri jagung, meskipun pada kasus ini penerimaan pemerintah menurun sebagai akibat dari turunnya jumlah impor jagung. Artinya bahwa subsidi input dan subsidi output dapat menurunkan permintaan impor dan defisit neraca perdagangan.

Berdasarkan pada temuan ini dan melihat karakteristik industri jagung Indonesia, maka salah satu kebijakan yang sesuai adalah kebijakan subsidi harga input yang dikombinasikan dengan kebijakan penetapan harga acuan pembelian. Namun demikian kebijakan penetapan harga acuan pembelian tersebut haruslah menggunakan rentang harga tertentu atau yang dikenal dengan istilah *price band*. Melihat kondisi sebaran geografis, ekonomi dan infrastruktur di berbagai wilayah Indonesia yang belum merata ditambah dengan jumlah penduduk mayoritas bergerak pertanian, maka stabilitas harga jagung akan memakan biaya yang relatif besar. Sehingga stabilitas harga jagung ditingkat produsen secara sempurna relatif rumit untuk dilaksanakan.

Menyikapi fluktuasi harga jagung yang bersifat musiman, maka pemerintah perlu melakukan kontrol terhadap produksi dan penawaran jagung di daerah. Tanpa kontrol penawaran akan menyebabkan turunnya harga jagung di tingkat petani yang berdampak pada turunnya pendapatan petani jagung. Dalam jangka pendek, secara partial stabilisasi harga dapat dilakukan dengan penetapan harga acuan pembelian di tingkat produsen, sedangkan dalam jangka panjang selain kontrol terhadap harga, perlu dilakukan kontrol terhadap jumlah penawaran jagung di pasaran.

Variasi harga jagung tahunan dari perkiraan kecenderungan harga jagung domestik dapat ditentukan oleh preferensi kebijakan pemerintah. Jika pemerintah menggunakan kebijakan dukungan harga (*price support*) bagi petani, maka target harga tahunan ditetapkan lebih tinggi dari perkiraan kecenderungan harga pasar.

KESIMPULAN

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan tentang dampak kebijakan subsidi input dan output terhadap kesejahteraan pelaku industri jagung di Indonesia dapat diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan domestik subsidi harga pupuk urea, subsidi harga benih hibrida dan penetapan harga acuan pembelian memiliki dampak yang sama terhadap perdagangan, dimana defisit neraca perdagangan menurun. Subsidi input bias kepada konsumen dan *price support* bias kepada produsen dan konsumen, secara ekonomi ketiga kebijakan tersebut adalah efisien. Kebijakan penetapan harga acuan pembelian jagung merupakan kebijakan yang menguntungkan bagi seluruh pelaku industri jagung (*better-off*).
2. Kebijakan subsidi input akan meningkatkan penawaran dan mendorong pada penurunan harga jagung yang searah dengan penurunan tingkat kesejahteraan pelaku produsen industri jagung (produsen petani jagung, produsen industri pakan dan pangan), sebaliknya kekurangan produksi akan cenderung meningkatkan penerimaan mereka dari kenaikan harga yang terjadi. Transmisi harga akan terjadi dari harga jagung dunia ke harga impor jagung Indonesia, harga ekspor pakan dan harga ekspor pangan Indonesia. Sementara harga impor jagung Indonesia terintegrasi dengan harga jagung tingkat konsumen dan bertransmisi ke harga jagung tingkat pedagang besar dan selanjutnya bertransmisi secara positif ke harga jagung tingkat petani.

REKOMENDASI

Implikasi kebijakan yang dapat dikemukakan yang berhubungan dengan dampak kebijakan subsidi input dan output terhadap industri jagung di Indonesia adalah:

1. Untuk meningkatkan produksi dan produktivitas jagung Indonesia dalam rangka pemenuhan kebutuhan industri jagung dan penurunan defisit neraca perdagangan maka sebaiknya kebijakan subsidi harga pupuk urea, atau subsidi benih tetap harus diberikan kepada produsen petani jagung; dan,
2. Untuk mengantisipasi turunnya kesejahteraan produsen petani jagung sebagai akibat dari naiknya produksi jagung, maka sebaiknya, kebijakan subsidi input haruslah dibarengi dengan stabilisasi harga jagung di tingkat petani melalui instrumen kebijakan penetapan harga acuan pembelian. Stabilisasi harga jagung juga dapat dilakukan dengan mengontrol besarnya jumlah penawaran jagung yang dapat dilakukan melalui operasi pasar jagung oleh Bulog.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penelitian hingga terpublikasikannya hasil penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

- Becerril J dan Abdulai A. 2010. The Impact of Improved Maize Varieties on Poverty in Mexico: A Propensity Score-Matching Approach. *World Development*. 38(7): 1024-1035.
- Devadoss S, Gibson M J dan Luckstead J. 2016. The Impact of Agricultural Subsidies on The Corn Market With Farm Heterogeneity And Endogenous Entry And Exit. *Journal of Agricultural and Resource Economics*. 41(3): 499-517.
- Duvick DN. 2005. The Contribution of Breeding to Yield Advances in Maize (*Zea Mays L.*) *Advance in Agronomy*. 86(2): 83-145
- Erwidodo, Hermanto, Pudjihastuti H. 2003. Impor Jagung: Perlukah Tarif Impor Diberlakukan? Jawaban Analisis Simulasi. *Jurnal Agro Ekonomi*. 21(2): 175-195.
- Gujarati DN. 1999. *Ekonometrika Dasar*. Jakarta: Erlangga
- Holden S. 2013. Amazing Maize in Malawi: Input Subsidies, Factor Productivity, and Land Use Intensification. Working Paper. Malawi (MW): Centre for Land Tenure Studies.
- Intriligator MD. 1978. *Econometric Model, Techniques, and Applications*. New Jersey: Prentice Hall Inc
- Jönsson T. 2012. Economic Impact of Fertilizers and Improved Seeds Among Smallholder Farming Systems in Central and Western Kenya. Sweden: Swedish University of Agricultural Sciences
- Kariyasa IK. 2003. Keterkaitan Pasar Jagung, Pakan dan Daging Ayam Ras di Indonesia. [Tesis]. Bogor: Institut Pertanian Bogor
- Kementerian Pertanian. 2016. Outlook Komoditas Sub Sektor Tanaman Pangan Jagung. Jakarta: Pusdatin Kementerian Pertanian.
- Koutsoyiannis A. 1977. *Theory of Econometrics: An Introductory Exposition of Econometric Methods*. Second Edition. London: The MacMillan Press Ltd.
- Lameck C. 2016. Impact of Agricultural Subsidies to Smallholder Maize Farmers of Mbeya District Council in Tanzania. [Thesis]. Columbus: The Ohio State University.
- Magfiroh IS, Zainuddin A, Setyawati IK. 2018. Maize supply response in Indonesia. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*. 12(1): 47-71
- Mason NM, Smale M. 2013. Impacts of Subsidized Hybrid Seed On indicators of Economic Well-Being Among Smallholder Maize Growers in Zambia. *Agricultural Economics*. 44(6): 659-670.
- Pindyck RS, Rubinfeld DL. 1991. *Econometric Models and Economic Forecasts*. Third Edition. New York: McGraw-Hill Inc.
- Rey SJ. 2000. Integrated Regional Econometric+Input Output Modelling: Issues and Opportunities. *Regional Sciences*. 79(1): 271-292.
- Ricker-Gilbert J, Mason NM, Darko FA, Tembo ST. 2013. What are the effects of input subsidy programs on maize prices? Evidence from Malawi and Zambia. *Agricultural Economics*. 44(6): 671-686.
- Russell WA. 1991. Genetic Improvement of Maize Yields. *Advance in Agronomy*. 46(1): 245-298.
- Sibande L, Bailey A, and Davidova S. 2017. The impact of farm input subsidies on maize marketing in Malawi. *Food Policy*. 69(1):190-206
- Sirappa MP, Razak N. 2010. Peningkatan Produktivitas Jagung Melalui Pemberian Pupuk NPK dan pupuk Kandang pada Lahan Kering di Maluku. Jakarta: Prosiding Pekan Serealia Nasional
- Sitepu RK dan Asaad M. 2018. Analisis Integrasi dan Transmisi Harga Asimetris Pasar Jagung. Pendekatan Vector Error Correction Model. Studi Kasus: Kabupaten Karo. *Sosial dan Ekonomi Pertanian*. 12(1):1-13.
- Sitepu RK. dan Sinaga BM. 2006. Aplikasi Model Ekonometrika: Estimasi, Simulasi dan Peramalan Menggunakan Program SAS. Bogor: Program Studi Ilmu Ekonomi Pertanian. Sekolah Pascasarjana IPB.
- Sutoro. 2015. Determinan Agronomis Produktivitas Jagung, Iptek Tanaman Pangan. *Buletin Penelitian dan Pengembangan Tanaman Pangan*. 10(1): 39-46.
- Tangendjaja B, Yusdja Y, Ilham N. 2002. Analisis Ekonomi Permintaan Jagung untuk Pakan. Diskusi Nasional Jagung di Bogor. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Thompson LM. 1986. Climatic Change, Weather Variability, and Corn Production. *Agronomy Journal*. 78(4): 649-653.
- Wossen T, Abdoulaye T, Alene A, Feleke S, Ricker-Gilbert J, Manyong V, Awotide BA. 2017. Productivity and Welfare Effects of Nigeria's e-Voucher-Based Input Subsidy Program. *World Development*. 97: 251-265.

Hasil Penelitian

PENENTUAN TEKNOLOGI TEPAT GUNA PEMANFAATAN BIOMASSA KELAPA SAWIT UNTUK PEKEBUN RAKYAT SKALA UMKM DI SUMATERA UTARA MENGGUNAKAN PENDEKATAN BOCR-AHP

(DETERMINING APPROPRIATE TECHNOLOGY OF UTILIZATION OF OIL PALM BIOMASS FOR SMALLHOLDERS AT SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES SCALE IN NORTH SUMATERA USING BOCR-AHP APPROACH)

***Zulfi Prima Sani Nasution, Rizki Amalia, Ratnawati Nurkhoiry,
Muhammad Ansori Nasution***

Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Jl. Brigjend Katamso No. 51 Kampung Baru, Medan
Sumatera Utara - Indonesia
email: zulfi.primasani@gmail.com

Diterima: 12 Desember 2019; Direvisi: 05 Maret 2020; Disetujui: 20 April 2020

ABSTRAK

Keberadaan bisnis kelapa sawit yang dikelola pekebun rakyat umumnya masih terbatas pada usaha penjualan tandan buah segar (TBS). Hal ini menimbulkan risiko besar terhadap performa kinerja usaha kebun karena harga TBS yang fluktuatif. Pemanfaatan biomassa kelapa sawit dapat menjadi salah satu peluang usaha yang menjanjikan bagi pekebun sawit sekaligus mendukung ketahanan pangan dan energi masyarakat di pedesaan. Penelitian ini bertujuan untuk menentukan teknologi pemanfaatan biomassa kelapa sawit yang paling tepat bagi pekebun kelapa sawit dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pekebun dalam pemilihan teknologi pemanfaatan biomassa sawit. Penelitian dilakukan di 4 (empat) kabupaten di Sumatera Utara, yaitu: Langkat, Labuhanbatu, Batubara, dan Serdang Bedagai. Proses analisis hierarki (AHP) digunakan untuk menentukan teknologi pemanfaatan biomassa yang paling tepat bagi pekebun kelapa sawit rakyat. Kriteria yang digunakan adalah manfaat, peluang, risiko, dan biaya, dengan subkriteria meliputi pendapatan, penyerapan tenaga kerja, kemudahan operasional, potensi bahan baku, potensi pasar, biaya investasi, biaya operasional dan pemeliharaan, risiko kegagalan operasional, risiko pasar dan risiko lingkungan. Penelitian menggunakan pendekatan survei, wawancara dan focus group discussion (FGD) dalam memperoleh data primer yang dilengkapi kuisioner. Alternatif teknologi meliputi briket arang tandan kosong sawit, pelet pelepah sawit, kerajinan lidi sawit, jamur tandan kosong sawit, gula merah sawit, pakan ternak berbasis sawit, papan sawit, dan kompos tandan kosong sawit. Analisis regresi logistik multinomial digunakan untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi pekebun dalam memilih teknologi pemanfaatan biomassa kelapa sawit. Analisis AHP dilakukan menggunakan program Expert Choice sementara analisis regresi logistik multinomial dilakukan menggunakan program STATA. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dibandingkan alternatif teknologi lainnya, teknologi kerajinan lidi sawit menjadi prioritas utama sebagai teknologi paling tepat dikembangkan oleh UMKM pekebun sawit di Sumatera Utara. Pengembangan UMKM kerajinan lidi sawit dapat menjadi salah satu sumber pendapatan alternatif bagi UMKM pekebun sawit disamping penjualan hasil Tandan Buah Segar (TBS). Hasil analisis regresi multinomial logistik menjelaskan bahwa keputusan pekebun memilih kerajinan lidi dipengaruhi biaya investasi. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa peluang pekebun memilih teknologi jamur tandan kosong dipengaruhi oleh usia dan biaya investasi, sedangkan tingkat pengetahuan teknologi adalah faktor utama yang mempengaruhi peluang pekebun untuk memilih teknologi gula merah sawit.

Kata kunci: teknologi tepat guna, pekebun rakyat, biomassa, kelapa sawit, proses analisis hierarki

ABSTRACT

In common, oil palm business managed by smallholders only focus on selling fresh fruit bunches (FFB). It may cause a big risk to the performance of the farm business due to fluctuation of FFB prices. Utilization of oil palm biomass could become a promising business for oil palm smallholders, as well as a pillar for food and energy resilience in rural communities. This study aims to determine the most appropriate technology for smallholders in the utilization of oil palm biomass and to know factors influencing smallholders in the selection of the technology. The study was conducted in 4 (four) districts in North Sumatra, namely: Langkat, Labuhanbatu, Batubara, and Serdang Bedagai. A hierarchical analysis process (AHP) was used to determine the most appropriate biomass utilization technology for smallholders. The criteria used are benefits, opportunities, risks, and costs, with sub-criteria including income, employment, ease of operation, potential of raw materials, market potential, investment costs, operational and maintenance costs, operational failure risks, market risks, and environmental risks. The study used a survey approach, interviews, and focus group discussions (FGD) in obtaining primary data supplemented by questionnaires. The alternative technologies were palm empty fruit bunch charcoal briquettes, palm fronds pellets, oil palm-leaf handicrafts, empty fruit bunches mushroom, palm sugar, palm-based animal feed, palm boards, and palm empty fruit bunch compost. Multinomial logistic regression analysis was used to determine factors influencing smallholders in choosing a technology for utilizing oil palm biomass. AHP analysis was performed using Expert Choice program, while multinomial logistic regression analysis was carried out using STATA program. The results showed that compared to the other technologies, technology of oil palm-leaf handicraft at small-medium enterprises (SME's) scale was in the top list for the most appropriate technology for smallholders in North Sumatra. Oil palm-leaf handicraft at SME's scale was considered as a potential alternative source of income for smallholders besides an income from selling FFB. The multinomial logistic regression analysis showed that investment cost was the most important factor influencing smallholders to choose oil palm-leaf handicraft technology. This study also showed that probability for smallholders to choose technology of empty fruit bunch mushrooms was influenced by age and investment costs, while the level of technical knowledge was the main factor influencing probability of smallholders to choose palm sugar technology.

Keywords: *appropriate technology, smallholders, biomass, oil palm, analytic hierarchy process*

PENDAHULUAN

Perkebunan kelapa sawit memiliki peran strategis bagi perekonomian Sumatera Utara. Ekspor minyak sawit (CPO) menjadi penyumbang terbesar dalam ekspor non migas Sumatera Utara dengan nilai ekspor rata-rata US\$ 4 milyar per tahun dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Selain itu, pembangunan industri perkebunan kelapa sawit di Sumatera Utara telah mendorong pengembangan infrastruktur pedesaan, menumbuhkan pusat pertumbuhan ekonomi baru di pedesaan, menyediakan lapangan pekerjaan dan mengurangi kemiskinan di pedesaan. Sumatera Utara memiliki rekam jejak sejarah sebagai pionir dalam pengembangan industri kelapa sawit di Indonesia. Pembangunan perkebunan komersial pertama dimulai di Sumatera Utara, tepatnya di Pulu Raja dan Tanah Itam Ulu pada 1911 dan pengembangan industri hilir pertama (pabrik minyak goreng) di Adolina-Perbaungan dan Belawan pada 1976 yang membuka pintu gerbang pengembangan industri kelapa sawit ke hampir seluruh nusantara. Selain itu, keberhasilan pengembangan model perkebunan inti-plasma (PIR) pada 1978 di Sumatera Utara menjadi cikal bakal pengembangan perkebunan rakyat di Indonesia (Tarigan dan Sipayung, 2011).

Luas areal perkebunan kelapa sawit Sumatera Utara diperkirakan mencapai 1,4 juta

ha dengan produksi minyak sawit sebesar 5,7 juta ton pada 2019. Luasan areal tersebut menempatkan Sumatera Utara sebagai provinsi dengan areal terluas kedua setelah Riau (Ditjenbun, 2019). Sayangnya, pesatnya perkembangan areal perkebunan rakyat khususnya di Sumatera Utara belum diikuti dengan dasar kelembagaan pekebun yang kuat, sehingga posisi tawar mereka dalam tata niaga TBS tergolong lemah. Keberadaan usaha kebun kelapa sawit yang dikelola pekebun baik individu maupun berkelompok pada umumnya masih terbatas pada usaha penjualan tandan buah segar (TBS). Ketergantungan pada penjualan TBS tersebut memiliki risiko yang besar terhadap fluktuasi harga TBS yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kinerja usaha kebun.

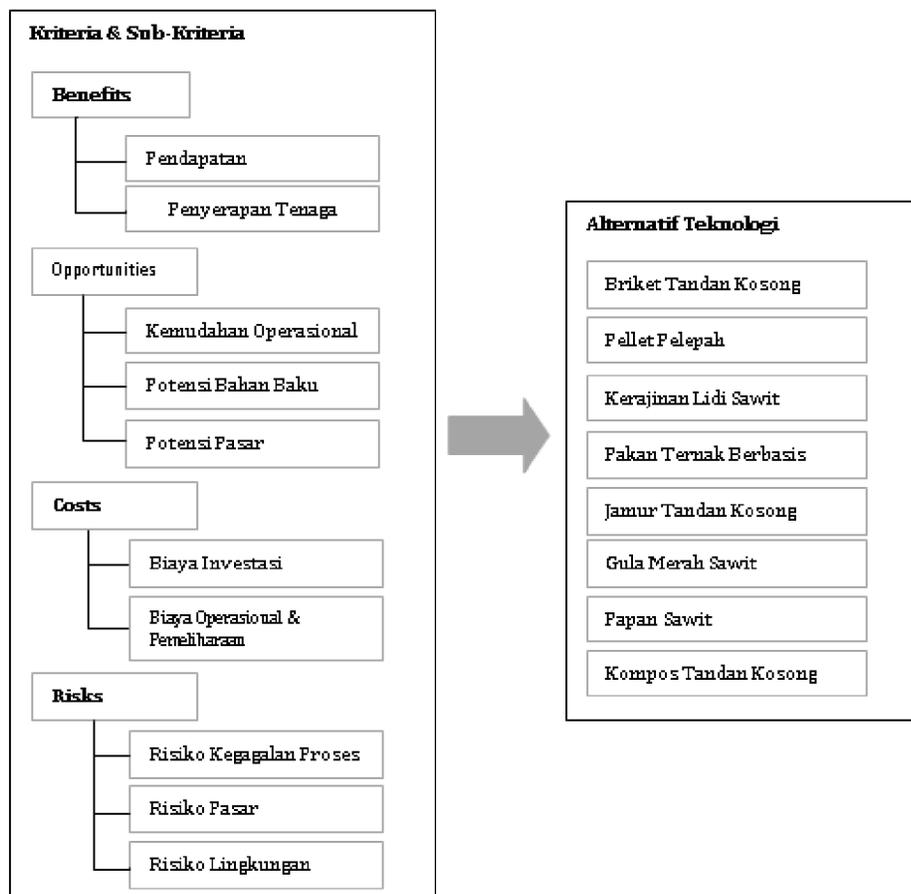
Pemanfaatan biomasa kelapa sawit dapat menjadi salah satu peluang menjanjikan bagi pekebun sawit sekaligus mendukung ketahanan pangan dan energi masyarakat pekebun di pedesaan. Perkebunan kelapa sawit menghasilkan biomasa selama kegiatan panen, peremajaan, dan proses pengolahan di pabrik kelapa sawit (PKS). Biomasa yang berasal dari proses pengolahan adalah serat buah, cangkang dan tandan kosong (TKS). Biomasa lainnya termasuk batang dan pelepah daun tersedia di sekitar perkebunan. Umumnya, pelepah hasil penunasan dan panen TBS digunakan sebagai

mulsa di sekitar perkebunan, meski terdapat beberapa perusahaan yang memanfaatkannya untuk pengganti hijauan ternak. Pada saat meremajakan kebun, batang sawit umumnya dicacah dan digunakan sebagai mulsa di lahan. Sementara cangkang dan serat yang dihasilkan dari proses pengolahan CPO dapat digunakan kembali sebagai bahan bakar boiler untuk kegiatan pengolahan di PKS. TKS umumnya dikembalikan ke kebun sebagai mulsa, meskipun hanya dipraktekkan di perkebunan besar (Sung, 2016; Hambali dan Rivai, 2017). Sayangnya, potensi biomassa tersebut belum tergali maksimal karena berbagai kendala penerapannya, seperti biaya investasi yang tinggi, efisiensi teknologi yang relatif rendah, letak geografis, dan faktor sosial masyarakat (BPPT, 2018). Penelitian ini bertujuan untuk menentukan teknologi pemanfaatan biomassa paling tepat skala UMKM pekebun kelapa sawit di Sumatera Utara. Hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat dalam penguatan UMKM pekebun baik kelompok tani/koperasi yang ingin menerapkan usaha pemanfaatan biomassa kelapa sawit sebagai alternatif sumber pendapatan

selain penjualan hasil TBS. Bagi pemerintah daerah yang berada di sentra perkebunan kelapa sawit, hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung pemerintah selaku pengambil kebijakan dalam upaya peningkatan kesejahteraan pekebun sawit melalui program pengembangan UMKM berbasis biomassa kelapa sawit yang potensi bahan bakunya berlimpah di Indonesia.

METODE

Penelitian dilaksanakan selama bulan Juli-September 2019 di 4 kabupaten di Sumatera Utara, yaitu Kabupaten Langkat, Kabupaten Serdang Bedagai, Kabupaten Batubara dan Kabupaten Labuhanbatu. Lokasi penelitian ditentukan secara *purposive* dengan pertimbangan adanya lembaga pekebun semisal koperasi atau asosiasi pekebun. Dalam penelitian ini, analisis proses hierarki atau *analytic hierarchy process* (AHP) digunakan untuk menentukan teknologi pemanfaatan biomassa kelapa sawit paling tepat skala UMKM pekebun sawit.



Gambar 1. Model AHP untuk Menentukan Teknologi Pemanfaatan Biomassa Kelapa Sawit Terbaik Skala UMKM Pekebun Kelapa Sawit

Langkah-langkah AHP dalam penelitian ini mengadopsi pendekatan dalam beberapa penelitian terdahulu (Khawkomol *et al.*, 2013, Nouri *et al.*, 2016; dan Nasution *et al.*, 2017). Langkah pertama adalah penentuan model AHP yang dikembangkan berdasarkan *focus group discussion* (FGD) (Gambar 1). Langkah kedua adalah pembentukan alternatif-alternatif teknologi untuk pemodelan AHP (Tabel 1). Tabel ini dirangkum menurut hasil FGD berdasarkan kriteria dan sub-kriteria. Tabel 1 dapat memberikan pertimbangan keputusan responden dalam menentukan preferensi alternatif teknologi pemanfaatan biomasa paling tepat skala UMKM pekebun sawit. Isian kuesioner kemudian dikuantifikasi dengan mengadopsi matriks perbandingan berpasangan menggunakan 9 skala penilaian Saaty (Tabel 2) (Saaty, 1980).

Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan pekebun dalam memilih teknologi pemanfaatan biomasa kelapa sawit, digunakan pendekatan regresi

multinomial logistik. Pendekatan ini merupakan regresi logit yang digunakan saat variabel dependen mempunyai skala multinomial dengan variabel respon berskala nominal (Hosmer jr et al., 2013, Gonzales and Serna, 2013). Tujuan dari model ini adalah menentukan peluang atau probabilitas individu dengan karakteristik tertentu dalam memilih suatu pilihan dari berbagai alternatif yang telah disediakan. Regresi multinomial logit mengabaikan uji fit model normalitas, linearitas, dan homoskedesitas (Starkweather dan Moske, 2011). Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam yang dilengkapi dengan kuisisioner. Sampel pekebun ditentukan secara sengaja (*purposive*). Data pekebun kemudian dikelompokkan berdasarkan luas kepemilikan lahan kebun kelapa sawit menjadi (1) lahan sempit (*small holdings*), (2) lahan sedang/menengah (*medium holdings*), dan lahan luas (*large holdings*) (Adnyana dan Suhaeti, 2003). Program statistik yang digunakan dalam pengolahan data pada analisis ini adalah program STATA.

Tabel 1. Alternatif teknologi pemanfaatan biomasa kelapa sawit dalam model AHP

Kriteria	Sub-Kriteria	Briket tandan kosong	Pelet pelepah sawit	Kerajinan lidi sawit
B	<i>B_{revenue}</i>	Pendapatan diperoleh dari penjualan produk briket dengan harga jual Rp 6.000/Kg. Dengan kapasitas produksi 1,5 ton/hari, diperoleh keuntungan Rp. 18.000.000/bulan	Pendapatan diperoleh dari penjualan produk pelet dengan harga jual Rp 4.000/Kg. Dengan kapasitas produksi 1 ton/hari diperoleh keuntungan Rp25.000.000/bulan	Pendapatan diperoleh dari penjualan produk kerajinan piring lidi dengan harga jual Rp8.000/pcs. Dengan kapasitas produksi 50 pcs/hari diperoleh keuntungan Rp5.000.000/bulan
	<i>B_{employment}</i>	3 orang	3 orang	10 orang
	<i>O_{operational}</i>	mudah	mudah	sulit
O	<i>O_{rawmaterial}</i>	5 ton/ha/thn	10-16 ton/ha/thn	350 kg/ha/thn
	<i>O_{market}</i>	alternatif bahan bakar rumah tangga dan ekspor	alternatif bahan bakar rumah tangga dan ekspor	Produk kreatif rumah tangga
C	<i>C_{investment}</i>	Rp70.000.000,-	> Rp200.000.000,-	Rp5.000.000,-
	<i>C_{operational & maintainance}</i>	Rp15.000.000	Rp15.000.000/bulan	Rp7.000.000/bulan
R	<i>R_{operational failure}</i>	rendah	rendah	rendah
	<i>R_{market}</i>	tinggi	tinggi	tinggi
	<i>R_{environment}</i>	rendah	rendah	rendah
B	<i>B_{revenue}</i>	Pendapatan diperoleh dari penjualan produk pakan dengan harga jual Rp6.500/Kg. Dengan kapasitas produksi 500kg/hari diperoleh pendapatan Rp30.000.000/bulan	Pendapatan diperoleh dari penjualan produk jamur tiram dengan harga jual Rp18.000/kg. Dengan kapasitas produksi 50Kg/hari diperoleh pendapatan Rp9.000.000/bulan	Pendapatan diperoleh dari penjualan gula merah dengan harga jual 13.000/Kg. Dengan kapasitas produksi 4 ton gula merah/35 hari/ha diperoleh

Kriteria	Sub-Kriteria	Briket tandan kosong	Pelet pelepah sawit	Kerajinan lidi sawit
				pendapatan Rp 23.500.000
	<i>B_{employment}</i>	4 orang	2 orang	6 orang
	<i>O_{operational}</i>	mudah	mudah	sulit
O	<i>O_{rawmaterial}</i>	10-16 ton/ha/tahun	5 ton/ha/tahun	7-9 liter nira per pohon
	<i>O_{market}</i>	Alternatif pakan ternak	jamur tiram	gula merah sawit
	<i>C_{investment}</i>	Rp150.000.000	Rp30.000.000	Rp7.500.000
C	<i>C_{operational & maintenance}</i>	Rp10.000.000/bulan	Rp4.500.000/bulan	Rp4.500.000/35 hari
	<i>R_{operational failure}</i>	rendah	menengah	rendah
R	<i>R_{market}</i>	tinggi	rendah	rendah
	<i>R_{environment}</i>	rendah	rendah	rendah
	<i>B_{revenue}</i>	Pendapatan diperoleh dari penjualan papan sawit dengan harga jual 8 juta/m ² . Dengan kapasitas produksi 220 m ² /batch diperoleh pendapatan Rp850.000.000/ha	Pendapatan diperoleh dari penjualan pupuk kompos dengan harga jual 4.000/kg. Dengan kapasitas produksi 10 ton/hari diperoleh pendapatan Rp800.000.000/bulan	
	<i>B_{employment}</i>	> 10 orang	> 10 orang	
	<i>O_{operational}</i>	sulit	sulit	
O	<i>O_{rawmaterial}</i>	220 m ² /ha	5 ton/ha/thn	
	<i>O_{market}</i>	papan sawit bahan laminasi	alternatif pupuk organik	
	<i>C_{investment}</i>	> 10 Milyar	Rp 10 Milyar	
C	<i>C_{operational & maintenance}</i>	Rp100.000.000/bulan	Rp80.000.000/bulan	
	<i>R_{operational failure}</i>	tinggi	rendah	
R	<i>R_{market}</i>	rendah	rendah	
	<i>R_{environment}</i>	rendah	rendah	

Tabel 2. Defenisi Skala Perbandingan Berpasangan

Skala	Definisi
1	Kedua kriteria sama penting
2	Sama hingga sedikit lebih penting
3	Sedikit lebih penting
4	Sedikit lebih hingga jelas lebih penting
5	Lebih jelas penting
6	Jelas hingga sangat jelas lebih penting
7	Sangat jelas lebih penting
8	Sangat jelas hingga mutlak lebih penting
9	Mutlak lebih penting

Sumber: Saaty, 1980

Model multinomial logit yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

$$Y = \ln \left(\frac{\pi_1(x)}{\pi_j(x)} \right) = \beta RELAD + \beta COMPA + \beta COMPL + \beta TRIAL + \beta OBSERV + \beta AGE + \beta AREA + \beta EXPE + \beta OPINC + \beta NOPINC + \beta OFFINC + \beta COOP + \beta KNOW + \beta COST$$

Keterangan:

- Y = berminat menggunakan teknologi = 1, tidak berminat menggunakan teknologi = 0
- Relad = keuntungan relatif (alternatif teknologi menguntungkan = 1, tidak menguntungkan = 0)
- Compa = kesesuaian (teknologi dipandang sesuai kebutuhan = 1, tidak sesuai = 0)
- Compl = kerumitan (alternatif teknologi dipandang tidak rumit = 1, rumit = 0)
- Trial = kemungkinan dicoba (alternatif teknologi dinilai mungkin dicoba secara teknis, akan dicoba = 1, tidak akan dicoba = 0)
- Observ = kemungkinan diamati (hasil dari alternatif teknologi dapat dilihat/dirasakan, dapat dirasakan = 1, tidak dapat dirasakan = 0)
- Age = umur pekebun (tahun)
- Area = luas lahan sawit (ha)
- Expe = pengalaman berkebun sawit (tahun)
- Opinc = pendapatan usahatani sawit (Rp/bulan)
- Nopinc = pendapatan usahatani non-sawit (Rp/bulan)
- Offinc = pendapatan non usahatani (Rp/bulan)
- Coop = keanggotaan dalam koperasi/kelompok tani (1 = aktif/bergabung dalam koperasi/kelompok tani, 0 = tidak aktif/tidak bergabung dalam koperasi/kelompok tani)
- Cost = biaya investasi masing-masing alternatif teknologi

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penentuan teknologi pemanfaatan biomasa kelapa sawit terbaik skala UMKM.

Kegiatan FGD di Sumatera Utara telah dilakukan pada 1 Juli 2019 di Kantor Pusat Penelitian Kelapa Sawit Medan. Kegiatan FGD dilakukan dengan mengundang responden para *expert*/ahli yang memiliki latar belakang sebagai peneliti, akademisi/dosen dan praktisi usaha terkait pemanfaatan biomasa sawit (Tabel 3).

Bobot yang mengukur kepentingan relatif pada setiap kriteria (sebagaimana dihitung menggunakan *Expert Choice* untuk semua perbandingan berpasangan) ditunjukkan Tabel

4. Tabel ini menunjukkan bobot kriteria untuk setiap level dan bobot keseluruhan pemodelan AHP. Hasil analisis AHP menunjukkan bahwa di Sumatera Utara, kriteria yang paling penting menurut pendapat ahli adalah peluang (0,316), diikuti oleh risiko (0,251), kemudian manfaat (0,219), dan terakhir adalah biaya (0,214). Untuk sub-kriteria, pengaruh tertinggi terkait dengan penentuan teknologi pemanfaatan biomasa terbaik skala UMKM pekebun sawit di Sumatera Utara adalah potensi bahan baku (0,141), diikuti pendapatan (0,140) dan biaya investasi (0,139).

Tabel 3. Informasi Umum Responden Expert/Ahli pada FGD di Sumatera Utara

No. Expert/Ahli	Tingkat Pendidikan	Pekerjaan	Instansi
Expert 1	Doktoral	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 2	Doktoral	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 3	Doktoral	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 4	Doktoral	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 5	Doktoral	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 6	Master	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 7	Master	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 8	Master	Peneliti	Pusat Penelitian Kelapa Sawit
Expert 9	Master	PNS	Disbun Prov. Sumatera Utara
Expert 10	Master	Akademisi	Univ. Muhammadiyah Sumatera Utara
Expert 11	Sarjana	Pelaku Usaha	<i>Black Brothers</i> Jamur Tiram

No. Expert/Ahli	Tingkat Pendidikan	Pekerjaan	Instansi
Expert 12	Diploma	Pekebun	APKASINDO Sumatera Utara
Expert 13	Sarjana	Pekebun	APKASINDO Serdang Bedagai
Expert 14	Sarjana	Pekebun	SAMADE Sumatera Utara

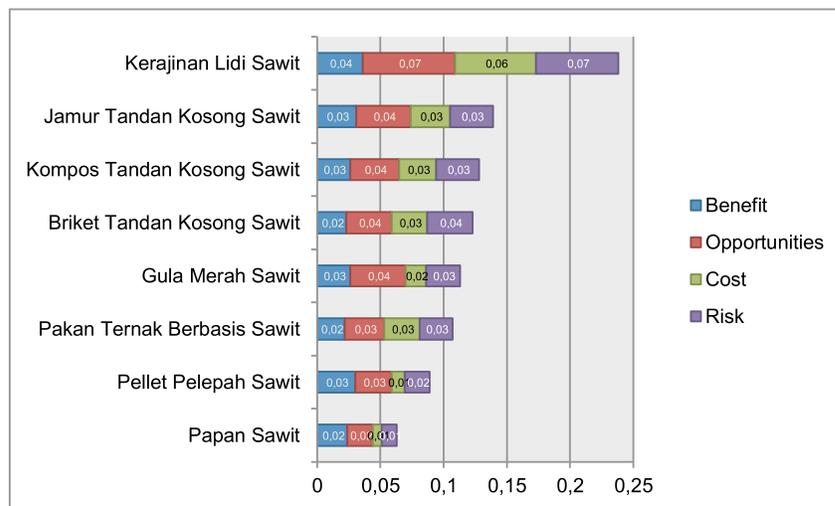
Tabel 4. Bobot kriteria dan sub-kriteria dalam penentuan teknologi pemanfaatan biomasa tepatguna skala UMKM di Sumatera Utara

Kriteria	Bobot (1)	Subkriteria	Bobot (2)	Bobot Total (1x2)
Manfaat (Benefits)	0,219	Pendapatan	0,639	0,140
		Penyerapan tenaga kerja	0,361	0,079
Peluang (Opportunities)	0,316	Kemudahan operasional	0,237	0,075
		Potensi bahan baku	0,445	0,141
		Potensi pasar	0,318	0,100
Biaya (Cost)	0,214	Biaya investasi	0,649	0,139
		Biaya operasional dan pemeliharaan	0,351	0,075
Risiko (Risks)	0,251	Risiko kegagalan operasi	0,355	0,089
		Risiko pasar	0,276	0,069
		Risiko lingkungan	0,369	0,093

Sumber: Data Primer diolah (2020)

Hasil pembobotan dalam penentuan alternatif teknologi pemanfaatan biomasa sawit tepat guna skala UMKM pekebun kelapa sawit di Sumatera Utara menunjukkan bahwa kerajinan lidi sawit menjadi prioritas utama dengan bobot terbesar (0,228) dibandingkan teknologi lainnya. Sementara pelet pelepah sawit (0,095) dan

papan sawit (0,067) menjadi prioritas terakhir untuk pemanfaatan biomasa sawit skala UMKM pekebun kelapa sawit menurut penilaian ahli (Gambar 2). Hasil sintesa bobot alternatif teknologi terbaik untuk pemanfaatan biomassa skala UMKM sehubungan dengan kriteria tunggal seperti pada Gambar 2.



Gambar 2. Sintesa bobot alternatif teknologi pemanfaatan biomasa kelapa sawit di Sumatera Utara

Kerajinan lidi sawit memiliki preferensi terbesar dalam hal manfaat (0,036), peluang

(0,073), biaya (0,064) dan resiko (0,065). Namun, kerajinan lidi sawit memiliki preferensi

tertinggi dalam hal peluang (0,073) (Tabel 5). Menurut data ini, para ahli berpendapat bahwa pengembangan usaha kerajinan lidi sawit memiliki peluang yang tinggi di Sumatera Utara mengingat besarnya potensi ketersediaan bahan baku di wilayah Sumatera Utara, kemudahan operasional dan potensi pasar yang masih terbuka lebar.

Sejauh ini, pengembangan usaha kerajinan lidi sawit terbukti mampu memberikan manfaat sosial ekonomi bagi masyarakat di pedesaan. Pemanfaatan lidi sawit sebagai produk kerajinan telah dilakukan di beberapa wilayah seperti di Kampung Paya Bedi, Kabupaten Aceh Tamiang pada 2017. Sebanyak 27 orang warga khususnya para ibu-ibu rumah tangga dan remaja putri putus sekolah telah mengikuti pelatihan pemanfaatan lidi sawit selama 3 (tiga) bulan. Hasil yang diperoleh adalah peserta pelatihan sudah bisa menganyam lidi kelapa sawit untuk dipasarkan oleh mitra pemasaran diantaranya produk kerajinan mangkuk kecil dan besar,

keranjang buah dan sapu lidi hias (Suwardi dan Saumi, 2018).

Kegiatan pelatihan kewirausahaan serupa juga telah dilakukan di Desa Sepahat, Kabupaten Bengkalis pada 2018. Kegiatan ini dilakukan oleh LPPM Universitas Riau Melalui Program pengabdian kepada Masyarakat. Hasil kegiatan pelatihan menunjukkan masyarakat Desa Sepahat mampu membuat anyaman lidi sawit dengan berbagai macam bentuk seperti piring, mangkok, tempat buah, dan lain sebagainya. Telah terbentuk satu kelompok pengrajin anyaman lidi sawit yang akan berfungsi sebagai wadah pengembangan produksi dan pemasaran anyaman lidi sawit di Desa Sepahat. Pemasaran hasil kerajinan anyaman lidi kelapa sawit dilakukan melalui kios PKK Desa Sepahat. Dampak dari pelatihan tersebut telah memberikan kontribusi pendapatan kelompok ibu PKK sekitar Rp1.000.000-Rp1.500.000 per bulan (Irianti *et al.*, 2018).

Tabel 5. Sintesa bobot sub-kriteria menurut alternatif dalam penentuan teknologi pemanfaatan biomassa tepat guna skala UMKM di Sumatera Utara

Alternatif	Kriteria	Sub-Kriteria	Prioritas
Kerajinan Lidi Sawit	Benefit	Persen Kerajinan Lidi Sawit	23.8%
		Total Sub-Kriteria Benefit	3.6%
		Pendapatan	0.027
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.009
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	7.3%
		Kemudahan Operasional	0.023
		Potensi Bahan Baku	0.028
		Potensi Pasar	0.022
	Cost	Total Sub-Kriteria Cost	6.4%
		Biaya Investasi	0.041
		Biaya Operasional	0.023
	Risk	Total Sub-Kriteria Risk	6.5%
		Resiko Kegagalan Operasi	0.022
		Resiko Potensi Bahan Baku	0.018
Resiko Lingkungan		0.025	
Jamur Tandan Kosong Sawit	Benefit	Persen Jamur Tandan Kosong Sawit	13.9%
		Total Sub-Kriteria Benefit	3.1%
		Pendapatan	0.018
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.013
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	4.3%
		Kemudahan Operasional	0.011
		Potensi Bahan Baku	0.013
		Potensi Pasar	0.019
	Cost	Total Sub-Kriteria Cost	3.1%
		Biaya Investasi	0.021
		Biaya Operasional	0.010
	Risk	Total Sub-Kriteria Risk	3.4%
		Resiko Kegagalan Operasi	0.012
		Resiko Potensi Bahan Baku	0.010
Resiko Lingkungan		0.012	

Alternatif	Kriteria	Sub-Kriteria	Prioritas
Kompos Tandan Kosong Sawit	Benefit	Persen Kompos Tandan Kosong Sawit	12.8%
		Total Sub-Kriteria Benefit	2.6%
		Pendapatan	0.017
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.009
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	3.9%
		Kemudahan Operasional	0.009
		Potensi Bahan Baku	0.021
		Potensi Pasar	0.009
	Cost	Total Sub-Kriteria Cost	2.9%
		Biaya Investasi	0.019
		Biaya Operasional	0.010
	Risk	Total Sub-Kriteria Risk	3.4%
		Resiko Kegagalan Operasi	0.011
Resiko Potensi Bahan Baku		0.009	
Resiko Lingkungan		0.014	
Briket Tandan Kosong Sawit	Benefit	Persen Briket Tandan Kosong Sawit	12.3%
		Total Sub-Kriteria Benefit	2.3%
		Pendapatan	0.012
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.011
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	3.6%
		Kemudahan Operasional	0.007
		Potensi Bahan Baku	0.016
		Potensi Pasar	0.013
	Cost	Total Sub-Kriteria Cost	2.8%
		Biaya Investasi	0.018
		Biaya Operasional	0.010
	Risk	Total Sub-Kriteria Risk	3.6%
		Resiko Kegagalan Operasi	0.012
Resiko Potensi Bahan Baku		0.011	
Resiko Lingkungan		0.013	
Gula Merah Sawit	Benefit	Persen Gula Merah Sawit	11.3%
		Total Sub-Kriteria Benefit	2.6%
		Pendapatan	0.017
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.009
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	4.4%
		Kemudahan Operasional	0.007
		Potensi Bahan Baku	0.028
		Potensi Pasar	0.009
	Cost	Total Sub-Kriteria Cost	1.6%
		Biaya Investasi	0.010
		Biaya Operasional	0.006
	Risk	Total Sub-Kriteria Risk	2.7%
		Resiko Kegagalan Operasi	0.010
Resiko Potensi Bahan Baku		0.006	
Resiko Lingkungan		0.011	
Pakan Ternak Berbasis Sawit	Benefit	Persen Pakan Ternak Berbasis Sawit	10.7%
		Total Sub-Kriteria Benefit	2.2%
		Pendapatan	0.013
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.009
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	3.1%
		Kemudahan Operasional	0.009
		Potensi Bahan Baku	0.012
		Potensi Pasar	0.010
	Cost	Total Sub-Kriteria Cost	2.8%

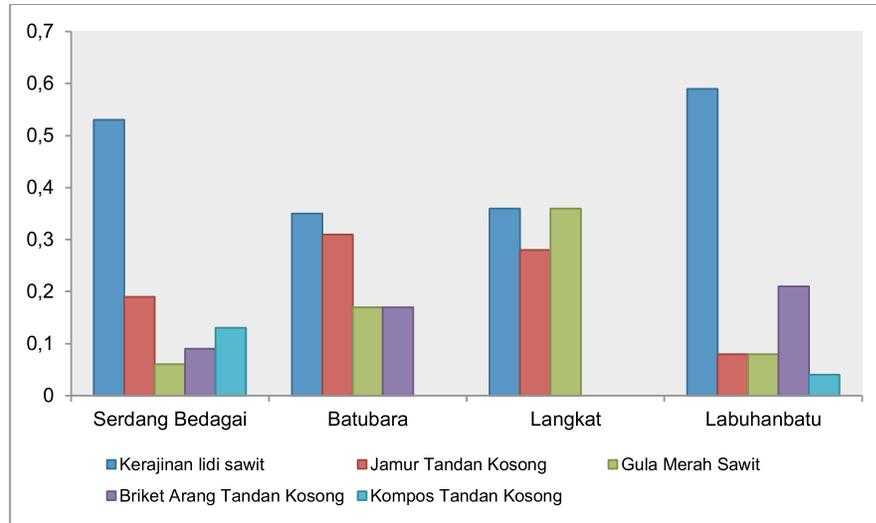
Alternatif	Kriteria	Sub-Kriteria	Prioritas	
Pellet Pelepah Sawit	Risk	Biaya Investasi	0.019	
		Biaya Operasional	0.009	
		Total Sub-Kriteria Risk	2.6%	
		Resiko Kegagalan Operasi	0.011	
		Resiko Potensi Bahan Baku	0.007	
		Resiko Lingkungan	0.008	
	Benefit	Persen Pellet Pelepah Sawit	8.9%	
		Total Sub-Kriteria Benefit	3.0%	
	Opportunities	Pendapatan	0.016	
		Penyerapan Tenaga Kerja	0.014	
		Total Sub-Kriteria Opportunities	2.9%	
		Kemudahan Operasional	0.005	
		Potensi Bahan Baku	0.014	
		Potensi Pasar	0.010	
		Cost	Total Sub-Kriteria Cost	1.0%
			Biaya Investasi	0.006
		Risk	Biaya Operasional	0.004
			Total Sub-Kriteria Risk	2.0%
	Resiko Kegagalan Operasi		0.008	
	Resiko Potensi Bahan Baku		0.006	
Resiko Lingkungan	0.006			
Benefit	Persen Papan Sawit		6.3%	
	Total Sub-Kriteria Benefit	2.4%		
	Pendapatan	0.019		
	Penyerapan Tenaga Kerja	0.005		
	Opportunities	Total Sub-Kriteria Opportunities	2.0%	
		Kemudahan Operasional	0.003	
	Cost	Potensi Bahan Baku	0.009	
		Potensi Pasar	0.008	
	Risk	Total Sub-Kriteria Cost	0.7%	
		Biaya Investasi	0.004	
Biaya Operasional		0.003		
Total Sub-Kriteria Risk		1.2%		
Resiko Kegagalan Operasi		0.004		
Resiko Potensi Bahan Baku		0.004		
Resiko Lingkungan	Resiko Potensi Bahan Baku	0.004		
	Resiko Lingkungan	0.004		

Sumber: Data Primer diolah (2020)

Faktor-faktor yang mempengaruhi pekebun dalam memilih teknologi pemanfaatan biomasa kelapa sawit. Pekebun responden dalam penelitian ini dikelompokkan menurut kepemilikan lahan kebun kelapa sawit yaitu lahan sempit, sedang dan luas. Umumnya pekebun responden memiliki sumber pendapatan sawit dan non sawit (berdagang, ternak, pertanian non sawit). Sementara ditinjau dari sisi pengeluaran rumah tangga, para pekebun memiliki dua tujuan pengeluaran yaitu pengeluaran pangan dan non pangan (Tabel 6).

Ditinjau secara deskriptif, teknologi pemanfaatan biomassa kelapa sawit yang paling diminati pekebun sawit di Labuhanbatu adalah kerajinan lidi sebanyak 14 orang pekebun atau 59 persen, diikuti oleh briket tandan kosong (21

persen), jamur tandan kosong (8 persen), gula merah sawit (8 persen), dan kompos tandan kosong (4 persen). Sementara di Kabupaten Batubara menunjukkan bahwa sebanyak 10 pekebun (35 persen) memilih kerajinan lidi sawit, diikuti oleh jamur tandan kosong (31 persen), gula merah sawit (17 persen), dan briket tandan kosong (17 persen). Sementara di Langkat, sebanyak 5 orang pekebun (36 persen) memilih lidi sawit, 4 orang (29 persen) jamur tandan kosong sawit, dan 6 orang (36 persen) gula merah sawit. Adapun di Serdang Bedagai, 17 orang pekebun (53 persen) memilih lidi sawit, 6 orang (19 persen) jamur tandan kosong, 2 orang (6 persen) gula merah sawit, 4 orang (13 persen) kompos tandan kosong, dan 3 orang (9 persen) briket tandan kosong (Gambar 3).



Gambar 3. Preferensi Pekebun dalam memilih teknologi pemanfaatan biomassa kelapa sawit di Sumatera Utara

Tabel 6. Gambaran umum pekebun kelapa sawit responden

Kategori	Luas lahan (ha)			Pendapatan (000 Rp/bln)		Total	Pengeluaran (000 Rp/bln)		Total
	range	rerata	%	Sawit	Non Sawit		Pangan	Non Pangan	
Kabupaten Labuhanbatu									
Lahan sempit	< 2	1,61	31	2,553	928	3,482	1,778	1,378	3,157
Lahan sedang	3 - 4	3,40	23	3,200	2,000	5,200	2,040	1,300	3,340
Lahan luas	> 4	6,66	46	3,700	-	3,700	900	1,000	1,900
Kabupaten Batubara									
Lahan sempit	< 2	1,00	28	1,249	1,754	3,003	1,561	1,611	3,173
Lahan sedang	2,5 - 4	4,00	24	2,284	2,474	4,758	1,360	550	1,910
Lahan luas	> 6	12,00	48	10,466	18,283	28,750	2,166	9,333	11,500
Kabupaten Langkat									
Lahan sempit	< 2	1,40	16	640	590	1,230	820	1,050	1,870
Lahan sedang	2,9 - 4	3,49	24	1,275	916	2,191	933	1,150	2,083
Lahan luas	> 5	18,00	61	14,733	-	14,733	2,000	6,333	8,333
Kabupaten Serdang Bedagai									
Lahan sempit	< 2	1,59	25	1,176	1,603	2,780	1,381	1,472	2,854
Lahan sedang	2,5 - 3	2,75	20	2,928	2,016	4,944	1,391	1,520	2,911
Lahan luas	> 8	9,40	56	7,530	1,740	9,270	1,760	3,480	5,240

Analisis regresi logistik multinomial digunakan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan pekebun dalam pemilihan teknologi pemanfaatan biomassa sawit, serta menentukan probabilitas individu pekebun dalam menerapkan teknologi yang dipilih. Variabel dependen ditentukan berdasarkan

teknologi mana yang banyak dipilih responden berdasarkan hasil analisis deskriptif yaitu kerajinan lidi sawit (Y_1), jamur tandan kosong sawit (Y_2), gula merah sawit (Y_3), dan briket tandan kosong sawit (Y_4). Model ini menggunakan *base category* untuk memudahkan persamaan matematis dalam interpretasi hasil

estimasi. *Base category* merupakan kategori yang dianggap tetap dan dijadikan pembandingan dengan kategori yang lain (Probokawuryan, 2015). Pemilihan *base category* didasarkan pada frekuensi terbanyak seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, kategori dengan responden terbanyak adalah kerajinan lidi sawit. Uji parsial untuk masing-masing variabel independen dilakukan dengan melihat nilai probabilitas dari masing-masing variabel

tersebut. Hasil estimasi pada Tabel 7 menunjukkan hanya variabel biaya investasi yang memiliki pengaruh signifikan terhadap keputusan pekebun dalam memilih teknologi kerajinan lidi pada taraf nyata 0.05. Hal ini menjelaskan bahwa murahnya biaya investasi kerajinan lidi menjadi pertimbangan utama bagi pekebun dalam memilih teknologi pemanfaatan biomasa sawit.

Tabel 7. Hasil Regresi Logistik Multinomial Kerajinan Lidi Sawit sebagai *Base Category*

Variabel	Odds Ratio	z	p>z
Age (Usia)	0.979	-1.43	0.153
Luas Areal (Area)	1.024	0.15	0.877
Pengalaman (Experience)	1.010	0.29	0.770
Pendapatan Sawit (OP Income)	1	1.07	0.283
Pendapatan Non Sawit (Non OP Income)	0.999	-1.03	0.302
Investasi (Investment)	1	-2.69	0.007
_cons	4.542	1.82	0.069
No. of obs	73		
Pseudo R	0.1426		
Prob>x2	0.0252		
LR X2	14.43		

Tabel 8. Hasil Regresi Logistik Multinomial dan *Risk Relative Ratio (RRR)*

Variabel	Jamur Tandan Kosong			Gula Merah Sawit			Briket Tandan Kosong		
	Coef	p>z	RRR	Coef	p>z	RRR	Coef	p>z	RRR
Age (Usia)	0.058423	0.022*	1.060163	0.017469	0.485	1.017622	-0.0238322	0.305	0.97645
Area (Luas Areal)	0.048367	0.835	1.049556	-0.09438	0.782	0.909935	-0.3729038	0.291	0.688732
Expe (Pengalaman)	0.028261	0.572	1.028664	-0.04276	0.524	0.9581418	-0.0498784	0.405	0.951345
Opinc (Pendapatan Sawit)	-3.18E-07	0.169	0.9999997	-1.83E-07	0.633	0.9999998	-4.82E-08	0.884	1
Nopinc (Pendapatan Non Sawit)	9.17E-08	0.336	1	-1.00E-07	0.724	0.9999999	6.91E-08	0.638	1
Know (Tingkat Pengetahuan)	0.012023	0.99	1.012095	1.654913	0.093*	5.232626	0.4480503	0.619	1.565257
Invest (Investasi)	6.07E-08	0.001*	1	2.33E-08	0.241	1	1.37E-08	0.426	1
Percept (Persepsi)	0.87223	0.113	2.392239	1.227618	0.168	3.413089	0.3584189	0.358	1.431065
_cons	-9.25327	0.002	0.0000958	-7.72255	0.07	0.0004427	-1.418527	0.52	0.24207
No. of obs	73								
Pseudo R	0.2466								
Log likelihood	-64.5205								
Prob>x2	0.0122								
LR X2	42.23								

*signifikan pada $\alpha=5\%$

Sumber: Data Primer, diolah

Tabel 8 menunjukkan terdapat dua variabel bebas yang signifikan pada teknologi jamur tandan kosong sawit pada taraf nyata 0.05.

Variabel yang signifikan untuk keputusan individu dalam memilih teknologi jamur tandan kosong sawit pada tingkat signifikansi 5 persen

terdiri dari usia dan biaya investasi. Variabel usia memiliki *p-value* sebesar 0,022, artinya dengan batasan tingkat signifikansi sebesar 5 persen maka H_0 dapat dijadikan dugaan parameter dan signifikan mempengaruhi keputusan pekebun memilih teknologi jamur tandan kosong, *ceteris paribus*. Variabel biaya investasi memiliki *p-value* sebesar 0,001 yang artinya variabel signifikan mempengaruhi keputusan pekebun memilih teknologi jamur tandan kosong, *ceteris paribus*. Hanya terdapat satu variabel bebas yang signifikan pada teknologi gula merah sawit pada taraf nyata 0,05. Variabel yang signifikan pada tingkat $\alpha = 5$ persen yaitu pengetahuan pekebun terhadap teknologi. Variabel pengetahuan pekebun memiliki *p-value* sebesar 0,093, artinya dengan taraf signifikansi $\alpha = 5$ persen, maka H_0 dapat dijadikan dugaan parameter dan signifikan mempengaruhi keputusan memilih teknologi gula merah sawit, *ceteris paribus*. Sementara itu, tidak terdapat variabel bebas yang signifikan pada teknologi briket tandan kosong pada taraf nyata 0,05.

Nilai *Risk Relative Ratio* (RRR) menunjukkan perbandingan peluang terjadinya dari suatu kejadian. Nilai RRR yang melebihi angka 1 mengindikasikan pekebun memiliki peluang lebih besar untuk memilih teknologi jamur tandan kosong sawit dibandingkan teknologi kerajinan lidi sawit yang merupakan *base category*. Nilai RRR yang kurang dari 1 mengindikasikan bahwa individu tersebut memiliki peluang untuk memilih teknologi lidi sawit dibandingkan teknologi lainnya. Perbandingan peluang disetiap model ini menggunakan *base category* kerajinan lidi sawit. Penentuan nilai RRR hanya memperhatikan variabel-variabel yang signifikan. Nilai RRR pada penelitian ini ditampilkan pada Tabel 8. Secara umum, hasil analisis RRR pada teknologi jamur tandan kosong sawit menunjukkan hal sebagai berikut: a) Setiap usia pekebun bertambah satu tahun akan membuat pekebun memiliki peluang 1.060163 kali lebih besar untuk memilih teknologi jamur tandan kosong sawit dibandingkan dengan kerajinan lidi sawit, *ceteris paribus*; dan, b) Setiap kenaikan biaya investasi sebesar satu rupiah akan membuat pekebun memiliki peluang 1 kali atau sama besarnya untuk memilih teknologi jamur tandan kosong sawit dibandingkan dengan kerajinan lidi sawit, *ceteris paribus*.

Nilai RRR teknologi gula merah menunjukkan bahwa setiap pekebun memperoleh tambahan pengetahuan terhadap teknologi pemanfaatan biomassa sawit, maka pekebun tersebut memiliki peluang 5.23 kali lebih besar untuk memilih teknologi gula merah

sawit dibandingkan dengan teknologi lidi sawit, *ceteris paribus*.

KESIMPULAN

Hasil analisis AHP dengan mempertimbangkan kriteria manfaat, peluang, biaya dan resiko menjelaskan bahwa kerajinan lidi sawit menjadi prioritas utama sebagai teknologi tepat guna pemanfaatan biomassa kelapa sawit bagi UMKM pekebun di Sumatera Utara. Pengembangan usaha kerajinan lidi sawit memiliki peluang yang tinggi di Sumatera Utara mengingat besarnya potensi ketersediaan bahan baku di wilayah Sumatera Utara, kemudahan operasional dan potensi pasar yang masih terbuka.

Pengembangan produk kerajinan lidi sawit dapat menjadi salah satu sumber pendapatan alternatif bagi UMKM pekebun sawit disamping penjualan hasil Tandan Buah Segar (TBS). Adapun hasil analisis regresi multinomial logistik menjelaskan bahwa keputusan pekebun memilih kerajinan lidi dipengaruhi biaya investasi. Penelitian ini juga menunjukkan bahwa peluang pekebun memilih teknologi jamur tandan kosong dipengaruhi oleh usia dan biaya investasi, sedangkan tingkat pengetahuan teknologi adalah faktor utama yang mempengaruhi peluang pekebun untuk memilih teknologi gula merah sawit.

REKOMENDASI

Beberapa strategi yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Pendampingan kelembagaan pekebun sawit masih sangat diperlukan terutama di lokasi-lokasi yang belum memiliki kelompok pekebun/koperasi atau di lokasi yang sudah memiliki bentuk kelembagaan namun tidak aktif.
2. Pengembangan produk berbasis biomassa kelapa sawit seperti produk kerajinan lidi sawit memiliki peluang besar dalam hal potensi bahan baku, biaya investasi rendah dengan risikonya relatif rendah. Meskipun demikian, pengembangan UMKM pekebun sawit dihadapkan pada berbagai kendala seperti pembiayaan, teknologi dan informasi, akses pemasaran, perizinan, dan manajemen. Agar pengembangan UMKM pekebun berbasis biomassa sawit dapat berjalan baik dan berkesinambungan, diperlukan kerjasama kemitraan antara berbagai pihak meliputi pemerintah daerah, pihak swasta (perusahaan perkebunan dan perbankan) dan Organisasi/Lembaga Pekebun Sawit. Kemitraan ini umumnya disebut sebagai kemitraan publik swasta (*Public-Private Partnership - PPP*).

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Kemenristek yang telah memfasilitasi kegiatan penelitian ini melalui pendanaan Program Insentif Riset Nasional (INSINAS) Tahun Anggaran 2019.

DAFTAR PUSTAKA

Adnyana, M.O., dan R. N. Suhaeti. 2003. Penerapan Indeks Gini untuk Mengidentifikasi Tingkat Pemerataan Pendapatan dan Pengeluaran Rumah Tangga Pedesaan di Wilayah Jawa dan Bali. *Jurnal SOCA (Socio-Economic of Agriculture)*. 3 (2): 1-13.

BPPT, 2018. Outlook Energi Indonesia 2018: Energi Berkelanjutan untuk Transportasi Darat. Jakarta: Pusat Pengkajian Industri Proses dan Energi.

Ditjenbun. 2019. Statistik Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia. Jakarta.

Gonzales C. and Serna N. 2013. The consumer's choice among television displays: A multinomial logit approach. *Lecturas de Economia*. 79 : 199 – 228.

Hambali, E. and Rivai, M. 2017. The potential of palm oil waste biomass in Indonesia in 2020 and 2030. In IOP Conference Series: *Earth and Environmental Science* 65(1) pp1-10.

Hosmer Jr, David W., Stanley Lemeshow, and Rodney X. Sturdivant. 2013. Applied logistic regression. John Wiley & Sons.

Irianti, Mitri., A. Syahza., B. Asmit., S. Suarman., R. M. Riadi., D. Bakce dan D. Tampubulon. 2018. Peningkatan Pendapatan Masyarakat melalui Pemanfaatan Limbah Lidi Kelapa Sawit di Desa Sepahat Kabupaten Bengkalis. dalam Seminar Nasional Hasil Pengabdian Kepada Masyarakat, vol. 1, no. 1. 2018.

Khawkomol S, R. Noguchi, T. Ahamed, T. Genkawa, and T. Takigawa. 2013. ANP modeling to select biomass energy plant in rural areas of Thailand. *Agri Inform Res* 22(2) pp.117-131

Nasution, M.A., Wibawa, D.S., Ahamed, T. and Noguchi, R., 2018. Selection of palm oil mill effluent treatment for biogas generation or compost production using an analytic hierarchy process. *Journal of Material Cycles and Waste Management* 20(2), pp.787-799.

Nouri, D., Sabour, M.R. and GhanbarzadehLak, M., 2018. Industrial solid waste management through the application of multi-criteria decision-making analysis: a case study of Shamsabad industrial complexes. *Journal of Material Cycles and Waste Management* 20(1) pp.43-58.

Probokawuryan, M. 2015. An Economic Analysis of Poverty in the Agricultural Sector : A Case Study of Indonesia [Thesis]. Manawatu: Massey University.

Saaty TL. 1980. The analytic hierarchy process: planning, priority setting, resource allocation. McGraw-Hill.

Starkweather, J. and Moske, A.K. 2011. Multinomial logistic regression. [Online] Dari:

https://it.unt.edu/sites/default/files/mlr_jds_aug2011.pdf [Diakses: 13 Februari 2020].

Sung, C.T.B. 2016. Availability, use, and removal of oil palm biomass in Indonesia. Report for the International Council on Clean Transportation, University Putra, Malaysia.

Suwardi, A.B. and Saumi, F. 2018. Coconut Palm Waste Product Innovation by Using Eco-Friendly Technology. *Agrokreatif Jurnal Ilmiah Pengabdian kepada Masyarakat* 4(1) pp:22-30.

Tarigan, Balaman dan Tungkot Sipayung. 2011. Perkebunan Kelapa Sawit dalam Perekonomian dan Lingkungan hidup Sumatera Utara. GAPKSI SUMUT. IPB Press. Bogor.

Hasil Penelitian

POTENSI IUPHHK-HTI MELALUI SISTEM WANATERNAK DALAM MENDUKUNG SWASEMBADA DAGING

(POTENTIAL OF IUPHHK-HTI THROUGH SILVOPASTURAL SYSTEM IN SUPPORTING MEAT SELF-SUFFICIENCY)

Johansen Silalahi, Rospita Odorlina P. Situmorang, Pratiara

Balai Penelitian dan Pengembangan Lingkungan Hidup dan Kehutanan Aek Nauli
Jl. Raya Parapat Km 10,5 Desa Sibaganding Parapat, Sumatera Utara 21174, Indonesia
email: johansen_silalahi@yahoo.com

Diterima: 23 Oktober 2019; Direvisi: 24 Februari 2020; Disetujui: 17 Maret 2020

ABSTRAK

Isu pangan adalah isu global yang sangat penting dalam mendukung tujuan pembangunan yang berkelanjutan/sustainable development goals (SDGs) pada tujuan kedua yaitu zero hunger. Penelitian ini sangat penting dalam rangka mendukung kegiatan swasembada pangan/daging nasional di Indonesia. Tujuan penelitian ini adalah untuk menguraikan dan mengkaji potensi dan peluang hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) dalam mendukung program swasembada daging nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dan dianalisis secara kualitatif. Data penelitian ini diperoleh dari data sekunder yang bersumber dari instansi dan studi pustaka yang terkait dengan topik penelitian ini. Pengolahan data dilakukan setelah data sekunder diperoleh dengan cara mentabulasikannya dan menguraikan sesuai dengan tujuan penelitian. Penelitian dilaksanakan pada bulan Oktober 2019 dengan sifat desk study. Hasil dari studi ini adalah peningkatan produksi peternakan untuk mendukung swasembada daging nasional dengan konsep wanaternakan (silvopastura) sangat potensial untuk diterapkan di areal hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) karena dari aspek luasan yang mencukupi untuk pemenuhan sumber pakan dan adanya aspek hukum kewajiban pengalokasian 20 persen kawasan konsesi HTI untuk kawasan tanaman kehidupan yang dapat diaplikasikan dengan pengembangan wanaternakan. Berdasarkan peraturan tanggungjawab perusahaan (CSR), pengembangan wanaternakan juga memiliki peluang dengan adanya kesempatan petani-peternak di sekitar HTI mendapatkan pembinaan dan pemberian modal untuk kegiatan peternakan di sekitar kawasan HTI. Sehingga dengan menggabungkan kedua peraturan ini, peluang IUPHHK-HTI untuk mendukung produksi daging nasional cukup menjanjikan, seperti halnya dalam penelitian ini kawasan HTI dapat menyuplai kebutuhan daging sapi sebesar 129.709.022 kg per tahun atau sebesar 1,97 persen dari 6,6 juta ton kebutuhan daging nasional agar tercapai swasembada daging. Potensi ini masih dapat ditingkatkan jika skema penggembalaan di bawah tegakan hutan produksi atau pengambilan pakan dari kawasan hutan dan mix farming beberapa hewan ternak sekaligus dalam suatu kawasan dapat direalisasikan.

Kata kunci: IUPHHK-HTI, wanaternakan, swasembada, daging, potensi

ABSTRACT

The food issue is a global issue that is very important in supporting the second goal of sustainable development goals (SDGs) i.e. zero hunger. This research is very important to support national food/meat self-sufficiency activities in Indonesia. The purpose of the study was to describe and to examine the potential and opportunities of industrial plantations (IUPHHK-HTI) in supporting the national meat self-sufficiency program. This research was a descriptive approach and it was analyzed qualitatively. The data were obtained from secondary data from institutions and literature studies related to this research topic. Data analysis was carried out after gaining of secondary data and continued to tabulate and to describe them by referring to the research objective. The study was conducted in October 2019 with the nature of desk study. The result of this study showed that the increasing livestock production to support national meat self-sufficiency through silvopasture system is very potential to be applied in industrial plantation forest areas (IUPHHK-HTI) because of the aspect of sufficient area for the fulfillment animal feed and the legal aspects of the obligations of 20 percent of industrial forest concession areas for living plantations which can be applied to the

development of silvopasture. Based on the corporate responsibility regulations (CSR) regulation, the development of silvopasture also has the opportunity to be implemented through the opportunity for farmers around the HTI in CSR activities to receive guidance and capital for animal husbandry activities. Hence, through combining these two regulations, the opportunity of IUPHHK-HTI to support national meat production is quite promising, as, in this study, HTI can supply beef demand of 129,709,022 kg per year or 1.97 percent of 6.6 million tons of national meat needs to achieve meat self-sufficiency. This potential can still be increased if the grazing scheme under production forest stands or fodder from the forest area and mix farming of livestock at once in an area can be realized.

Keywords: IUPHHK-HTI, silvopasture, self-sufficiency, meat, potential

PENDAHULUAN

Isu pangan dewasa ini mendapat perhatian dunia oleh PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa) dalam tujuan pembangunan yang berkelanjutan/*Sustainable Development Goals* (SDGs) terutama pada tujuan kedua yaitu *zero hunger* (nihil akan kelaparan). Badan Pangan Dunia memiliki misi untuk mengurangi kelaparan dunia dengan tekad *zero hunger* terutama pada negara-negara yang masih mengalami masalah kelaparan. Isu ketahanan pangan sangat penting bagi suatu negara karena menyangkut hajat hidup orang banyak sehingga isu ini sangat sensitif jika tidak diatasi secara cepat dan akurat.

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang juga mengalami permasalahan pada ketahanan pangan terutama kebutuhan akan daging yang selalu defisit. Hingga saat ini, pemerintah masih melakukan impor sejumlah ternak penghasil daging seperti sapi, kerbau, kambing, domba, babi, ayam dan ternak lainnya beserta daging segar dan olahannya untuk memenuhi kebutuhan daging nasional. Laporan Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (2018) atas neraca ekspor impor sub sektor peternakan per Maret 2018 menyebutkan bahwa Indonesia masih mengalami defisit pemenuhan kebutuhan produk-produk hewani seperti daging dan produk-produk peternakan lainnya yang jumlahnya mencapai 106,8 ribu ton. Hal ini menunjukkan bahwa swasembada daging masih menjadi permasalahan yang dihadapi di Indonesia.

Pemenuhan kebutuhan daging secara nasional masih menjadi target perhatian pemerintah saat ini. Hal ini tentunya agar konsumsi daging dapat meningkat dan produksinya dapat terpenuhi. Kementerian Pertanian (2018) melalui Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan melaporkan bahwa konsumsi daging perkapita tahun 2017 di Indonesia adalah sebesar 7,35 kg per kapita per tahun. Jumlah ini masih jauh dibawah standar yang dikeluarkan oleh badan pangan dunia tahun 2010 yang menyebutkan bahwa kebutuhan daging rata-rata global per tahun per kapita mencapai 37 kg dan 25 kg/kapita/tahun untuk negara-negara berkembang (FAO, 1995). Produksi daging di

Indonesia pada tahun 2017 adalah 3,47 juta ton (Kementerian Pertanian, 2018), sementara kebutuhan ideal daging nasional sesuai dengan standar yang dikeluarkan oleh WHO (World Health Organization) untuk negara-negara berkembang jika dikalikan dengan jumlah penduduk Indonesia tahun 2017 adalah sebesar 6,6 juta ton. Hal akan memberikan tantangan kepada pemerintah untuk mengejar ketertinggalan tersebut dengan tetap meminimalkan impor daging.

Beberapa penelitian telah melaporkan bahwa beberapa permasalahan dalam swasembada daging nasional khususnya pada ternak-ternak besar seperti sapi adalah kepastian lahan pengembangan peternakan dan kurangnya koordinasi antara pihak yang berkepentingan dalam swasembada daging (Marta, 2015; Nuhung, 2015; Saputra, et al., 2016). Keterbatasan lahan mengakibatkan kebutuhan pakan yang tidak mencukupi. Disamping itu sistem pengelolaan peternakan dengan cara penggembalaan masih menjadi alternatif yang dilakukan oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pakan ternak. Semakin menyempitnya areal pertanian dari tahun ke tahun akibat alih fungsi lahan pertanian juga mengancam sektor peternakan (Rusdiana dan Adawiyah, 2013; Mulyani et al., 2016). Oleh karena itu, keterlibatan berbagai stakeholder khususnya pemerintah dalam menentukan kebijakan dan strategi untuk mendukung sektor peternakan dan untuk menjamin legalitas pemakaian lahan sangat dibutuhkan.

Salah satu program integrasi lintas sektoral untuk mendukung swasembada daging yang sudah dikembangkan adalah kolaborasi bidang perkebunan dengan peternakan yang disebut dengan program Integrasi Usaha Sawit-Sapi. Kebijakan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor: 105/Permentan/PD.300/8/2014 tersebut adalah penyatuan usaha perkebunan dengan usaha budi daya sapi potong pada lahan perkebunan kelapa sawit. Kegiatan ini bersifat mutualisme karena selain memanfaatkan lahan sebagai kawasan penggembalaan, produk samping usaha perkebunan kelapa sawit seperti bungkil inti sawit, lumpur sawit, dan lain-lain

juga dapat dimanfaatkan untuk mendukung pakan ternak. Sementara produk-produk sampingan peternakan seperti pupuk kandang dan biogas dapat digunakan untuk perkebunan maupun untuk keperluan industri kelapa sawit.

Integrasi program pemerintah dalam penyediaan lahan yang cukup untuk program swasembada daging yang juga potensial adalah di sektor kehutanan. Luas hutan Indonesia yang mencapai 120,73 juta ha (BPS, 2018) merupakan sumberdaya alam yang sangat potensial untuk mencapai swasembada pangan termasuk swasembada daging. Dalam penelitian Puspitojati (2013) dilaporkan bahwa kegiatan produksi berbagai produk untuk mendukung swasembada pangan dapat dilaksanakan di hutan lindung dan hutan produksi seperti hutan tanaman rakyat, hutan desa, hutan tanaman industri dan hutan tanaman yang dikelola bersama masyarakat. Subarudi (2010) juga menambahkan kegiatan-kegiatan integrasi antara lembaga-lembaga pemerintah dengan masyarakat yang dikenal dengan nama program wanaternakan atau silvopastura dilakukan oleh Departemen Kehutanan dan Dirjen Peternakan di areal hutan kemasyarakatan (HKm), hutan tanaman rakyat (HTR) dan hutan desa (HD).

Meskipun program integrasi program bidang kehutanan dan peternakan sudah dimulai, namun hasil tersebut terlihat belum maksimal yang dibuktikan dengan defisit produksi daging yang masih terjadi hingga saat ini. Analisis peluang dan potensi kawasan hutan untuk mendukung swasembada daging harus terus dilakukan. Salah satu kawasan hutan yang memiliki potensi yang dapat dimaksimalkan untuk tujuan produksi adalah hutan tanaman industri (HTI). Pengelolaan HTI ditujukan untuk memproduksi produk-produk kehutanan baik dalam bentuk kayu maupun hasil non kayu yang dihasilkan dalam jumlah yang besar dan dalam kawasan yang cukup luas. Produksi hasil kayu dan non kayu dilakukan oleh pemegang ijin usaha Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) yang biasanya berasal dari perusahaan milik pemerintah maupun swasta.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor: P.12/Menlhk-II/2015 mengenai Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) telah mengatur tentang tanggung jawab pemegang ijin usaha untuk melakukan pembangunan sosial ekonomi masyarakat di sekitar kawasan hutan disamping tanggung jawab pokoknya dalam memproduksi tanaman utama. Disamping itu, Undang-Undang No. 40 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 2012 mengatur dengan jelas tentang

tanggung jawab sosial dan lingkungan setiap perseroan (perusahaan) atas kegiatan pengelolaan alam atau yang berdampak terhadap lingkungan. Memperhatikan lahan HTI yang memadai untuk pengembangan peternakan seperti halnya kawasan-kawasan perkebunan di Indonesia dan dengan memperhatikan adanya aturan-aturan dalam IUPHHK-HTI, tulisan ini bermaksud untuk menguraikan dan sekaligus mengkaji potensi dan peluang hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) dalam mendukung program swasembada daging nasional.

METODE

Penelitian menggunakan pendekatan deskriptif dan dianalisis secara kualitatif untuk menggambarkan potensi dan peluang IUPHHK-HTI dalam mendukung swasembada daging nasional di Indonesia. Penelitian ini juga mencoba membandingkan pelaksanaan Integrasi Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Dengan Usaha Budi Daya Sapi Potong di sub-sektor perkebunan. Penelitian ini bersifat desk study yaitu pengumpulan bahan-bahan maupun referensi/literatur yang terkait dengan topik penelitian yang dilaksanakan pada bulan Oktober 2019.

Data penelitian diperoleh dari data sekunder yang bersumber dari instansi yang terkait dengan topik penelitian. Data sekunder berasal dari instansi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, dan beberapa publikasi yang terkait dengan tujuan penelitian. Beberapa peraturan dan data yang dijadikan data sekunder pada penelitian ini adalah: Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 105/Permentan/PD.300/8/2014 tentang Integrasi Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Dengan Usaha Budi Daya Sapi Potong, Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2017, Peraturan Menteri LHK Nomor P.12/Menlhk-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri, Peraturan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri, Keputusan Menteri Kehutanan Nomor P.70/Menhut-II/1995 Tentang Pengaturan Tata Ruang Hutan Tanaman Industri, dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Kehutanan.

Kegiatan pengolahan data dilakukan setelah data sekunder diperoleh dengan cara mentabulasikannya dan menguraikan sesuai

dengan tujuan penelitian. Analisa data yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif untuk mengetahui potensi sektor kehutanan dalam hal ini IUPHHK-HTI dalam mendukung sektor peternakan secara nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ekspor-Impor Komotidi Sub-Sektor Peternakan. Ketahanan pangan yang dimaknai sebagai ketersediaan pangan yang cukup dari segi jumlah dan kualitas pada lokasi, waktu dan periode tertentu. Dalam menjamin ketersediaan pangan tersebut, pemerintah melakukan berbagai kebijakan untuk mencapai stabilitas pangan termasuk didalamnya melakukan

ekspor-impor berbagai produk-produk peternakan. Statistik ekspor-impor Sub-Sektor Peternakan dapat dilihat pada Tabel 1 dan Tabel 2. Data pada Tabel 1 menunjukkan bahwa adanya defisit/kekurangan (impor lebih banyak daripada ekspor) pada periode tahun 2016 dan 2017. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia dibidang sub-sektor peternakan belum layak dikatakan swasembada pangan karena kinerja di bidang sub-sektor peternakan masih belum efektif berjalan dengan baik. Sebagai gambaran yang lebih rinci, uraian produk-produk peternakan yang di ekspor dan impor dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 1. Neraca Ekspor-Impor Sub-Sektor Peternakan tahun 2016 dan 2017

No.	Bidang	Ekspor (Juta USD)		Impor (Juta USD)		Selisih (Juta USD)	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017
1	Peternakan	543,3	625,1	3.191,0	3.371	2.647,6	2.746,3

Sumber: Ditjen PKH Kementan RI (2018)

Tabel 2. Ekspor-Impor Sub-Sektor Peternakan tahun 2016 dan 2017

No.	Uraian Produk	Volume (ribu ton)					
		Ekspor		Impor		Selisih	
		Januari 2017	Januari 2018	Januari 2017	Januari 2018	Januari 2017	Januari 2018
1	Ternak	2.24	2.12	4.65	14.78	-2.41	-12.66
2	Hasil Ternak	8.41	8.95	55.39	37.8	-46.98	-28.85
3	Produksi hewani <i>non</i> pangan	0.43	0.31	9.7	10.35	-9.27	-10.04
4	Obat hewan	0.05	0.04	0.07	0.06	-0.02	-0.02
5	Lain-lain	2.6	4.51	56.22	66.43	-53.62	-61.92
	Total	13.73	15.93	126.03	129.42	-112.3	-113.49

Sumber: Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan (2018)

IUPHHK-HTI di Indonesia dan Peluangnya Mendukung Swasembada Daging. Program Wanaternak di Kawasan Hutan. Kombinasi antara kegiatan hutan dan ternak sering disebut silvopastura atau wanaternak. Subarudi (2010) dalam penelitiannya menyatakan bahwa kontribusi sektor peternakan sangat potensial dalam mengatasi impor ternak demi pencapaian swasembada daging nasional. Konsep wanaternak atau silvopastura sangat cocok dikembangkan karena adanya hubungan mutualisme antara sektor kehutanan dan sub-sektor peternakan. Pohon maupun tanaman menurut Sharrow (1997) dapat memberikan makanan, memberikan naungan berteduh dan mengurangi kecepatan

angin sedangkan ternak dapat menyediakan sumber pangan kepada manusia seperti susu, daging, mengendalikan persaingan pohon dan berpartisipasi dalam siklus nutrisi dalam bentuk pupuk kandang.

Pola wanaternak banyak diupayakan untuk memaksimalkan lahan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi. Penelitian Muthmainnah dan Sribianti (2018) mengungkapkan bahwa pola pemanfaatan lahan hutan secara silvopastura dapat memberikan keuntungan ekonomi kepada masyarakat. Hasil penelitian yang dilakukan kepada 11 orang petani/peternak disebutkan bahwa mereka memperoleh keuntungan sekitar 1 juta hingga 4 juta/per ekor/tahun dari ternak sapi dan hasil

kayu jati putih dengan kisaran 912 ribu hingga 9,3 juta rupiah per tahun dari lahan yang berkisar antara hingga 0,5 hingga 2,4 hektar. Penelitian senada juga dilakukan oleh Lubis et al. (2016) dalam analisis ekonomi usaha wanaternakan. Penelitian tersebut melaporkan bahwa usaha wanaternakan dapat memberikan sumbangsih yang positif terhadap ekonomi rumah tangga hingga mencapai 52,56 % terhadap struktur ekonomi rumah tangga. Hal ini diperoleh dari mengusahakan lahan pertanian dengan tanaman-tanaman kehutanan dan tanaman keras seperti kakao dan karet dan menggabungkannya dengan usaha peternakan lembu, kambing, kerbau dan ayam. Hasil tersebut dapat meningkatkan tergantung luas lahan dan keseriusan petani yang mengusahakannya. Disebutkan demikian karena pola pikir petani yang masih menganggap usaha peternakan sebagai usaha sampingan.

Selain memberikan manfaat ekonomi, program wanaternakan ternyata juga sangat efektif dalam rehabilitasi hutan dan lahan khususnya di daerah-daerah kritis. Model silvopastura pada prakteknya sering dikombinasikan dengan agroforestri di wilayah-wilayah terbatas pemanfaatan seperti daerah-daerah dengan kelerengan yang tinggi, rawan longsor dan

daerah bervegetasi rendah. Hasil penelitian Njurumana (2008) di lahan-lahan kritis di Timor dan Sumba menyebutkan bahwa praktek agrosilvopasture (agroforestry dan silvopastura) sangat efektif dalam memperbaiki lahan-lahan kritis. Praktek agrosilvopasture yang dilakukan di lahan hutan, pertanian, hingga pekarangan yang sudah berjalan cukup lama di Timor dan Sumba dianggap menjadi salah satu solusi dalam mengurangi iklim yang kering dan kekurangan air yang merupakan salah satu permasalahan utama di daerah ini.

Perkembangan IUPHHK-HTI di Indonesia. Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam hutan tanaman industri pada hutan produksi atau yang biasa disebut IUPHHK-HTI adalah Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) adalah izin usaha yang diberikan oleh pemerintah untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dalam hutan tanaman pada hutan produksi melalui kegiatan penyiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan dan pemasaran. Data statistik Kementerian LHK (Lingkungan Hidup dan Kehutanan) tahun 2018 menunjukkan bahwa jumlah unit manajemen dan luas kawasan HTI cenderung meningkat. Hal tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Perkembangan IUPHHK-HTI Periode 2013-2017

No	Tahun	UM (Unit Manajemen)	Perkembangan IUPHHK-HTI (Ha)
1	2013	254	10.106.540,43
2	2014	277	10.539.210,33
3	2015	280	10.700.842,33
4	2016	286	10.842.974,77
5	2017	293	11.178.601,45

Sumber: Kemen LHK (2018)

Peningkatan kawasan jumlah unit manajemen maupun luas kawasan HTI menunjukkan semakin meningkatnya kawasan hutan yang dapat dibudidayakan. Berbeda dengan hutan lindung maupun konservasi, HTI yang terletak di kawasan hutan produksi dapat dikelola secara optimal untuk meningkatkan produksi kayu dan non kayu. Pola pertanaman yang dilakukan di kawasan HTI juga cenderung monokultur, yaitu mengusahakan satu jenis tanaman saja seperti tanaman jati, akasia, eukaliptus, pinus, meranti dan lain-lain dengan terdapat sejumlah tanaman bawah yang ada di lantai dasar hutan. Berbagai jenis tumbuhan bawah yang dapat tumbuh di kawasan HTI dapat dimanfaatkan sebagai pakan ternak. Sebagai contoh beberapa jenis hijauan pakan ternak yang dapat tumbuh di kawasan hutan industri adalah rumput gajah, rumput raja, rumput benggala, daun lamtoro, kaliandra, turi, dan lain-lain. Tanaman-tanaman tersebut didapat dikonsumsi

oleh ternak ruminansia seperti sapi, kerbau, kuda, kambing dan domba.

Aspek hukum mendukung pengembangan peternakan di kawasan HTI. Hutan Tanaman Industri (HTI) yang sekarang dikenal dengan IUPHHK-HTI pada prakteknya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku industri perkayuan. Kewajiban pemegang ijin IUPHHK-HTI untuk memberikan tanggung jawab pembangunan ekonomi dan sosial di wilayah di sekitarnya merupakan peluang yang dapat ditangkap dalam pengembangan wanaternakan di kawasan HTI dalam rangka pemenuhan swasembada daging (pangan). Secara ringkas berikut adalah aspek hukum yang dapat dijadikan sebagai pegangan dalam pengembangan peternakan di kawasan HTI.

1. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015. Peraturan ini mengatur tentang pembangunan hutan tanaman industri. Dalam peraturan

tersebut, terdapat pasal-pasal yang mengatur kewajiban pemegang ijin IUPHHK-HTI untuk melakukan kegiatan produksi yang mempertimbangkan aspek pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat di sekitar areal hutan industri dan kewajiban peruntukan 20% areal konsensi untuk areal tanaman kehidupan. Tanaman kehidupan adalah tanaman yang ditanam untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang dapat berupa tanaman kayu, hasil hutan bukan kayu (HHBK) dan tanaman yang bermanfaat bagi masyarakat (food security) yang dapat dikelola secara agroforestry termasuk didalamnya dengan pola sivopastural (menggabungkan tanaman kehutanan dengan peternakan). Pengelolaannya adalah melalui pola kemitraan antara masyarakat dengan pemegang IUPHHK-HTI. Sementara lokasi areal tanaman kehidupan difokuskan kepada kawasan hutan yang berkonflik dan atau yang berdekatan dengan pemukiman masyarakat melalui pola pemberdayaan dan kemitraan. Dengan adanya peraturan ini, maka terdapat aspek hukum yang dapat digunakan untuk mendukung pengembangan peternakan di dalam dan di sekitar hutan tanaman industri dengan memanfaatkan Peraturan Menteri LHK Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tersebut.

2. Peraturan Pemerintah No. 47 tahun 2012. Peraturan ini mengatur tanggung jawab sosial dan lingkungan perseroan terbatas termasuk di dalamnya perusahaan pemegang IUPHHK-HTI. Dalam peraturan tersebut, perusahaan diwajibkan mengidentifikasi, menganalisis, menganggarkan, melaksanakan dan mengevaluasi setiap kegiatan-kegiatan yang potensial dilakukan di sekitar wilayah konsesi untuk untuk menunjang pembangunan sosial ekonomi masyarakat di sekitar kawasan perusahaan dalam bentuk kegiatan Corporate Social Responsibility (CSR) perusahaan. Beberapa situs perusahaan melaporkan berbagai kegiatan CSR yang berkaitan dengan pengembangan peternakan maupun pengadaan ternak bagi kelompok. Seperti misalnya PT. Riau Andalan Pulp and Paper (PT. RAPP) mengadakan program Integrated Farming System (IFS) pada tahun 2016 yang memfokuskan kegiatan pelatihan dan budidaya Sapi Bali dan bantuan ternak sapi kepada kelompok tani (Ramadhan, 2018). Perusahaan lainnya yang bergerak di industri pulp yaitu PT. Toba Pulp Lestari (TPL) pada tahun 2015 menganggarkan program peternakan (livestock program) yang menyediakan sejumlah pelatihan, peralatan dan modal untuk pengembangan ternak babi di

Kabupaten Tobasa, Sumut, dan tahun 2016 menyerahkan 26 ekor ternak babi untuk dipelihara oleh kelompok petani. PT. Bumi Andalas Permai yang berada di Palembang memiliki program CSR Desa Makmur Peduli Api (DMPA) dimulai pada tahun 2016 memberikan pelatihan, pembinaan, penyediaan bibit dan sarana usaha ternak sapi dan kambing bagi masyarakat di Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI). Dengan adanya sejumlah kegiatan CSR tersebut, hal ini membuktikan terdapat kegiatan wanaternak di sekitar kawasan hutan yang pelaksanaannya dapat ditingkatkan. Namun sayangnya, sejumlah dana CSR dari perusahaan-perusahaan pemegang IUPHHK-HTI untuk kegiatan peternakan atau mix farming masih sangat rendah karena kegiatan CSR di wilayah HTI mencakup banyak aspek seperti pendidikan, kesehatan, pembangunan sarana dan prasarana, pertanian/peternakan, peribadatan, pengembangan UKM, olah raga dan lain sebagainya (Ramadhan, 2018; Rahmadani, 2011). Pengadaan program CSR saat ini cenderung dilakukan untuk meningkatkan citra perusahaan untuk mengantisipasi konflik dengan masyarakat dan memenuhi kewajiban dalam laporan keuangan perusahaan.

Peluang Pengembangan Wanaternak di IUPHHK-HTI Mendukung Swasembada Daging. Merujuk pada data yang terdapat pada Tabel 3, disebutkan bahwa luas areal HTI di Indonesia pada tahun 2017 adalah 11.178.601, 45 Ha. Jika dilakukan acuan pada Peraturan Menteri LHK Nomor P.12/MENLHK-II/2015 yang menyebutkan bahwa 20 % areal konsensi wajib serahkan kepada masyarakat untuk tanaman kehidupan yang mana dalam hal ini dapat diimplementasikan dengan pola agroforestry atau dengan pola silvopastural (wanaternak), maka jumlah areal hutan yang dapat digunakan untuk pengembangan ternak adalah seluas 2.235.720 Ha. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Clavijo et al. (2019) di sebuah kawasan hutan shelter belt yang berbatasan dengan kawasan hutan industri menyebutkan bahwa daya dukung (carrying capacity) kawasan hutan untuk pengembangan ternak sapi dengan pola silvopastural adalah sebesar 0,59 sapi per hektar. Jika hal tersebut diterapkan di kawasan HTI, maka kawasan hutan HTI di Indonesia dapat mendukung produksi sapi hingga 1.319.074 ekor. Dengan merujuk pada peluang produksi tersebut, maka simulasi peluang areal tanaman kehidupan dari kawasan kawasan HTI untuk mendukung produksi daging sapi disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4. Simulasi perkiraan produksi daging pada areal tanaman kehidupan kawasan HTI

Luas kawasan HTI berpotensi untuk silvopastural (Ha)	Skema pemanfaatan kawasan	Potensi produksi sapi (ekor)	Produksi daging (kg) (FAO,1991)	
			Usia panen 3 tahun, rata-rata 295 kg karkas per ekor sapi	Produksi daging per tahun
2.235.720	100 %	1.319.075	389.127.066	129.709.022
	75 %	989.306	291.845.300	97.281.767
	50 %	659.537	194.563.533	64.854.511
	25 %	329.769	97.281.767	32.427.256

Sumber: Data penelitian (2019)

Dari hasil perkiraan pada Tabel 4 di atas dapat dilihat bahwa dengan skema optimum, kawasan areal tanaman kehidupan kawasan HTI dapat menyuplai daging sapi sebesar 129.709.022 kg. Angka ini berarti dapat menyuplai sebesar 1,97 persen dari 6,6 juta ton kebutuhan daging nasional agar tercapai swasembada daging. Skema di atas tentunya hanya memanfaatkan 20 % kawasan HTI yang dikelola secara silvopastural. Namun jika sistem silvopastura dapat dikembangkan dengan opsi pilihan lain seperti masyarakat diijinkan menggembalakan ternak di bawah tegakan hutan produksi atau mereka diijinkan mengambil pakan ternak dari kawasan hutan seperti halnya yang dilakukan pada banyak perkebunan kelapa sawit, maka potensi produksi daging sapi akan meningkat. Skema lainnya adalah jika dilakukan penggabungan beberapa jenis hewan ternak penghasil daging seperti kerbau, domba, kambing, ternak unggus, dan hewan ternak lainnya sekaligus dalam satu kawasan, maka peluang produksi untuk mengejar swasembada daging akan semakin meningkat.

Namun hingga saat ini, penguatan sektor peternakan di kawasan hutan tanaman industri untuk mendukung swasembada daging masih sangat minim sehingga hal ini masih membutuhkan perhatian dari pemerintah. Satu contoh yang dapat diambil adalah diperlukannya program kolaborasi peternakan dan kehutanan yang diterapkan secara nyata, seperti halnya sudah diterapkan Kementerian Pertanian dengan adanya program SSKA (Sistem Integrasi Sapi-Kelapa Sawit) yaitu program usaha integrasi perkebunan kelapa sawit dengan usaha budi daya sapi potong. Program tersebut adalah pemberian izin legal kepada masyarakat melakukan peternakan dibawah tegakan sawit serta kegiatan pemanfaatan limbah sawit untuk dijadikan sebagai pakan ternak yang hingga saat ini cukup berhasil dalam meningkatkan produksi sapi dan sekaligus dapat memberikan

keuntungan ekonomi kepada masyarakat dan perusahaan perkebunan. Edwina et al. (2019) mencatat bahwa secara produktivitas, perkebunan yang menerapkan SSKA lebih tinggi dibandingkan dengan perkebunan yang tidak menerapkan SSKA dan pendapatan perusahaan perkebunan yang menerapkan SSKA lebih tinggi dari non SSKA.

Belajar dari pengalaman positif yang sudah diterapkan di lingkup Kementerian Pertanian, dan adanya aspek legal dan potensi kawasan maka Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan harus lebih serius lagi dalam mengelola wanaternak. Puspitojati (2013) memberikan alasan bahwa di areal HTI dan skema lainnya pada umumnya belum maksimal mendukung kebijakan swasembada tanaman pangan karena hanya fokus kepada semi-komersial dan pemenuhan kebutuhan hidup. Hal ini dapat diatasi jika semua stakeholder yang terlibat duduk bersama dalam rangka mencapai swasembada pangan/daging. Peluang pengembangan wanaternak di kawasan HTI dapat dilakukan dengan memberikan kepastian ijin perternakan di bawah tegakan tanaman hutan, meningkatkan peran Unit Manajemen (UM) IUPHHK-HTI dalam menerapkan sistem kemitraan dengan masyarakat dengan pemberdayaannya dan mendorong kegiatan CSR yang lebih dapat merangsang usaha-usaha produktif dan memberi efek multiplier. Pemerintah dalam hal ini Kementerian LHK juga dapat memberikan insentif bagi pemegang ijin IUPHHK-HTI yang sukses melaksanakan wanaternak atau silvopastura di arealnya untuk merangsang keberhasilan swasembada daging.

KESIMPULAN

Penerapan swasembada daging (sapi) nasional dengan konsep wanaternak (silvopastura) sangat potensial untuk diterapkan di areal hutan tanaman industri (IUPHHK-HTI) untuk mendukung pemenuhan produksi daging

untuk mencapai swasembada daging karena dari aspek luasan, hutan tanaman industri cukup luas untuk mendukung pemenuhan pakan ternak dengan berbagai tumbuhan bawah yang dapat dimanfaatkan untuk peternakan. Secara legal, pengembangan wanaternak sudah tercakup dalam Peraturan Menteri LHK Nomor P.12/MENLHK-II/2015 yang mengatur kewajiban pemegang IUPHHK-HTI untuk mengalokasikan 20% kawasan konsesi untuk pengembangan tanaman kehidupan yang dapat diimplementasikan dengan pola wanaternak (silvopastura) dan adanya kewajiban CSR perusahaan untuk melakukan pembangunan sosial dan ekonomi masyarakat yang dapat diimplementasikan dengan pembinaan petani-peternak dan penyediaan sarana dan prasarana pengembangan ternak. Sehingga dengan adanya sinkronisasi dari aplikasi kedua peraturan ini dapat meningkatkan produksi ternak penghasil daging. Potensi HTI dalam mendukung produksi daging dapat disimulasikan dengan pemanfaatan areal tanaman kehidupan untuk pengembangan wanaternak ternak sapi potong, dimana dari hasil simulasi tersebut kawasan HTI dapat menyuplai produksi daging sapi hingga 129.709.022 kg atau sebesar 1,97 persen dari 6,6 juta ton kebutuhan daging nasional agar tercapai swasembada daging. Jumlah ini tentunya ini juga masih dapat ditingkatkan jika skema pengembalaan di bawah tegakan hutan produksi atau pengambilan pakan dari kawasan hutan dan campuran produksi berberapa hewan ternak sekaligus dalam suatu kawasan dapat direalisasikan.

REKOMENDASI

1. Sektor kehutanan dalam hal ini IUPHHK-HTI sangat potensial dalam mendukung swasembada pangan/daging dengan konsep silvopastura dan sebaiknya dipertimbangan untuk dikembangkan di IUPHHK-HTI terutama milik pemerintah untuk selanjutnya dikembangkan ke yang lebih luas.
2. Kementerian LHK harus lebih lebih serius lagi dalam mengelola wanaternak dengan melibatkan stakeholder yang terlibat, meningkatkan peran Unit Manajemen IUPHHK-HTI dengan skema kemitraan dengan masyarakat dan mendorong kegiatan CSR ke usaha-usaha produktif dan berdampak ganda dan pemberian insentif bagi pemegang ijin IUPHHK-HTI yang sukses melaksanakan wanaternak atau silvopastura di arealnya untuk merangsang keberhasilan swasembada daging. Untuk itu diperlukan kepekaan stakeholder di sekitar

kawasan seperti pemerintah lokal dan kelompok masyarakat untuk mengoptimalkan peluang tersebut.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada Kepala Balai Litbang Lingkungan Hidup dan Kehutanan Aek Nauli (BP2LHK Aek Nauli) atas saran dan motivasi dalam penulisan publikasi ini.

DAFTAR PUSTAKA

Adnan, H., Berliani, H., Hardiyanto, G., Sakti, D.K. 2015. Pemberdayaan Masyarakat Melalui Kemitraan Kehutanan. Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Badan Pusat Statistik (BPS). 2014. *Statistik Peternakan 2013*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peternakan.

Clavijo, M.P., Cornaglia, P.S., Batistella, A., Borodowski, E. 2019. Floristic enrichment of the understory increases forage production and carrying capacity of temperate silvopastoral systems. *Agrofor Syst*.

Ditjen PKH Kementan RI. 2018. *Statistik Peternakan dan Kesehatan Hewan 2018*. Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan. Kementerian Pertanian RI.

Ditjen Peternakan dan Kesehatan Hewan. 2018a. Perkembangan Ekspor-Impor sub sektor peternakan Maret 2018. News letter data makro, edisi 04/eksim/05/2018.

Edwina, S., Yusri, J., Yusmini., Maharani, E. 2019. Kajian Perbandingan Produktivitas dan Pendapatan Perkebunan Pola Sistem Integrasi Sapi dan Kelapa Sawit (SISKA) Dengan Perkebunan Tanpa Pola SISKA di Kabupaten Siak. *Mimbar Agribisnis: Jurnal Pemikiran Masyarakat Ilmiah Berwawasan Agribisnis* 5(1) hal 90-103.

FAO. 1991. Guidelines for slaughtering, meat cutting and further processing. *FAO Animal Production and Health Paper* No. 91.

Food and Agriculture Organization (FAO). 1995. *World Agriculture: towards 2010*. An FAO Study. New York: FAO and John Wiley and Sons.

Kementerian Kehutanan. 1995. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor P.70/Menhut-II/1995 Tentang Pengaturan Tata Ruang Hutan Tanaman Industri.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2015. Peraturan Menteri LHK Nomor P.12/Menlhk-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2017. Peraturan Kemen LHK Nomor P.17/MENLHK/SETJEN/KUM.1/2/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.12/MENLHK-II/2015 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri.

- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2018. Statistik Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2017.
- Kementerian Pertanian RI. 2018. Statistik peternakan dan kesehatan hewan 2018. Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian, RI. Jakarta.
- Lubis, S., Latifah, S., dan Martial, T. 2016. Analisis pendapatan petani silvopastura di Desa Aman Damai, Kecamatan Sirapit, Kabupaten Langkat. *Peronema Forestry Science Journal* 5(2) hal 113 -124.
- Marta, Y. 2015. Sistem penggembalaan sebagai alternatif peternakan sapi potong yang efektif dan efisien. *Pastura* 5(1) hal 51-55.
- Mulyani, A. Kuncoro, D., Nursyamsi, D., Agus, F. 2016. Analisis Konversi Lahan Sawah: Penggunaan Data Spasial Resolusi Tinggi Memperlihatkan Laju Konversi yang Mengkhawatirkan. *Jurnal Tanah dan Iklim* 40(2) hal 121-133.
- Muthmainnah dan Sribianti, I. 2018. Pendapatan Masyarakat pada Komponen Silvopasture dan Agrisilvikultur Kecamatan Parangloe Kabupaten Gowa. *Jurnal Hutan dan Masyarakat* 10(1) hal 136-144.
- Nuhung, I. A. 2015. Kinerja, Kendala, Dan Strategi Pencapaian Swasembada Daging Sapi. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 33(1) hal 63-80.
- Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 105/Permentan/PD.300/8/2014 tentang Integrasi Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Dengan Usaha Budi Daya Sapi Potong.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2014 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Kehutanan.
- Puspitojati, W. 2013. Kajian Kebijakan Pengembangan Pangan di Areal Hutan Tanaman Untuk Mendukung Swasembada Pangan. *Jurnal Analisis Kebijakan kehutanan* 10(2) hal 134-138.
- Ramadhan, R. 2018. Corporate Social Responsibility PT. Riau Andalan Pulp and Paper di Kelurahan Teluk Meranti Kecamatan Teluk Meranti Kabupaten Pelalawan tahun 2015-2016. *Jom FISIP* 5(1) hal 1-14.
- Ramadhani, H.S. 2011. Studi sosial ekonomi dan persepsi masyarakat terhadap Corporate Social Responsibility (CSR) perusahaan Hutan Tanaman Industri PT. Nityasa Idola di Kalimantan Barat. Skripsi Departemen Manajemen Hutan, Fakultas Kehutanan, IPB, Bogor.
- Rusdiana, S., Adawiyah, C.R. 2013. Analisis Ekonomi dan Prospek Usaha Tanaman dan Ternak Sapi di Lahan Perkebunan Kelapa. *SEPA* 10(1) hal 118-131.
- Saputra, J.I., Liman dan Widodo, J. 2016. Analisis potensi pengembangan peternakan sapi potong di Kabupaten Pesawaran. *Jurnal Ilmiah Peternakan Terpadu* 4(2) hal 115-123.
- Sharrow, S. 1997. The biology of silvopastoralism. Oregon State University, Corvallis, OR.
- Subarudi. 2010. Kebijakan Pengembangan Wanaternakan Nasional Yang Berkelanjutan (Policy for Development of Sustainable National Silvopastura). *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan* 7(1) hal 47 – 61.

Hasil Penelitian

PERUBAHAN LINGKUNGAN PERAIRAN DANAU TOBA AKIBAT BUDIDAYA PERIKANAN DALAM PERSPEKTIF EKOLOGI POLITIK

(ENVIRONMENT CHANGES OF TOBA LAKE WATER DUE TO AQUACULTURE IN POLITICAL ECOLOGICAL PERSPECTIVE)

Porman Juanda Marpomari Mahulaa, Henri Sitorus, Fikarwin Zuska

Universitas Sumatera Utara
Jl. Dr. T. Mansur No. 9, Medan, Sumatera Utara - Indonesia
email : pormanjuanda@gmail.com

Diterima: 09 Januari 2020; Direvisi: 17 Januari 2020; Disetujui: 23 Januari 2020

ABSTRAK

Studi ini adalah sebuah bahasan untuk memahami perubahan lingkungan perairan Danau Toba akibat kegiatan budidaya perikanan berdasarkan perspektif ekologi politik. Studi ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan dengan teknik observasi, wawancara dan studi pustaka. Sesuai dengan pendekatan yang digunakan, analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Studi menyimpulkan bahwa perubahan lingkungan yang terjadi di perairan Danau Toba adalah sebagai akibat pertentangan institusi ekonomi dan ekologi dalam pengaturan akses perairan danau untuk kegiatan budidaya perikanan. Pertentangan tersebut telah membuat para aktor terkait terbagi dua menjadi kelompok pro budidaya dan pro lingkungan hidup. Dualisme pengaturan tersebut berujung "pembangkangan" dan pengabaian kepentingan lingkungan dalam hubungan ekonomi dan politik oleh para pelaku budidaya. Serta melepaskan para pelaku KJA dari pengawasan yang membatasi operasional kegiatan tersebut agar tidak melampaui daya dukung lingkungan. Korban utama dari perubahan lingkungan perairan tersebut adalah masyarakat sekitar sebagai pemanfaat langsung air danau. Studi ini merekomendasikan agar dilakukan peninjauan ulang setiap kebijakan pengelolaan yang pernah ada. Berdasarkan tahapan-tahapan model pengelolaan sumber daya alam yang kolaboratif.

Kata kunci: Danau Toba, budidaya perikanan, ekologi politik

ABSTRACT

This study is a discussion to understanding the environment changes of the Lake Toba waters due to fisheries aquaculture activities based on a political ecology perspective. This study is a descriptive study with a qualitative approach. Data collected by observation, interview and literature study techniques. In accordance with the approach used, the analysis of the data used qualitative analysis. The study concluded that the environmental changes that occurred in Lake Toba waters were a result of conflicting economic and ecological institutions in regulating lake waters access to aquaculture activities. The conflict has made the actors divided into two groups of pro-cultivation and pro-environment. The dualism of the arrangement leads to "defiance" and the neglect of environmental interests in economic and political relations. As well as releasing the the actors of aquaculture from supervision that limits the operational activities so as not to exceed the carrying capacity of the environment. The main victims of the changes in the aquatic environment are the surrounding communities as direct users of lake water. This study recommends that a review of every management policy that ever made. Based on the stages of a collaborative natural resource management model.

Keywords: Lake Toba, aquaculture, political ecology

PENDAHULUAN

Kelayakan kualitas air danau toba sebagai tempat hidup ikan membuat kegiatan budi daya perikanan dengan Keramba Jaring Apung (KJA) terus berkembang bahkan berlebihan (lukman,

2013). Ekosistem perairan Danau Toba telah mengalami penurunan kualitas air akibat dari berbagai limbah yang dibuang kegiatan budidaya ikan tersebut (Barus, 2004; Lumban Tobing et al, 2014; dan Siahaan et al, 2016). Hasil pengukuran

yang dilakukan oleh Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Provinsi Sumatera Utara yang menyatakan bahwa Status mutu air Danau Toba telah berubah dari "baik" pada tahun 1996 menjadi "cemar berat" pada tahun 2016, akibat tingginya kadar Phospor dari kegiatan budidaya perikanan yang kontribusinya mencapai 78%.

Satria (2007) menyatakan bahwa persoalan sumberdaya alam tidak semata persoalan teknis. Ada masalah-masalah sosial-politik berkaitan dengan akses pemanfaatan dan kontrol atas sumberdaya alam. Sejalan dengan pernyataan Satria, White (2009) menyatakan permasalahan pengelolaan lingkungan disebabkan terutama bukan oleh kegagalan teknis tetapi oleh kegagalan politik. Ini berarti bahwa pendekatan dalam pengelolaan lingkungan yang bersifat sektoral, teknokratis, eksklusif dan elitis, tanpa memperhitungkan kekuatan ekonomi, sosial dan politik yang menjadi sebab utama dari kerusakan sumberdaya alam, tidak mungkin berhasil. White mengutip pernyataan Neumann (2005) bahwa semua masalah ekologi sebenarnya merupakan masalah politik dan ekologi, sosial dan biofisik sekaligus. Merujuk pernyataan-pernyataan tersebut, patut diduga bahwa memburuknya kualitas perairan Danau Toba akibat kegiatan KJA bukanlah permasalahan teknis. Namun akibat gagalnya politik mengelola ekosistem tersebut.

Pendekatan yang dapat digunakan untuk memahami sebuah perubahan lingkungan dan menjadi pijakan dalam formulasi kebijakan lingkungan adalah analisis Ekologi Politik (Satria, 2007). Asumsi pokok dalam ekologi politik bahwa perubahan lingkungan tidaklah bersifat netral. Melainkan merupakan suatu bentuk *politized environment* yang melibatkan banyak aktor berkepentingan (Bryant & Bailey, 1997). Ekologi-politik dapat diartikan kajian politik yang memahami relasi manusia dengan perubahan lingkungan sebagai hasil dari proses-proses politik (Dharmawan, 2007).

Studi ini adalah sebuah bahasan untuk memahami perubahan lingkungan perairan Danau Toba dan menemukan model pengelolaan berdasarkan perspektif ekologi politik, yang dapat ditawarkan untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan terkait kegiatan budidaya perikanan di Danau Toba. Sesuai rangkuman Afiff (2009) tentang rangkaian tahapan penelitian berbasis ekologi politik. Maka studi ini dimulai dengan memahami keberadaan kegiatan budidaya perikanan dalam konteks historis di Danau Toba. Kemudian menelusuri berbagai aktor dan institusi yang berperan, serta relasi dan dinamikanya dalam pengelolaan perairan Danau Toba untuk kegiatan budidaya perikanan. Selanjutnya akan dibahas pula model

ideal pengelolaan perairan berdasarkan perspektif ekologi.

METODE

Metode yang digunakan dalam studi ini adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan didalam studi ini adalah observasi (pengamatan), wawancara mendalam dan studi pustaka. Sesuai dengan pendekatan yang digunakan, maka teknik analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif.

Informan studi terdiri dari 4 unsur, yaitu: Pemerintah, Pelaku KJA (masyarakat dan perusahaan), dan lembaga Non Pemerintah. Pemerintah diwakili oleh Perangkat daerah yang berkaitan dengan urusan Perikanan, Lingkungan Hidup, dan investasi di tingkat Provinsi Sumatera Utara dan Kabupaten di sekitar Danau Toba. Pelaku KJA dari kelompok masyarakat diwakili oleh Kelompok masyarakat pelaku KJA di Kecamatan Haranggaol, Dolok Pardamean, dan Girsang Sipangan Bolon Kabupaten Simalungun; di Kecamatan Ajibata dan Laguboti Kabupaten Toba Samosir; di Kecamatan Baktiraja Kabupaten Humbang Hasundutan dan di Kecamatan Pangururan Kabupaten Samosir. Perusahaan perikanan diwakili oleh PT. Aquafarm Nusantara dan PT. Suri Tani Pemuka. Sedangkan kelompok lembaga non pemerintah diwakili oleh Yayasan Pecinta Danau Toba (YPDT).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Historis Keberadaan Budidaya Perikanan dengan KJA di Danau Toba. Kegiatan budidaya perikanan dengan KJA bukanlah sebuah kegiatan eksisting masyarakat sekitar Danau Toba. Masyarakat sekitar yang mayoritas bersuku batak dan memiliki hubungan erat dengan ikan dalam peradatan, sebelumnya tidak terbiasa membudidayakan ikan. Secara turun temurun masyarakat sekitar danau lebih memilih menangkap ikan secara tradisional menggunakan jala, pancing dan bubu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Bahkan menangkap ikan di danau merupakan suatu mata pencaharian penting bagi sebagian kelompok masyarakat yang bermukim di pinggiran danau.

Pembudidayaan ikan yang semula menggunakan keramba tancap pada tahun 1986 dan berangsur berkembang menjadi KJA pada tahun awal tahun 1990-an, hadir sebagai sebuah pilihan kebijakan Pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan di kawasan Danau Toba. Terpilihnya badan air sebagai media kegiatan perekonomian tersebut, didasarkan atas pertimbangan akses sebagian masyarakat yang lebih terbuka pada lingkungan perairan.

Ditambah adanya upaya Pemerintah untuk mengalihkan kegiatan masyarakat di daratan yang berpotensi merusak Daerah Tangkapan Air (DTA) danau Toba melalui kegiatan perladangan berpindah, perambahan hutan, dan pertambangan galian C.

Sebagai sebuah kegiatan perekonomian, kebijakan pengembangan pembudidayaan ikan dengan KJA ternyata disambut baik oleh masyarakat sekitar danau Toba. Sebab kegiatan pertanian darat yang sebelumnya menjadi tumpuan tidak dapat diharapkan untuk menopang kebutuhan perekonomian akibat terbatasnya lahan dan rentannya kegagalan panen. Dorongan untuk menggeluti usaha ini semakin besar seiring terbatasnya ketersediaan ikan endemik danau yang secara berangsur-angsur berkurang dan hilang. Hal ini ditandai dengan beralihnya sebagian besar masyarakat yang semula berprofesi sebagai nelayan menjadi petani budidaya ikan dengan KJA.

Tidak hanya sampai disitu, berkembangnya KJA di Danau Toba ternyata juga sangat didukung oleh kualitas perairan danau yang sangat cocok menjadi media pembudidayaan ikan. Terbukti, ekosistem perairan tersebut juga menghadirkan berbagai perusahaan pembudidayaan ikan untuk mengembangkan usahanya di daerah tersebut. Salah satunya adalah PT. Aquafarm Nusantara. Undanguan pemerintah daerah Provinsi Sumatera Utara kepada PT. Aquafarm Nusantara yang semula beroperasi di pulau Jawa untuk mengembangkan usahanya di Danau Toba, dengan tujuan untuk menciptakan lapangan kerja dan menggerakkan perekonomian yang tengah mengalami krisis. Disambut baik pihak perusahaan atas dasar hasil uji coba pada tahun 1997 yang menyimpulkan bahwa perairan danau Toba sangat cocok sebagai media pembesaran ikan, dan menjadi sebuah peluang usaha yang menguntungkan untuk memenuhi kebutuhan fillet Tilapia di pasar Asia, Eropa dan Amerika.

Pemanfaatan sumber daya perairan danau sebagai media pengembangan perekonomian masyarakat dan daerah di sekitar Danau Toba, adalah sebuah sistem pengelolaan yang diprakarsai pemerintah (*base government*) dengan pendekatan top-down. Hadirnya KJA dikawasan Danau toba bukan atas dasar inisiatif masyarakat, walaupun sebenarnya masyarakat sekitar merupakan pengguna badan air yang diperbolehkan karena sifat danau Toba merupakan *common property*. deLeon dan deLeon (2002) menjelaskan bahwa biasanya prinsip pengelolaan atas dasar prakarsa Pemerintah sering berseberangan dengan kepentingan masyarakat. Sebab pengelolaan yang dilakukan masyarakat cenderung menekankan pada *interest* yang dimiliki oleh

kelompok masyarakat. Sedangkan pengelolaan yang diprakarsai Pemerintah cenderung membatasi pilihan-pilihan pemanfaatan yang dapat dilakukan oleh masyarakat. Namun hal tersebut tidak berlaku dalam konteks awal mula pengembangan KJA di Danau Toba. Karena pilihan Pemerintah tersebut ternyata dianggap sebagai sebuah solusi efektif bagi masyarakat untuk keluar dari permasalahan sosial ekonomi yang menghimpitnya.

Deskripsi sebelumnya menjelaskan bahwa berbagai pertimbangan untuk menghadirkan kegiatan budidaya perikanan dengan KJA di Danau Toba, telah memadukan tujuan sosial, ekonomi dan ekologi yang merupakan tujuan dari pengembangan perikanan yang berkelanjutan seperti yang dinyatakan oleh Bappenas (2014) dan Ariadno (2011). Namun produksi ikan yang terus meningkat tidak selalu membawa konsekuensi yang positif tanpa adanya pembatasan produksi berdasarkan daya dukung dan daya tampung lingkungan yang benar. Disamping itu, tanpa pengaturan akses sumberdaya yang baik, kegiatan KJA yang syarat modal menimbulkan kontestasi tidak sehat antar pemilik modal dengan masyarakat yang bermodal terbatas. Hal ini menjadikan masyarakat sekitar danau dengan hak pemanfaatan yang diperbolehkan namun tidak memiliki modal cukup, terpinggirkan oleh para pemilik modal yang diduga berasal dari luar kawasan.

Pada perkembangannya, kehadiran KJA di Danau Toba telah bergeser dari yang semula bertujuan meningkatkan derajat sosial dan ekonomi masyarakat setempat, serta upaya pelestarian kawasan dengan menjaga kelestarian DTA Danau Toba. Berubah menjadi ajang pemburuan keuntungan pemilik modal. *Property* perairan Danau Toba yang semula bersifat *common property* seakan berubah menjadi *open acces*. Praktek pluralisme hukum untuk membenarkan perlakuan pemilik modal "berkedok" masyarakat setempat-pun terjadi. Jumlah KJA yang semakin banyak dan tidak terkendali berkonsekuensi pada penggunaan pakan yang harus dimasukkan ke badan air semakin besar dan melebihi ambang batas. Ditandai dengan berbagai kasus kematian ikan dan hasil penelitian kualitas air pada periode tahun 2000-an yang menunjukkan telah terjadinya kerusakan.

Aturan kebijakan politik hukum pengelolaan kawasan Danau Toba dalam Perda nomor 1 tahun 1990 yang semula menghawatirkan kerusakan perairan dari berbagai aktifitas di daratan sekitar DTA, mulai digeser pada aktifitas di badan air. Diawali dengan sebuah deklarasi dan penyusunan

dokumen Rencana Pengelolaan Ekosistem Kawasan Danau Toba pada tahun 2004, yang merekomendasikan pengaturan dan pengendalian penggunaan pakan dan obat-obatan (fungisida) pada kegiatan KJA, untuk menekan pencemaran perairan Danau Toba oleh limbah yang berasal dari kegiatan budidaya perikanan tersebut. Dilanjutkan dengan Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1 Tahun 2009 yang menetapkan baku mutu air danau toba sebagai kelas I dan merekomendasikan adanya batasan daya dukung dan daya tampung beban pencemaran terkait kegiatan KJA.

Perpres 81 tahun 2014 yang menetapkan tujuan penataan ruang kawasan Danau Toba untuk mewujudkan kawasan Danau Toba sebagai air kehidupan (Aek Natio), dan mengatur zonasi perairan yang diperuntukkan bagi kegiatan KJA hanya pada *outlet* Danau di bagian Kabupaten Toba Samosir. Hingga dua keputusan Gubernur Sumatera Utara pada tahun 2017 yang mengatur status trofik serta batasan daya dukung dan daya tampung Danau Toba, yang membatasi produksi KJA hanya pada besaran 10.000 ton/tahun. Akan tetapi bila melihat data perkembangan jumlah dan produksi KJA Danau Toba pada periode yang sama dengan lahirnya berbagai kebijakan politik hukum pengelolaan ekosistem sebelumnya. Dapat dilihat bahwa ternyata tidak ada dampak perubahan yang terjadi. Hal yang mengindikasikan bahwa kebijakan-kebijakan tersebut sama sekali tidak terimplementasikan dengan baik.

Relasi dan Dinamika Para Aktor Dalam Penguasaan dan Pengelolaan Perairan danau Toba. Uraian pengaturan pengelolaan sumber daya perairan untuk kegiatan pembudidayaan perikanan berdasarkan berbagai kebijakan politik hukum, telah merumuskan arah pengelolaan sumber daya alam perairan tersebut ke dalam dua kelompok prinsip kepentingan. Yaitu 1) mendukung pembangunan ekonomi (yang diutamakan untuk kesejahteraan masyarakat); dan 2) meningkatkan kualitas dan kelestarian lingkungan perairan. Terbaginya arah pengelolaan tersebut menjadi dua kelompok prinsip, menimbulkan konsekuensi pengaturan hak akses pemanfaatan sumber daya perairan diatur oleh dua institusi negara yang berkaitan dengan kedua prinsip tersebut. Yaitu institusi Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah) yang berkaitan dengan kepentingan ekonomi, dan yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan lingkungan hidup.

Dalam upaya pengelolaan perairan dan menjaga kelestarian kawasan danau dari kerusakan yang disebabkan oleh pemanfaatan secara bebas. Kedua kelompok tersebut

sebenarnya sudah menerbitkan sejumlah peraturan yang menjadi dasar pengelolaan danau Toba. Meskipun demikian, pelaksanaan dari peraturan-peraturan tersebut masih jauh dari efektif yang disebabkan oleh sejumlah faktor. Seperti tidak adanya koordinasi antar kelompok sehingga cenderung saling lempar tanggung jawab, penyusunan program yang tidak tepat, tidak adanya alokasi anggaran khusus untuk pengelolaan danau, dan tidak ada pengawasan yang disertai dengan sanksi yang tegas. Bukan hanya itu, perbedaan prinsip pengelolaan juga menimbulkan pertentangan yang berujung konflik antar kelompok institusi.

Klaim kelompok lingkungan hidup bahwa KJA telah mencemari perairan Danau, dibantah kelompok ekonomi dengan menyatakan bahwa sumber pencemar terbesar danau berasal dari kegiatan domestik dan kegiatan perekonomian lainnya di daratan. Status trofik danau sebagai Oligotrofik yang ditetapkan kelompok institusi lingkungan hidup, direkomendasikan agar dirubah menjadi mesotrofik oleh kelompok ekonomi. Hingga ketetapan daya tampung dan daya dukung danau untuk kegiatan KJA yang diinisiasi kelompok lingkungan hidup sebesar 10.000 ton/tahun, juga dibantah kelompok ekonomi dengan menyatakan bahwa daya tampung dan daya dukung danau untuk kegiatan KJA dapat mencapai 45.000 – 65.000 ton/tahun.

Pertentangan kedua kelompok institusi tersebut berdampak pada terbaginya para aktor yang berkaitan dengan kegiatan KJA di Danau Toba, menjadi kelompok pro budidaya dan kelompok pro lingkungan hidup yang membentuk *bundle of power*. Kelompok pro budidaya terdiri atas institusi pemerintah bidang urusan investasi dan budidaya perikanan, perusahaan KJA yang berasosiasi dengan perusahaan pakan, dan masyarakat pelaku KJA. Sedangkan kelompok pro lingkungan hidup terdiri atas Kementerian Lingkungan hidup dan kehutanan, Dinas lingkungan hidup Pemerintah daerah Provinsi dan Kabupaten, serta YPDT sebagai kelompok masyarakat yang mengkritisi keberadaan perusahaan KJA di Danau Toba.

Konsekuensinya adalah timbulnya “pembangkangan” dan pengabaian kepentingan lingkungan dalam hubungan ekonomi dan politik. Serta melepaskan masyarakat pelaku KJA dan Perusahaan KJA dari pengawasan yang membatasi operasional kegiatan tersebut agar tidak melampaui daya dukung lingkungan. Yang berarti bahwa “dugaan” degradasi lingkungan perairan Danau Toba akibat kegiatan KJA akan terus berlanjut. Korbannya adalah masyarakat lokal Danau Toba sebagai penerima manfaat langsung sumber daya danau. Yang merupakan

kelompok atau individu yang terkena dampak langsung dari perubahan kondisi danau tersebut.

Pengelolaan Perairan Danau Toba Untuk Kegiatan Budidaya Perikanan dalam Perspektif Ekologi Politik. Pengelolaan sumber daya alam memang sangat berkaitan dengan aspek ekonomi dan ekologi. Karena bidang ekonomi cenderung berbenturan dengan urusan lingkungan hidup (ekologi), oleh sebabnya pengelolaan sumber daya alam selalu memiliki tantangan besar (Herdiansyah, 2018). Pembangunan ekonomi dan pelestarian ekologi bagaikan dua sisi yang berlainan tapi sangat berkaitan. Karena di satu sisi pembangunan ekonomi perlu dilakukan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat tetapi di lain pihak pembangunan ekonomi sedikit banyak akan membawa dampak bagi pelestarian ekologi (Burhanuddin, 2016).

Namun, menurut Moh. Fadli et al (2016) pembangunan dan pertumbuhan tidak perlu ditiadakan tetapi harus dicari solusi yang signifikan dengan menekan berbagai dampak yang ditimbulkan, dan bagaimana supaya lingkungan dan sumber-sumber alam tidak mengalami kerusakan dan habis dalam program pembangunan. Dengan demikian, (Shiva, 1988) dalam (Jati, 2013) menyatakan bahwa secara politik diperlukan aturan dan pengambilan kebijakan yang jelas dalam mekanisme pengelolaan sumber daya alam. Dalam perspektif ekologi politik meliputi dua hal utama yakni pengelolaan sumber daya berbasis masyarakat (*the commons*) dan adanya keadilan bagi lingkungan (*environmental justice*).

Dalam kasus Danau Toba, perlu dilakukan peninjauan ulang setiap kebijakan pengelolaan perairan berdasarkan analisis yang dilakukan secara terintegrasi antar kedua kelompok institusi yang berkepentingan. Analisis tersebut dilakukan menggunakan pendekatan yang dapat melihat kepentingan ekonomi dan ekologi sebagai sebuah kesatuan. Dalam konteks ekologi politik, Jati (2013) menyatakan bahwa hal pertama yang perlu dilakukan dalam peninjauan ulang kebijakan pengelolaan sumber daya alam adalah mengajak semua elemen masyarakat untuk kembali memikirkan makna alam sebagai bentuk makhluk hidup. Kemudian meletakkan esensi *environmentalism* dengan mengedepankan isu lingkungan sebagai bentuk agenda yang diperjuangkan. Namun sebagai catatan, kebijakan tersebut harus berbasis sinergitas antar aktor dan memberi manfaat bagi masyarakat secara adil dan berbagai pihak lainnya.

Endah dan Nadjib (2017) menyatakan bahwa manajemen pengelolaan yang ideal untuk sumber daya yang bersifat *common pool*

resources seperti danau adalah model pengelolaan kolaboratif. Menurut Conley dan Moote (2003) narasi yang tepat untuk mendefinisikan model pengelolaan kolaboratif adalah sebagai sebuah cara untuk mengurangi konflik di antara para pemangku kepentingan; membangun modal sosial; mempertimbangkan masalah lingkungan, sosial dan ekonomi ditangani secara bersamaan; dan menghasilkan keputusan yang lebih baik. Artinya bahwa model ini adalah sebuah sistem pengelolaan sumber daya alam yang ideal dalam perspektif ekologi politik, dan dapat ditawarkan sebagai model pengelolaan perairan Danau Toba untuk kegiatan budidaya perikanan.

Sebagai rujukan pedoman pelaksanaannya, Gunton (2003) menjelaskan bahwa perencanaan dan pelaksanaan pengelolaan kolaboratif dilakukan dalam tiga tahapan besar. Pertama adalah *prenegotiation*. Tahapan ini dilakukan dengan tiga langkah, yaitu 1) *background preparation* (menyusun tim profesional, indentifikasi stakeholder yang potensial, penilaian konflik yang mengevaluasi sifat konflik serta opsi penyelesaiannya); 2) mengidentifikasi kelompok stakeholder yang akan berpartisipasi dalam proses kolaborasi; 3) mempersiapkan draft peraturan dasar, kerangka acuan kerja, uraian tujuan, peraturan atau prosedur, aturan tanggungjawab, *timelines*, dan logistik. Semuanya harus melalui kesepakatan para stakeholder; dan 4) mengidentifikasi berbagai fakta dan informasi terkait. Tahap kedua adalah *negotiation*. Hal yang dilakukan dalam tahapan ini adalah : 1) mengidentifikasi keinginan para stakeholder; 2) mengelompokkan berbagai pilihan dan resume diskusi; 3) mengikat kesepakatan dengan para stakeholder. Tahapan terakhir adalah *postnegotiation*. Tahapan ini dimulai dengan menyepakati perjanjian untuk memulai implementasi. Kemudian menyusun tahapan monitoring untuk mengevaluasi pengimplementasian disertai dengan re-negosiasi poin-poin perjanjian yang mungkin perlu disepakati ulang.

KESIMPULAN

Faktor utama yang mempengaruhi perubahan lingkungan perairan Danau Toba adalah pertentangan kepentingan antar institusi ekonomi dan ekologi yang mengatur akses pemanfaatan perairan danau untuk kegiatan budidaya perikanan. Pertentangan tersebut telah membentuk para aktor menjadi dua kelompok, yaitu kelompok pro budidaya dan pro lingkungan hidup. Konsekuensinya adalah timbulnya “pembangkangan” dan pengabaian kepentingan lingkungan dalam hubungan ekonomi dan politik. Serta melepaskan para pelaku KJA dari

pengawasan yang membatasi operasional kegiatan tersebut agar tidak melampaui daya dukung lingkungan. Korban utama dari perubahan lingkungan perairan tersebut adalah masyarakat sekitar sebagai pemanfaat langsung air danau. Dalam perpektif ekologi politik, model ideal pengelolaan sumber daya perairan Danau Toba adalah pengelolaan kolaboratif. Untuk itu perlu dilakukan peninjauan ulang setiap kebijakan pengelolaan yang pernah ada. Berdasarkan tahapan-tahapan model pengelolaan kolaboratif tersebut.

REKOMENDASI

Pemerintah pusat dan daerah melakukan re-negosiasi setiap kebijakan pengelolaan perairan Danau Toba, berdasarkan model pengelolaan yang kolaboratif dengan melibatkan seluruh aktor yang berkepentingan terkait kegiatan budidaya perikanan dengan KJA.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah berpartisipasi dalam setiap tahapan studi hingga terpublikasinya tulisan ini.

DAFTAR PUSTAKA

Ariadno Melda Kamil. 2011. Sustainable Fisheries In Southeast Asia. *Indonesia Law Review*. 1(3) hal: 292-317

Afiff Suraya. 2009. Pendekatan Ekologi Politik: Sebuah Pengantar. Tanah Air, 2009 (Oktober-Desember), hlm 18-33

Badan Penelitian dan Pengembangan Kelautan Perikanan. 2015. Balitbang Kp Rekomendasikan Moratorium Dan Rasionalisasi Kja Danau Toba Dan Waduk Citarum. [Online] Dari: brsdm.kkp.go.id/balitbang-kp-rekomendasikan-moratorium-dan-rasionalisasi-kja-dan. [Diakses: 19 Januari 2018]

Bappenas. 2014. Kajian Strategi Pengelolaan Perikanan Berkelanjutan. [Online] Dari: https://www.bappenas.go.id/files/7614/4401/4206/Strategi_Pengelolaan_Perikanan_Berkelanjutan.pdf

Bryant. L. Raymond dan Bailey Sinead. 1997. *Third World Political Ecology*. London and New York: Routledge.

Burhanuddin. 2016. Integrasi Ekonomi Dan Lingkungan Hidup Dalam Pembangunan Yang Berkelanjutan. *Jurnal EduTech* 2(1) Maret 2016

Conley Alexander dan Moote Margaret A. 2003. Evaluating Collaborative Natural Resource Management. *Society and Natural Resources* No. 16 hal: 371-386.

deLeon and deLeon. 2002. "What ever happened to policy implementation? An alternative approach". *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (4) hal: 467-4

Dharmawan, Arya. 2007. Dinamika Sosio-Ekologi Pedesaan: Perspektif dan Pertautan Keilmuan Ekologi Manusia, Sosiologi Lingkungan dan Ekologi Politik. *Sodality* 1(1) hal: 2-37.

Dinas Lingkungan Hidup Sumatera Utara. 2016. Informasi Kinerja Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi Sumatera Utara Tahun 2016. Medan: DLH Provsu.

Endah Nur Hadiati dan M. Nadjib. 2017. Pemanfaatan Dan Peran Komunitas Lokal Dalam Pelestarian Danau Maninjau. *Jurnal ekonomi pembangunan*. 25(1).

Gunton Thomas. 2003. The theory and practice of collaborative planning in resource and environmental management. *Environments*. 31 (2).

Herdiansyah Herdis. 2018. Pengelolaan Konflik Sumber Daya Alam Terbarukan di Perbatasan dalam Pendekatan Ekologi Politik. *Jurnal Hubungan Internasional*. 7(2).

Jati Wasisto Raharjo. 2013. Manajemen Tata Kelola Sumber Daya Alam Berbasis Paradigma Ekologi Politik. *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 3(2) hal: 98-111.

Lukman. 2013. Danau Toba: Karakteristik Limnologis dan Mitigasi Ancaman Lingkungan dari Pengembangan Karamba Jaring Apung. Jakarta: LIPI Press.

Lumban Tobing Sudoyo, Barus Ternala Alexander dan Desrita. 2014. *Jurnal Aquacoastmarine*. 5(4).

McPherson Guy R dan Destefano. 2003. *Applied Ecology and Natural Resource Management*. New York: Cambridge University Press.

Moh. Fadli, Mukhlis, dan Mustafa Lutfi. 2016. Hukum dan Kebijakan Lingkungan. UB Press Malang.

Satria Arif. 2007. Ekologi Politik. Di dalam: Ekologi Manusia. Bagian I - Fondasi, Teori dan Diskursus Ekologi Manusia. Bogor : Institut Pertanian Bogor. hlm 87-100.

Siahaan Naema, Soeprobawati Tri Retnaningsih dan Purnaweni Hartuti. 2016. Pertumbuhan Eceng Gondok di Danau Toba Kabupaten Samosir. Prosiding Seminar Nasional Hasil-Hasil Penelitian Pascasarjana, SPS UNDIP. Semarang, 22 November 2016

White, B. 2009. Dibalik pertarungan sumber daya alam Indonesia: ekologi politik dan penerapannya pada studi dan perjuangan lingkungan hidup. Tanah Air, 2009 (Oktober-Desember), hlm 3-9

Hasil Penelitian

PERAN STRATEGIS MASYARAKAT SADAR WISATA DALAM MENINGKATKAN EKONOMI KREATIF PARIWISATA (STUDI EMPIRIS: DESA UJUNG PANDARAN KECAMATAN TELUK SAMPIT KABUPATEN KOTAWARINGIN TIMUR)

((THE STRATEGIC ROLE OF COMMUNITY AWARENESS TO IMPROVE TOURISM CREATIVE ECONOMY (EMPIRICAL STUDY: UJUNG PANDARAN VILLAGE, TELUK SAMPIT DISTRICT, KOTAWARINGIN TIMUR REGENCY))

Maria Christina Yuli Pratiwi

Bappeda Kabupaten Kotawaringin Timur
Jl. Jenderal Sudirman Km. 5,5 Sampit, Kalimantan Tengah - Indonesia
email: mcy.pratiwi@yahoo.co.id

Diterima: 28 November 2019; Direvisi: 29 Januari 2020; Disetujui: 04 Maret 2020

ABSTRAK

Pemberdayaan masyarakat melalui penyadaran akan pentingnya menjaga dan memelihara sumberdaya alam untuk perbaikan ekonomi pedesaan menjadi salah satu pilihan strategis mewujudkan Kabupaten Kotawaringin Timur khususnya Desa Ujung Pandaran sebagai daerah tujuan wisata. Studi ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis peran masyarakat lokal dalam mendukung dan mengembangkan pariwisata, serta pelaksanaan *community based tourism* di Desa Ujung Pandaran, dan mengidentifikasi potensi pariwisata dan industri kreatif di Desa Ujung Pandaran. Menggunakan pendekatan deskriptif kuantitatif dengan metode pengumpulan data berupa wawancara, kuisioner, observasi, dan dokumentasi. Hasil studi menunjukkan bahwa peran masyarakat Desa Ujung Pandaran baik secara perorangan maupun kelompok (Pokdarwis Garda Pesisir) bersifat aktif walaupun belum sepenuhnya. Partisipasi masyarakat lokal tergolong dalam partisipasi citizen power, yaitu partisipasi masyarakat yang ideal, yang mana masyarakat memiliki keleluasaan dalam berpartisipasi menentukan masa depan daerahnya dan mampu mengontrol kinerja pemerintahan daerah. Pelaksanaan CBT di Desa Ujung Pandaran belum terwujud. Masyarakat Desa Ujung Pandaran tidak memiliki kekuatan untuk berpartisipasi aktif dalam proses pengambilan keputusan dan musyawarah penentuan kebijakan pariwisata. Desa Ujung Pandaran terkenal akan hasil perikanan laut dan jumlah industri kreatif atau UMKM cukup banyak, seperti usaha pengolahan kepiting dan rajungan, pembuatan ikan asin, terasi dan kerupuk dari telur ikan, serta kerajinan kulit kerang. Rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah Daerah dalam mengembangkan Desa Wisata Ujung Pandaran berbasis ekonomi kreatif adalah melibatkan pelaku usaha industri kreatif dalam mengelola dan pelaksanaan kegiatan wisata, serta penguatan kelembagaan melalui penguatan kapasitas pada kelompok-kelompok yang peduli akan pariwisata. Selain itu, untuk mempromosikan obyek wisata di Desa Ujung Pandaran, Pemerintah Daerah dapat melakukan kerjasama dengan pelaku usaha (travel dan hotel) dan masyarakat lokal, meningkatkan promosi melalui media sosial, serta yang paling penting adalah memperbaiki dan membenahi sarana dan prasarana pendukung pariwisata.

Kata kunci: pariwisata, desa Ujung Pandaran, masyarakat, sadar wisata, Pokdarwis, ekonomi kreatif

ABSTRACT

Community empowerment through awareness of the importance of protecting and maintaining natural resources to improve the rural economy is one of the strategic way to realize the East Kotawaringin Regency especially Ujung Pandaran Village as a tourist destination. This study aims to determine and analyze the role of the Ujung Pandaran Village local community in supporting and developing tourism activities also the implementation of community based tourism in Ujung

Pandaran Village and to identify the tourism potency and creative industries in Ujung Pandaran Village. Using quantitative descriptive methods with data collection through interviews, questionnaires, observation, and documentation, the result of study finds the role of Ujung Pandaran Village community both individually and in groups (Pokdarwis Garda Pesisir) is active, although not yet fully. Participation of local community is classified as citizen power participation, an ideal community participation which the community has the discretion in participating of determining the future of their village and be able to control the performance of regional government. The implementation of CBT in Ujung Pandaran Village has not been realized. The people of Ujung Pandaran Village do not have the power to participate actively in the decision making process and deliberations on determining tourism policies. The tourism potency of Ujung Pandaran Village is very large to be developed. Ujung Pandaran Village is famous with fishery products and the number of UMKM in this village is quite numerous, such as crab and small crab processing, making salted fish, shrimp paste and cracker from fish egg, also shellfish handicraft. The policy references are recommended for the Regional Government in developing Ujung Pandaran Village based on the creative economy as follows: involve creative industry businesses in managing and implementing tourism activities; also strengthening institutional through capacity building for groups who concern with tourism. In addition, to promote tourism in Ujung Pandaran Village, the Regional Government develop cooperation with business society (travel and hotels) and local communities, improve promotion through social media, also the most important are repair and fix the facilities and infrastructure of supporting tourism.

Keywords: *tourism, Ujung Pandaran village, community, tourist aware, Pokdarwis, creative economy*

PENDAHULUAN

Pariwisata memiliki peran penting dalam menambah sumber utama pendapatan Negara dan investasi ekonomi dimasa depan. Pariwisata tidak hanya mampu memberikan manfaat bagi masyarakat dalam bentuk penguatan ekonomi lokal, pendapatan tambahan, peluang kesempatan berusaha dan lapangan kerja, namun juga mampu mendorong perekonomian lokal, regional, maupun nasional. Data BPS Tahun 2019 menunjukkan bahwa jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia mencapai 10,87 juta kunjungan atau naik 2,67 persen dibanding jumlah kunjungan wisman Tahun 2018 yang berjumlah 10,58 juta kunjungan. Meningkatnya jumlah kunjungan ini seiring masifnya program pemerintah dalam mencapai target kunjungan wisman sebanyak 18 juta orang pada Tahun 2019.

Kondisi yang sama terjadi di Kabupaten Kotawaringin Timur. Posisinya sebagai pintu gerbang Provinsi Kalimantan Tengah, membuat kabupaten ini menjadi tempat strategis dalam menggaet wisatawan, baik domestik maupun mancanegara. Data Badan Pengelola Pendapatan Daerah Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2018 menunjukkan bahwa kontribusi pajak dari sektor pariwisata terhadap total Pendapatan Asli Daerah (PAD) mencapai 5,07 persen atau meningkat 9,55 persen dari tahun sebelumnya. Total PAD Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2018 mencapai Rp 200.129.417.178,89 dan kontribusi dari retribusi tempat wisata, pajak hotel, restoran dan hiburan mencapai Rp 10.148.592.567,-. Hal ini berbanding terbalik dengan tingkat kunjungan wisatawan ke Kabupaten Kotawaringin Timur pada Tahun 2018 yang jumlahnya menurun sebesar 29,57 persen dibanding tahun sebelumnya.

Tingginya jumlah kunjungan harus diimbangi dengan kualitas layanan (Kotler, Bowen & Makens, 2010) dalam Karim, et.,al (2017). Untuk mencapai kondisi kualitas pelayanan yang baik terutama dalam menunjang pengembangan pariwisata, diperlukan sinergitas antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Salah satu konsep pengembangan pariwisata yang melibatkan masyarakat lokal adalah *community based tourism* (CBT) atau pariwisata berbasis masyarakat. Prinsip dasar konsep ini adalah menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam berbagai kegiatan kepariwisataan dan pembangunan yang berkelanjutan melalui pemberdayaan masyarakat.

Studi tentang pariwisata berbasis masyarakat dan peran masyarakat sadar wisata telah banyak dilakukan baik didalam negeri maupun diluar negeri. Peneliti dari luar negeri, Kontogeorgopoulos, et.al., (2013) dari University of Puget Sound, Tacoma, USA melakukan penelitian sejenis terhadap 30 responden dengan menggunakan metode interview semi struktur. Diperoleh bahwa kondisi geografis, dukungan eksternal, dan transformasi kepemimpinan di Desa Mae Kampong, Provinsi Chiang Mai, Thailand Utara merupakan faktor paling penting keberhasilan pariwisata berbasis masyarakat.

Tolkach dan King (2015) dari School of Hotel and Tourism Management Hong Kong melakukan penelitian dengan judul *Strengthening Community-Based Tourism in A New Resource-Based Island Nation: Why and How?*. Penelitian dilakukan di Timor Leste dengan menggunakan metode interview dan diperoleh bahwa jaringan pariwisata berbasis masyarakat di Timor Leste dapat mendukung pengembangan pariwisata, membantu swasta dalam menghadapi tantangan kurangnya

pengetahuan, pendanaan dan pemasaran, serta meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan. Sedangkan peneliti dari dalam negeri, Rahayu, et.al., (2016) dari Universitas Negeri Yogyakarta melakukan penelitian yang berjudul Pengembangan *Community Based Tourism* Sebagai Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta. Menggunakan metode eksplorasi, implementasi dan diseminasi, hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melakukan upaya pengembangan *Community Based Tourism* melalui Program Pengembangan Destinasi Wisata, Pengembangan Pemasaran Pariwisata, dan Pengembangan Kemitraan. Jenis pariwisata yang potensial dikembangkan sebagai pariwisata berbasis masyarakat meliputi wisata alam, agro, religi, pendidikan, budaya, kerajinan, dan kuliner.

Keterkaitan pariwisata dengan ekonomi kreatif sebagaimana diungkapkan oleh Ooi (2006) dalam Suparwoko (2015) adalah pariwisata dan ekonomi kreatif merupakan dua hal yang saling berkaitan dan bersinergi jika dikelola dengan baik. Pariwisata berbasis ekonomi kreatif adalah pariwisata yang memanfaatkan cadangan sumberdaya yang tidak hanya terbarukan, namun tidak terbatas, seperti ide, gagasan dan kreativitas. Proses kreativitas yang menciptakan produk dan jasa kreatif bernilai ekonomis seperti pembuatan souvenir dapat menjadi atraksi wisata yang tidak akan pernah habis untuk dikembangkan. Konektivitas antara ekonomi kreatif dan pariwisata dapat berbentuk outlet penjualan yang terletak di daerah wisata. Hasil produk inovatif atau kerajinan berupa souvenir memberikan kenangan atau memorabilia bagi para wisatawan yang berkunjung dan membuka peluang wisatawan untuk berkunjung kembali. Pengembangan ekonomi kreatif sebagai penggerak sektor wisata di Indonesia belum dapat diimplementasikan secara optimal.

Ekonomi kreatif dan sektor pariwisata pada sebagian besar kota-kota di Indonesia masih berjalan secara terpisah. Salah satu contoh adalah Pasar Gabusan di Kota Yogyakarta dan Pasar Blauran di Kota Palangkaraya. Kedua pasar ini merupakan salah satu contoh tempat ekonomi kreatif yang berada terlalu jauh dari tempat wisata dan terkesan kurang dipromosikan. Penelitian yang berkaitan dengan ekonomi kreatif pariwisata dilakukan oleh Shahraki serta Nurchayati dan Ratnawati. Shahraki (2018) dari Departemen Arkeologi, Swedia melakukan penelitian tentang pariwisata dalam skala global dan industri kerajinan lokal di Shiraz, Iran dengan menggunakan metode statistik (uji statistik non-parametrik). Berdasarkan skor tes

Friedman diperoleh bahwa terdapat 12 variabel penting dalam mengembangkan industri kreatif pariwisata di Shiraz. Tiga unsur paling penting dari 12 variabel tersebut adalah melakukan pemasaran ilmiah secara nasional dan internasional (83,7), meningkatkan partisipasi wisatawan dalam proses produksi kerajinan tangan (83,4), dan partisipasi wisatawan dalam kegiatan masyarakat lokal (82).

Penelitian Nurchayati dan Ratnawati (2016) yang berjudul Strategi Pengembangan Industri Kreatif Sebagai Penggerak Destinasi Pariwisata Di Kabupaten Semarang. Metode pengumpulan data dilakukan dengan dokumentasi dan wawancara mendalam terhadap pelaku industri kreatif secara *snowball* dengan menggunakan alat analisis SWOT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Semarang memiliki potensi yang sangat besar dalam industri kreatif dan destinasi wisata. Industri kreatif pada subsektor kerajinan memberikan sumbangan terbesar dalam bentuk devisa dan penyerapan tenaga kerja.

Pengembangan pariwisata berbasis ekonomi kreatif membutuhkan keterlibatan masyarakat atau komunitas yang berkualitas dan unsur birokrasi dengan pola entrepreneurship (kewirausahaan). Menurut Noviyanti (2017), ekonomi kreatif menjadikan SDM sebagai modal utama dalam sebuah pengembangan yang berawal dari gagasan, ide dan pemikiran. Namun keterlibatan masyarakat atau kelompok masyarakat dalam pengembangan pariwisata berbasis ekonomi kreatif tidak hanya berupa ide dan kreativitas yang tinggi, namun masyarakat diharapkan memiliki kesadaran akan pentingnya pariwisata.

Masyarakat yang sadar akan wisata adalah masyarakat yang dapat memahami dan mengaktualisasikan nilai-nilai penting yang terkandung dalam Sapta Pesona (Aman, Tertib, Bersih, Sejuk, Indah, Ramah, dan Kenangan). Salah satu bentuk perwujudan masyarakat sadar wisata atau lembaga swadaya masyarakat adalah Kelompok Sadar Wisata atau Pokdarwis. Pokdarwis dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat dalam bidang pariwisata, meningkatkan mutu produk wisata dan ekonomi kreatif pariwisata dalam rangka daya saing daerah, serta berperan sebagai penggerak terwujudnya Sapta Pesona.

Penelitian tentang peran Pokdarwis yang dilakukan Suryawan dan Malik. Suryawan (2016) dengan judul Peran Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) Sendang Arum Dalam Pengembangan Potensi Pariwisata (Studi Kasus Di Desa Wisata Tlahap Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung, menggunakan metode wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil

penelitian menunjukkan bahwa Pokdarwis Sendang Arum berperan aktif dalam pengembangan potensi pariwisata di Desa Wisata Tlahap. Malik (2017) melakukan penelitian serupa di Kecamatan Rajabasa Kabupaten Lampung Selatan dengan menggunakan metode wawancara, observasi, dokumentasi, dan studi literatur. Peneliti menyimpulkan bahwa keterlibatan Pokdarwis dalam pengembangan pariwisata di Kecamatan Rajabasa sudah pada tahap pemanfaatan hasil. Faktor pendukung keterlibatan Pokdarwis dalam pengembangan pariwisata adalah faktor sumberdaya alam, sedangkan faktor penghambat terdiri dari lemahnya pemahaman pokdarwis, kurangnya perhatian pemerintah, keterbatasan dana, dan lemahnya kesadaran masyarakat.

Salah satu bentuk kegiatan ekowisata pada kawasan tertentu yang melibatkan masyarakat lokal dan diadopsi dalam bentuk paket wisata adalah desa wisata. Di Indonesia, terdapat beberapa desa wisata yang bermunculan namun hanya sebagian kecil yang berhasil. Kelemahan terbesar dari keberadaan desa wisata adalah minimnya sarana infrastruktur dan tidak adanya link dengan industri kreatif untuk produksi souvenir serta kurangnya kesadaran masyarakat lokal akan pentingnya pariwisata dan upaya promosi dari Pemerintah Daerah.

Salah satu desa wisata yang belum berhasil adalah Desa Wisata Jati Luwih, Tabanan, Bali. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dewi, et.,al pada Tahun 2013 diperoleh bahwa pengembangan desa wisata di Jatiluwih belum sepenuhnya melibatkan masyarakat lokal. Peranan pemerintah dan golongan menengah keatas masih sangat mendominasi dalam pengelolaan sumber daya pariwisata di Desa Wisata Jatiluwih. Hal ini tidak sejalan dengan pernyataan Wearing (2001) dalam Dewi, et.,al (2013) yang menyatakan bahwa masyarakat lokal memiliki kedudukan sama penting dengan pemerintah dan swasta dalam pengembangan pariwisata.

Penelitian yang dilakukan oleh Dewi, et.,al (2013) dan Malik (2017) menunjukkan bahwa pengembangan pariwisata di beberapa daerah di Indonesia belum sepenuhnya melibatkan masyarakat lokal. Kondisi yang hampir sama terjadi di Desa Wisata Ujung Pandaran. Pengembangan pariwisata berbasis ekonomi kreatif di desa wisata ini belum berjalan dengan baik. Hasil observasi di lapangan menunjukkan bahwa sarana dan prasarana pendukung pariwisata Desa Wisata Ujung Pandaran belum memadai, seperti akses jalan menuju lokasi wisata dan tidak adanya toko souvenir di lokasi wisata. Kondisi fasilitas penunjang obyek wisata andalan Pantai Ujung Pandaran cukup lengkap

namun dengan kondisi seadanya. Akibat abrasi yang melanda pantai sejak Tahun 2015 hingga saat ini, fasilitas yang ada lokasi wisata Pantai Ujung Pandaran seperti gazebo, penginapan dan balai pertemuan menjadi rusak berat. Hal ini menjadi salah satu penyebab menurunnya jumlah wisatawan yang berkunjung ke Desa Ujung Pandaran.

Selain itu, tidak adanya tempat penjualan souvenir khas daerah di lokasi wisata Pantai Ujung Pandaran membuat para wisatawan yang berkunjung ke Pantai Ujung Pandaran hanya sekedar datang melihat keindahan pantai dan pulang tanpa membawa sesuatu untuk dikenang. Berdasarkan keadaan tersebut, perlu dilakukan penelitian ini untuk mengetahui beberapa hal yang terkait dengan: 1) peran masyarakat lokal dalam mendukung dan mengembangkan pariwisata di Desa Ujung Pandaran; 2) pelaksanaan *community based tourism* atau CBT di Desa Ujung Pandaran; dan, 3) potensi wisata dan industri kreatif di Desa Ujung Pandaran.

Melalui penelitian ini diharapkan masyarakat lokal dapat lebih berperan dan berpartisipasi aktif dalam mendukung dan mengembangkan pariwisata berbasis ekonomi kreatif di Desa Ujung Pandaran. Melalui industri kreatif, masyarakat lokal diharapkan memiliki ide dan kreativitas yang tinggi dalam menciptakan produk-produk kreatif dan memperoleh peluang untuk mengembangkan usaha pendukung pariwisata seperti toko souvenir sehingga kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat lokal menjadi meningkat.

METODE

Penelitian ini dilakukan di Desa Ujung Pandaran, Kecamatan Teluk Sampit khususnya di lokasi wisata Pantai Ujung Pandaran dengan menggunakan pendekatan kuantitatif yang didukung oleh data kualitatif. Subyek atau responden dipilih menggunakan metode purposive sampling, sebanyak 35 (tiga puluh lima) orang terdiri dari pemerintah, diwakili oleh Camat Teluk Sampit dan Kepala Desa Ujung Pandaran, perwakilan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata serta Dinas Koperasi dan UKM Kabupaten Kotawaringin Timur, Ketua Pokdarwis Garda Pesisir, tokoh masyarakat dan tokoh adat, pengunjung atau wisatawan, pelaku usaha (warung makan dan villa), pengrajin industri kreatif, serta masyarakat lokal.

Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder. Data primer dikumpulkan dari wawancara mendalam dengan alat instrumen berupa kuisioner, sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumentasi dan literatur serta laporan yang relevan. Teknik pengolahan data

kualitatif dilakukan melalui tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data, sedangkan analisis data dilakukan secara kuantitatif dengan menggunakan tabel frekuensi dan analisis SWOT (*Strong, Weakness, Opportunity, dan Threat*).

Analisis SWOT digunakan untuk mengidentifikasi relasi-relasi sumberdaya ekowisata dengan sumberdaya yang lain (Damanik dan Weber, 2006 dalam Satria, 2009). Penyusunan tabel frekuensi memuat jumlah frekuensi dan persentase untuk setiap kategori/karakteristik pernyataan responden (Supangat, 2008 dalam Kuswanda, 2019). Hasil tabel frekuensi dianalisis dan diinterpretasikan menggunakan analisis deskriptif.

Tabel 1. Klasifikasi Penilaian Partisipasi Masyarakat

No.	Kategori	Range
1.	Rendah	0 – 33,33
2.	Sedang	33,34 – 66,67
3.	Tinggi	66,68 – 100

Sumber: Arstein (1969)

Pengukuran tingkat partisipasi masyarakat menggunakan acuan pada tingkat partisipasi Arnstein yang dibagi dalam 3 kelompok dengan nilai 0 sampai dengan 100 seperti pada Tabel 1, yaitu kategori rendah (0-33,33), sedang (33,34-

66,67) dan tinggi (66,68-100). Tingkat partisipasi masyarakat diukur berdasarkan persentase yang diperoleh dari hasil wawancara terhadap responden masyarakat lokal dan pengunjung yang berjumlah 12 orang dengan mengacu pada empat indikator, yaitu perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan hasil atau implementasi serta evaluasi dan pengawasan dan jumlah instrumen sebanyak 18.

Tingkat partisipasi masyarakat dibedakan menjadi beberapa tingkatan. Arnstein (1969) mendefinisikan partisipasi masyarakat identik dengan kekuasaan masyarakat (*citizen participation is citizen power*), Arnstein menggunakan metafora tangga partisipasi yang mana tiap anak tangga mewakili strategi partisipasi yang berbeda yang didasarkan pada distribusi kekuasaan. Menurut Arnstein (1969) dalam Cahya (2016), terdapat tiga derajat partisipasi masyarakat seperti pada Tabel 2, yaitu: tidak partisipatif (*non participation*); semu atau tidak serius (*tokenism*); dan, kekuatan masyarakat (*citizen power*).

Secara keseluruhan dapat disimpulkan bahwa pengertian partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat bukan hanya kepada proses pelaksanaan kegiatan, namun juga melibatkan masyarakat dalam hal perencanaan dan pengembangan, serta menikmati hasil pelaksanaan kegiatan. Tujuan utama dari partisipasi masyarakat adalah munculnya kemandirian masyarakat dalam mengontrol atau memobilisasi diri.

Tabel 2. Tingkatan Partisipasi Menurut Arnstein

8	<i>Citizen Control</i> (kendali masyarakat)	<i>Citizen Power</i> (kekuatan masyarakat)
7	<i>Delegated Power</i> (kekuatan yang didelegasi)	
6	<i>Partnership</i> (kemitraan)	
5	<i>Placation</i> (penentraman)	<i>Tokenism</i> (semu atau tidak serius)
4	<i>Consultation</i> (konsultasi)	
3	<i>Informing</i> (pemberian informasi)	
2	<i>Therapy</i> (terapi)	<i>Non Participation</i> (tidak partisipasif)
1	<i>Manipulation</i> (manipulasi)	

Sumber: Arstein (1969)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kabupaten Kotawaringin Timur merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Tengah yang memiliki posisi sangat strategis dan sebagai pintu gerbang Kalimantan Tengah. Sektor pariwisata di kabupaten ini berpotensi besar untuk dikembangkan karena didukung oleh potensi wisata yang luar biasa. Obyek wisata yang dimiliki Kabupaten Kotawaringin Timur

cukup lengkap, dari wisata alam, buatan, pendidikan, religi hingga budaya. Beragamnya jenis obyek wisata di Kabupaten Kotawaringin Timur dapat menjadi potensi dan investasi ekonomi yang besar dimasa yang akan datang, baik itu bagi pemerintah, swasta maupun masyarakat lokal. Untuk itu, dibutuhkan berbagai kebijakan proteksi yang tepat agar selalu tercipta kesinambungan antarstakeholder.

Tabel 3. Jumlah Kunjungan Wisatawan dan Pendapatan Retribusi Obyek Wisata Kab. Kotim Tahun 2012 s/d 2018

Tahun	Jumlah Wisatawan Domestik (Orang)	Jumlah Wisatawan Mancanegara (Orang)	Total Jumlah Wisatawan (Orang)	Jumlah Pendapatan (Rp)
2012	29.470	0	29.470	NA
2013	30.000	4	30.004	NA
2014	60.450	6	60.456	NA
2015	61.070	0	61.070	NA
2016	91.300	21	91.321	77.284.000
2017	126.574	41	126.615	102.558.000
2018	87.972	1.206	89.178	73.684.000

Sumber: Disbudpar Kab. Kotim dan BPS Kab. Kotim (2019)

Tingkat kunjungan wisatawan di Kabupaten Kotawaringin Timur berfluktuatif baik pada kunjungan wisatawan domestik maupun mancanegara. Data Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2019 (lihat Tabel 3), menunjukkan bahwa terjadi peningkatan kunjungan wisatawan selama Tahun 2012-2017. Namun pada Tahun 2018, jumlah wisatawan yang berkunjung menurun sebesar 29,57 persen dibanding Tahun 2017. Hal ini kemungkinan disebabkan karena bencana alam abrasi yang terus menggerus obyek wisata andalan Pantai Ujung Pandaran sehingga badan jalan menuju objek wisata menjadi rusak dan bibir pantai terkikis. Pantai yang sebelumnya lebar kini kondisinya semakin mengecil dan kurang menarik sehingga banyak wisatawan yang beralih berkunjung ke lokasi wisata yang dikelola oleh swasta karena kondisi pantainya lebih indah dan terdapat berbagai wahana permainan. Desa Ujung Pandaran merupakan salah satu daerah pesisir di Kabupaten Kotawaringin Timur yang terletak di Kecamatan Teluk Sampit.

Secara geografis, desa Ujung Pandaran merupakan wilayah strategis sebagai daerah yang memiliki kelengkapan sumberdaya berbasis kepariwisataan yang mendekati seluruh sumberdaya kepariwisataan yang ada di Kabupaten Kotawaringin Timur. Potensi wisata luar biasa yang dimiliki Desa Ujung Pandaran membuat desa ini ditetapkan sebagai salah satu desa wisata di Kabupaten Kotawaringin Timur sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Bupati Kotawaringin Timur Nomor 188.45/104/HUK-DISBUDPAR/VI/2014. Desa ini layak disebut sebagai desa wisata sebagaimana diungkapkan oleh Prakoso (2008) dalam Untari (2018) karena memiliki: wisata

unggulan yang langka atau tidak dapat ditemui di daerah lain, yaitu obyek wisata Pantai Ujung Pandaran; wisata alamiah yang belum pernah mengalami perubahan akibat campur tangan manusia, yaitu wisata budaya ritual adat Simah Laut; keunikan, yaitu wisata yang memiliki keunggulan komparatif dibanding obyek wisata lain, seperti Pantai Kalap, Sumur Bajao, Air Terjun Kalap Gadur (air terjun merah), serta keterlibatan dan pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan obyek wisata, yaitu keberadaan Pokdarwis Garda Pesisir.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan diperoleh bahwa Desa Ujung Pandaran memiliki potensi wisata yang sangat besar untuk dikembangkan. Adapun potensi wisata di Desa Ujung Pandaran dapat dianalisis menggunakan analisis SWOT yang disajikan pada Tabel 4.

Kegiatan pembangunan kepariwisataan pada hakikatnya melibatkan peran dari seluruh stakeholder, meliputi pemerintah, swasta, dan masyarakat, dengan segenap peran dan fungsinya masing-masing (Cohen, 1972 dalam Karim, et.,al, 2017). Peran serta masyarakat merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan pembangunan kepariwisataan terutama dalam menciptakan sadar wisata. Peran masyarakat Desa Ujung Pandaran yang sadar akan wisata dapat dilihat dari partisipasi masyarakat baik secara perorangan maupun kelompok yang diukur berdasarkan empat indikator, yaitu: peran dalam perencanaan; pelaksanaan; implementasi; serta, evaluasi dan pengawasan.

Peran masyarakat secara perorangan dilihat dari partisipasi masyarakat secara pribadi terhadap kegiatan pengembangan pariwisata di Desa Ujung Pandaran, sedangkan peran masyarakat secara kelompok, dapat dilihat dari peran Pokdarwis Garda Pesisir.

Tabel 4. Analisis SWOT Potensi Pariwisata Desa Ujung Pandaran

Kekuatan (Strength)	Peluang (Opportunity)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potensi wisata di Desa Ujung Pandaran cukup lengkap, dari wisata alam, wisata pendidikan, wisata religi hingga wisata budaya. Hal ini menjadi keunggulan dan daya tarik bagi wisatawan yang berkunjung. ▪ Kehidupan masyarakat nelayan Desa Ujung Pandaran yang unik dapat menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan. ▪ Pantai Ujung Pandaran memiliki keunikan yang tidak dimiliki daerah lain. Terkenal sebagai pantai yang landai, hamparan pasir putih yang luas, deburan ombak yang cukup besar, dan kekayaan biota laut khas pantai. ▪ Desa Ujung Pandaran terkenal akan hasil perikanan laut berupa olahan makanan laut, seperti ikan asin, kerupuk ikan pipih, kepiting dan rajungan. ▪ Ekosistem mangrove di kawasan Pantai Ujung Pandaran mulai tertata dengan baik dengan melibatkan partisipasi masyarakat. ▪ Sering menjadi tempat tujuan berkemah oleh siswa sekolah, organisasi pramuka dan wartawan, seperti Kemah Elly, Kemah Besar Pramuka, dan Kemah Jurnalistik. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potensi obyek wisata lain yang masih alami dan belum tersentuh manusia, seperti Pantai Kalap, Sumur Bajao, Air Terjun Kalap Gadur, Galangan Kapal Batu 3 Kalap Seban, dan Petapaan Kalap Seban. ▪ Terdapat obyek wisata hutan mangrove, yang dapat menjadi pilihan tempat ekowisata menarik di Kabupaten Kotawaringin Timur. ▪ Terdapat warung makan dan penginapan atau <i>villa</i> milik masyarakat di lokasi destinasi wisata dengan harga yang terjangkau dan kebersihan yang terjaga baik. ▪ Adanya transportasi umum menuju ke lokasi obyek wisata Pantai Ujung Pandaran, yaitu Bis Damri. ▪ Jumlah industri kreatif atau Usaha Mikro Kredit Menengah (UMKM) cukup banyak, seperti usaha pengolahan kepiting dan rajungan, pembuatan ikan asin, terasi dan kerupuk dari telur ikan, serta kerajinan kulit kerang. ▪ Pemerintah Daerah saat ini sedang membangun fasilitas pendukung pariwisata seperti dermaga wisata, pertokoan pusat kuliner, ruang terbuka hijau, dan bundaran. ▪ Pembangunan tanggul juga dilakukan untuk mengatasi abrasi yang terus menggerus pantai dan menjadi ancaman besar bagi Pantai Ujung Pandaran. ▪ Adanya dukungan dari masyarakat lokal dan tokoh adat dalam pengembangan Desa Wisata Ujung Pandaran. ▪ Adanya partisipasi masyarakat lokal baik secara perorangan maupun kelompok dalam menjaga kelestarian alam melalui kegiatan penanaman mangrove.
Kelemahan (Weakness)	Ancaman (Threat)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kondisi jalan utama menuju Desa Ujung Pandaran rusak parah, namun kondisi jalan menuju lokasi obyek wisata Pantai Ujung Pandaran cukup baik. ▪ Tidak ada penerangan jalan di sepanjang jalan utama menuju Desa Ujung Pandaran ketika malam hari. ▪ Fasilitas pendukung wisata seperti toilet, tempat sampah, dan gazebo kurang memadai. ▪ Layanan internet di kawasan wisata Pantai Ujung Pandaran sangat lambat sehingga para wisatawan mengalami kesulitan dalam mengunggah atau memasang foto dan video di media sosial pribadi. ▪ Tidak ada tempat penjualan souvenir di lokasi obyek wisata Pantai Ujung Pandaran. Wisatawan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kondisi garis Pantai Ujung Pandaran yang semakin terkikis akibat abrasi dan terancam tenggelam akibat kuatnya hantaman gelombang Laut Jawa. ▪ Abrasi membuat jalan menuju lokasi wisata kubah ulama Syeh H Abdul Hamid menjadi terputus. ▪ Pariwisata menuntut kondisi infrastruktur yang baik dan fasilitas pendukung pariwisata yang memadai. ▪ Keberadaan Pantai Satiruk di Desa Satiruk Kecamatan Pulau Hanaut yang masih sangat alami dengan pemandangan yang sangat indah dan relatif aman dari abrasi.

hanya sekedar datang ke pantai untuk menikmati keindahan pantai tanpa membawa sesuatu untuk dikenang.

- Belum ada pertunjukkan dan atraksi budaya yang ditampilkan secara periodik.
- Tidak ada fasilitas ATM, pos kesehatan dan pos keamanan di lokasi obyek wisata Pantai Ujung Pandaran.
- Kualitas SDM yang memahami pariwisata sangat rendah.
- Kurangnya promosi obyek wisata Desa Wisata Ujung Pandaran.
- Kurangnya kesadaran para wisatawan dalam membuang sampah di lokasi wisata Pantai Ujung Pandaran.

Tabel 5 menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat Desa Ujung Pandaran berdasarkan indikator implementasi, memiliki persentase sedang, yaitu sebesar 58,33 persen. Parameter partisipasi masyarakat dalam indikator implementasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan usaha-usaha pariwisata, seperti sebagai pengelola penginapan dan warung makan, karyawan penginapan, dan pengelola wahana wisata. Hasil wawancara terhadap masyarakat lokal diperoleh bahwa keterlibatan masyarakat Desa Ujung Pandaran dalam memanfaatkan peluang usaha terlihat minim. Perwujudan partisipasi masyarakat lokal dalam mendukung pengembangan pariwisata di Desa Ujung Pandaran memang ada, namun bentuknya lebih pada pengelolaan usaha-usaha berskala kecil, seperti usaha warung makan dan pembuatan *souvenir*.

Partisipasi masyarakat dari luar Desa Ujung Pandaran justru lebih besar bahkan terkesan memonopoli usaha-usaha berskala besar. Salah satunya terlihat dari lima penginapan atau *villa*

yang terdapat di Desa Ujung Pandaran, hanya satu *villa* yang dikelola oleh masyarakat lokal. Hal ini tidak terlepas karena peluang usaha *villa* memerlukan modal yang sangat besar, risiko bisnis yang tinggi, persaingan ketat, dan menuntut kompetensi yang tinggi. Sedangkan masyarakat Desa Ujung Pandaran memiliki keterbatasan modal dan kompetensi bisnis yang rendah sehingga masyarakat lokal tidak mampu bersaing dengan para pemilik modal besar yang umumnya berasal dari luar Desa Ujung Pandaran.

Keadaan ini tidak jauh berbeda dengan partisipasi masyarakat lokal di Desa Wisata Jatiluwih (Dewi, *et.al*, 2013). Partisipasi masyarakat luar Desa Jatiluwih memonopoli usaha berskala besar, yaitu dari tujuh fasilitas wisata (4 buah sarana akomodasi dan 3 buah restoran), lima di antaranya dikelola oleh orang asing dan hanya dua buah yang dikelola oleh masyarakat lokal. Kondisi ini mengindikasikan bahwa pengembangan desa wisata di Indonesia belum sepenuhnya bermanfaat ekonomis bagi masyarakat lokal.

Tabel 5. Tingkat Partisipasi Masyarakat Ujung Pandaran dalam Upaya Pengembangan Pariwisata

No.	Tolok Ukur	Jumlah Responden	Persentase (%)
Perencanaan			
1.	Masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan dan musyawarah penentuan kebijakan pariwisata	5	41,67
2.	Masyarakat berinisiatif dalam mengajukan pendapat terhadap kebijakan pariwisata	10	83,33
	Rata-rata		62,50
Pelaksanaan			
3.	Terdapat atraksi wisata yang dilakukan oleh masyarakat lokal	7	58,33
4.	Terdapat fasilitas pendukung wisata seperti <i>banana boat</i> , kano, perahu karet dan penginapan atau <i>villa</i>	9	75,00
5.	Masyarakat lokal sebagai pelaku wisata berperan memberi informasi kepada wisatawan	10	83,33

6.	Masyarakat menyajikan <i>souvenir</i> khas wisata yang menarik, unik dan khas serta mudah dibawa	5	41,67
7.	Terdapat masyarakat yang menjual makanan dan minuman dengan harga yang wajar dilingkungan wisata dan higienis	9	75,00
8.	Masyarakat lokal berperan aktif dalam menjaga dan memelihara keamanan, kenyamanan, ketertiban dan kebersihan daerah wisata	10	83,33
9.	Masyarakat menunjukkan keramahan dan rasa bersahabat terhadap wisatawan	10	83,33
10.	Masyarakat selalu siap membantu, menolong dan melindungi wisatawan	8	66,67
11.	Masyarakat menunjukkan sikap menghargai dan toleransi terhadap wisatawan	7	58,33
12.	Masyarakat ikut serta mempromosikan obyek wisata	5	41,67
13.	Masyarakat menggali dan mengangkat keunikan budaya lokal	9	75,00
	Rata-rata		67,42
Implementasi			
14.	Membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat lokal	10	83,33
15.	Penghasilan masyarakat sesuai UMK	7	58,33
16.	Tingkat kesenjangan sosial menurun	4	33,33
	Rata-rata		58,33
Evaluasi dan Pengawasan			
17.	Masyarakat diminta untuk menilai kebijakan pembangunan pariwisata dan mengawasi pelaksanaan kebijakan.	8	66,67
18.	Masyarakat berinisiatif memberikan penilaian, kritik, dan saran terhadap kebijakan pembangunan pariwisata	10	83,33
	Rata-rata		75,00

Sumber: Hasil penelitian (2018)

Tabel 6. Nilai Rata Rata Indikator Tingkat Partisipasi Masyarakat Ujung Pandaran

Indikator	Rata-rata Indikator (%)
Perencanaan	62,50
Pelaksanaan	67,42
Implementasi	58,33
Evaluasi dan Pengawasan	75,00
Rata-rata	68,75

Sumber: Data penelitian diolah (2019)

Pada Tabel 6 terlihat bahwa indikator tingkat partisipasi masyarakat yang memiliki persentase paling tinggi adalah tahap evaluasi dan pengawasan, sebesar yaitu 75,00 persen. Masyarakat Desa Ujung Pandaran lebih memilih berpartisipasi pada pengawasan yang bersifat preventif untuk mencegah tindakan-tindakan negatif yang dapat mengganggu keamanan desa dan wisatawan yang berkunjung seperti mengawasi kehidupan anak muda yang mabuk-mabukan di sekitar lokasi wisata.

Berdasarkan Tabel 6, rata-rata partisipasi masyarakat Ujung Pandaran dalam

pengembangan pariwisata ditinjau dari partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, implementasi dan evaluasi pariwisata tergolong dalam kategori tinggi. Menurut teori Arstein, partisipasi masyarakat Ujung Pandaran tersebut termasuk dalam kategori *citizen power*, yaitu partisipasi masyarakat yang ideal. Dalam kategori *citizen power*, masyarakat bersama *stakeholder* secara bersama-sama bertanggungjawab dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program kegiatan (*partnership*), masyarakat memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan (*delegated*

power), dan masyarakat mampu mengevaluasi kinerja pemerintah daerah (citizen control). Dalam hal keaktifan masyarakat, hasil penelitian menemukan bahwa kehadiran warga Desa Ujung Pandaran dalam pertemuan tingkat desa dan kecamatan cukup antusias. Walaupun banyak masyarakat yang hadir dalam setiap pertemuan dan memiliki inisiatif yang cukup besar dalam mengajukan pendapat terhadap kebijakan pariwisata, namun mayoritas masyarakat Desa Ujung Pandaran tidak banyak terlibat dalam pengambilan keputusan.

Peran Pemerintah Daerah masih sangat dominan dalam pengelolaan dan pengembangan pariwisata di Desa Ujung Pandaran, salah satunya adalah menyediakan sarana prasarana obyek wisata, seperti pembuatan gazebo dan balai pertemuan di lokasi wisata Pantai Ujung Pandaran, serta memberi peluang kepada para investor untuk membangun villa di Desa Ujung Pandaran. Kondisi ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Simamora dan Sinaga (2016).

Penelitian yang dilakukan di Kabupaten Tapanuli Utara menunjukkan bahwa peran Pemerintah Daerah masih sangat dominan. Perannya sebagai fasilitator terlihat pada penyediaan sarana prasarana obyek wisata, memberikan fasilitas kepada para investor dan pengusaha wisata berupa kebijakan dan peraturan yang melindungi serta menguntungkan pihak investor dan pengusaha wisata, mempromosikan obyek wisata, dan memfasilitasi kelompok masyarakat sadar wisata dalam mendapatkan dana *stimulant*.

Partisipasi masyarakat Desa Ujung Pandaran secara perseorangan tidak hanya diukur berdasarkan empat indikator, namun juga dilihat dari hasil wawancara terhadap pengunjung. Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa masyarakat Desa Ujung Pandaran termasuk dalam masyarakat sadar wisata. Sikap dan perilaku masyarakat lokal telah mencerminkan unsur-unsur Sapta Pesona sebagaimana disajikan pada Tabel 7.

Pada Tabel 7 terlihat bahwa persentase enam unsur Sapta Pesona yang terdiri dari aman, tertib, bersih, sejuk, indah dan ramah, mencapai lebih dari 80 persen. Hal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat Desa Ujung Pandaran cukup aktif dalam mendorong terwujudnya iklim yang kondusif bagi tumbuh kembangnya kepariwisataan di Desa Ujung Pandaran. Namun keberhasilan pengembangan pariwisata berbasis ekonomi kreatif tidak hanya diukur dari tingkat kesadaran masyarakat saja, dibutuhkan keterlibatan masyarakat untuk lebih berkreasi dan berinovasi menciptakan produk-produk kreatif serta memasarkannya. Kegiatan ini dapat

memberikan peluang kepada masyarakat lokal untuk mengembangkan usaha pendukung pariwisata seperti toko *souvenir* dan secara tidak langsung akan berdampak pada peningkatan pendapatan masyarakat itu sendiri sebagaimana dinyatakan oleh Lutpi (2016), bahwa peran masyarakat yang semakin aktif dalam aktivitas pariwisata akan memberikan kesempatan kerja yang semakin terbuka sehingga pendapatan masyarakat juga akan semakin meningkat.

Tabel 7. Sikap dan Perilaku Masyarakat Ujung Pandaran Berdasarkan Hasil Wawancara Terhadap Pengunjung

Unsur-unsur Sapta Pesona	Persentase (%)
Aman	95,23
Tertib	83,30
Bersih	86,11
Sejuk	85,26
Indah	90,78
Ramah	87,35
Kenangan	77,78

Sumber: Data penelitian diolah (2019)

Pariwisata berbasis masyarakat atau *community based tourism* (CBT) sangat erat kaitannya dengan partisipasi aktif masyarakat lokal. Masyarakat memiliki peran penting dalam pengembangan kepariwisataan karena sumberdaya dan keunikan tradisi dan budaya yang melekat pada komunitas masyarakat merupakan unsur penggerak pariwisata. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Iorio dan Corsale (2014) dari Rumania. Menggunakan metode *interview*, observasi dan studi literatur, diperoleh bahwa jaringan pariwisata berbasis masyarakat di Desa Viscri, Rumania harus lebih diperkuat dengan melibatkan partisipasi masyarakat dan *stakeholder* terkait.

Secara umum, partisipasi masyarakat dalam pariwisata terdiri dari dua perspektif, yaitu partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan distribusi keuntungan yang diterima oleh masyarakat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan CBT di Desa Ujung Pandaran belum terwujud. Hal ini terlihat dari kecilnya persentase partisipasi masyarakat Desa Ujung Pandaran dalam proses pengambilan keputusan, ikut serta mempromosikan obyek wisata, dan keuntungan yang diterima oleh masyarakat. Dengan kata lain, masyarakat Desa Ujung Pandaran tidak memiliki kekuatan untuk berpartisipasi aktif dalam proses

pengambilan keputusan dan musyawarah penentuan kebijakan pariwisata. Sehingga tiga prinsip pokok dalam strategi perencanaan pembangunan kepariwisataan yang berbasis pada masyarakat sebagaimana yang dijelaskan oleh Sunaryo (2013) belum tercapai di Desa Ujung Pandaran.

Kelompok Sadar Wisata atau Pokdarwis merupakan perwujudan partisipasi masyarakat terhadap pengembangan pariwisata. Saat ini Desa Ujung Pandaran telah memiliki Pokdarwis Garda Pesisir yang dibentuk pada Tahun 2018. Pokdarwis Garda Pesisir beranggotakan masyarakat Desa Ujung Pandaran yang memiliki kepedulian dan tanggung jawab akan potensi pariwisata di Desa Ujung Pandaran. Program-program kegiatan yang dilakukan oleh Pokdarwis Garda Pesisir antara lain melakukan program penyadaran berupa penyuluhan dan pemahaman kepada masyarakat lokal (khususnya masyarakat yang tinggal di kawasan obyek wisata) akan pentingnya peran dan tanggung jawab dalam menjaga, mengelola, dan mengembangkan potensi wisata, menyewakan *banana boat*, kano, dan perahu karet bagi wisatawan, serta melakukan penanaman dan pembibitan mangrove.

Keberadaan Pokdarwis Garda Pesisir membawa dampak positif bagi masyarakat, yaitu membuka lapangan pekerjaan baru, menggerakkan roda perekonomian masyarakat dan meningkatkan pendapatan masyarakat serta menambah pengalaman bagi masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari faktor-faktor yang mendukung kegiatan Pokdarwis dalam memperkenalkan, melestarikan, dan memanfaatkan potensi pariwisata: pengurus Pokdarwis melakukan pelatihan kepada para anggota untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang pariwisata; bantuan dari Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia berupa *banana boat*; partisipasi aktif anggota Pokdarwis dan masyarakat lokal dalam menjaga dan melestarikan bangunan bersejarah (makam ulama Syeh H Abdul Hamid) dan kearifan lokal ritual adat Simah Laut; serta dukungan penuh dari tokoh adat dan tokoh masyarakat. Selain faktor pendukung, terdapat pula faktor penghambat yaitu: kurangnya dukungan dari Pemerintah Daerah khususnya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Timur dalam memprakarsai pembentukan Pokdarwis dan kurangnya dukungan dari masyarakat lokal. 70 persen responden masyarakat lokal tidak mengetahui keberadaan Pokdarwis Garda Pesisir.

Desa Ujung Pandaran memiliki potensi yang cukup besar dalam industri kreatif. Hasil survei di lapangan menunjukkan bahwa jumlah industri

kreatif yang terdapat di wilayah ini cukup banyak, yaitu sebanyak 20 (dua puluh) UMKM terdiri dari 16 industri rumah tangga (IRM), yaitu usaha pembuatan ikan asin, terasi, dan kerupuk dari telur ikan (IRM) serta 4 industri kecil menengah (IKM), yaitu usaha kerajinan kulit kerang, pengolahan kepiting dan rajungan. Industri kreatif di Desa Ujung Pandaran sudah berjalan dengan baik namun pengelolaannya belum optimal. Masyarakat lokal membuat dan menjual kerajinan kulit kerang hanya pada saat-saat tertentu, seperti musim liburan dan even-even promosi.

Sedangkan usaha pembuatan ikan asin, terasi, kerupuk serta pengolahan kepiting dan rajungan dilakukan jika bahan baku tersedia yang diperoleh dari hasil tangkapan para nelayan di laut. Tidak setiap hari para nelayan Desa Ujung Pandaran pergi melaut, jika gelombang air laut sedang tinggi maka para nelayan memilih untuk istirahat. Untuk mengisi waktu luang, beberapa nelayan melakukan berbagai aktivitas seperti memperbaiki jaring dan kapal, akibatnya pendapatan masyarakat nelayan menurun. Beberapa nelayan harus mencari pekerjaan di luar desa agar dapat bertahan hidup sambil menunggu kondisi laut bersahabat.

Perangkat Desa Ujung Pandaran telah berusaha mengajukan usulan kepada Pemerintah Daerah, dalam hal ini Dinas Kelautan dan Perikanan, agar para nelayan mendapat pelatihan berupa budidaya ikan di tambak dan bimbingan teknis pemanfaatan kulit kerang supaya para nelayan tetap memperoleh penghasilan saat tidak melaut. Kegiatan tersebut diharapkan dapat membantu perekonomian masyarakat nelayan Desa Ujung Pandaran.

KESIMPULAN

Kesimpulan yang dapat diambil dalam studi ini adalah sebagai berikut: Pertama, peran masyarakat Desa Ujung Pandaran dalam mendukung pengembangan pariwisata terlihat dari partisipasi masyarakatnya. Partisipasi masyarakat Ujung Pandaran tergolong dalam kategori citizen power, yaitu partisipasi masyarakat yang ideal walaupun tidak sepenuhnya. Masyarakat Desa Ujung Pandaran bersama stakeholder secara bersama-sama bertanggungjawab dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program kegiatan (*partnership*) pengembangan pariwisata di Desa Ujung Pandaran. Masyarakat juga mampu mengevaluasi kinerja pemerintah daerah (*citizen control*) namun masyarakat tidak sepenuhnya memiliki kekuasaan dalam pengambilan keputusan (*delegated power*). Masyarakat cukup antusias hadir dalam setiap pertemuan dan memiliki inisiatif yang cukup besar dalam

mengajukan pendapat, namun mayoritas masyarakat lokal tidak banyak terlibat dalam pengambilan keputusan. Berdasarkan hasil wawancara terhadap wisatawan diperoleh bahwa masyarakat Desa Ujung Pandaran termasuk dalam masyarakat sadar wisata Hal ini terlihat dari sikap dan perilaku masyarakat lokal yang telah mencerminkan unsur-unsur Sapta Pesona.

Kedua, pembangunan pariwisata berbasis masyarakat atau *community based tourism* (CBT) belum terwujud di Desa Ujung Pandaran. Masyarakat lokal cukup aktif berpartisipasi dalam kegiatan pengembangan pariwisata, namun belum sepenuhnya terlibat khususnya dalam proses perencanaan. Peran masyarakat lokal sangat kecil bila dibandingkan dengan dua stakeholder lain. Hal ini disebabkan karena lemahnya akses yang dimiliki masyarakat lokal terhadap sumberdaya (resource) pariwisata dan rendahnya keterlibatan masyarakat lokal dalam proses pengambilan keputusan. Ketiga, jumlah UMKM di Desa Ujung Pandaran cukup banyak dan mayoritas merupakan industri kreatif kuliner. Namun karena ketiadaan linkage antara ekonomi kreatif dan sektor pariwisata menyebabkan tidak adanya toko penjualan souvenir di lokasi obyek wisata..

REKOMENDASI

Rekomendasi kebijakan yang disarankan yaitu:

1. Kawasan wisata Pantai Ujung Pandaran merupakan obyek wisata andalan di Kabupaten Kotawaringin Timur. Abrasi yang melanda Pantai Ujung Pandaran sejak Tahun 2015 hingga saat ini menyebabkan jalan menuju obyek wisata menjadi rusak dan jumlah wisatawan yang berkunjung menurun drastis. Diharapkan penanganan bencana abrasi yang dilakukan oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan berupa pemasangan sabuk pantai sepanjang 2.500 meter dapat segera terealisasi. Selain itu, diharapkan juga Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah untuk ikut turut serta mengawasi pelaksanaan program tersebut.
2. Pemerintah Daerah diharapkan dapat mengurangi peranannya dalam pengembangan pariwisata dan memberikan peranan dan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat, salah satunya adalah membuka ruang bagi masyarakat untuk lebih berpartisipasi aktif. Salah satu kegiatan yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah adalah mengajak masyarakat lokal untuk mendesain model pariwisata yang akan dikembangkan di daerahnya.
3. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah diharapkan dapat terus meningkatkan kualitas dan kuantitas SDM sebagai pelaku kebijakan dalam bidang kepariwisataan melalui jenjang pendidikan yang bersifat formal maupun non formal. Sistem dan mekanisme pendidikan dan pelatihan perlu dirancang dengan baik, sehingga dapat menjawab tantangan kebutuhan dimasa yang akan datang, khususnya menciptakan SDM yang memiliki keunggulan kompetitif dan handal.
4. Perlu adanya perhatian khusus dari Pemerintah Daerah kepada Pokdarwis Garda Pesisir, dalam hal ini Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Kotawaringin Timur, agar kinerja Pokdarwis dalam upaya mengembangkan pariwisata di Desa Ujung Pandaran menjadi lebih optimal. Perhatian khusus tersebut dapat berupa bantuan dana, pembinaan dan pelatihan-pelatihan yang terkait dengan pariwisata.
5. Untuk mengembangkan Desa Ujung Pandaran sebagai desa wisata, Pokdarwis Garda Pesisir dapat melakukan program-program promosi yang efektif secara berkesinambungan untuk meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan, melakukan kerja sama dan mengembangkan kemitraan dengan lembaga pendanaan (bank maupun nonbank) baik milik pemerintah maupun swasta untuk menciptakan investasi baru, dan melakukan kegiatan wisata yang lebih inovatif dan bervariasi.
6. Industri kreatif yang menonjol di Desa Ujung Pandaran dan memiliki potensi untuk dikembangkan adalah usaha kuliner. Pemerintah Daerah dalam hal ini Dinas Koperasi dan UKM serta Dinas Perdagangan dan Perindustrian diharapkan agar selalu mendorong dan mendukung para pelaku UMKM di Desa Ujung Pandaran agar terus berinovasi dan berkreasi, salah satunya adalah melalui pelatihan kewirausahaan berbasis ekonomi kreatif.
7. Pengembangan ekonomi kreatif pariwisata membutuhkan peran aktif pemerintah dan masyarakat lokal. Peran aktif Pemerintah Daerah dapat berupa pembiayaan operasional kegiatan kebudayaan, pemberian stimulan kepada komunitas pegiat seni dan budaya, mengadakan diskusi dengan pelaku UMKM kreatif pariwisata, dan memberi kemudahan dalam perijinan. Sedangkan peran aktif masyarakat lokal dapat ditunjukkan melalui kegiatan kepedulian terhadap kebudayaan dengan menjaga dan melestarikan kebudayaan lokal..

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Bappeda Kabupaten Kotawaringin Timur yang telah memberi kesempatan dan memfasilitasi kegiatan penelitian ini serta pihak Kecamatan Teluk Sampit dan Desa Ujung Pandaran yang selalu mendampingi di lokasi penelitian. Penulis juga menyampaikan rasa terima kasih kepada rekan-rekan di Bidang Penelitian dan Pengembangan yang telah membantu dalam pengumpulan data serta memberi masukan dan saran terkait perbaikan hasil penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Arida, IYS. dan Pujani, LPK. 2017. Kajian Penyusunan Kriteria-Kriteria Desa Wisata Sebagai Instrumen Dasar Pengembangan Desa Wisata. *Jurnal Analisis Pariwisata Universitas Udayana* 17(1) Hal. 1-9.
- Arnstein, S. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35(4).
- Badan Ekonomi Kreatif Indonesia. 2017. Infografis Ringkasan Data Statistik Ekonomi Kreatif Indonesia. Jakarta.
- Cahya, AA. 2016. Membangun Kampung Hijau Bersinar (Upaya Pendampingan Dalam Membangun Kesadaran Masyarakat Kampung Kumuh Di Bulak Banteng Lor I Kelurahan Bulak Banteng Kecamatan Kenjeran Surabaya). Skripsi Sarjana, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.
- Dewi, MHU. Fandeli, C. Baiquni, M. 2013. Pengembangan Desa Wisata Berbasis Partisipasi Masyarakat Lokal Di Desa Wisata Jatiluwih Tabanan, Bali. *Jurnal Kawistara* 3(2) Hal. 117-126.
- Iorio, M. dan Corsale, A. 2014. Community-Based Tourism And Networking: Viscri, Romania. *Journal of Sustainable Tourism* 22(2) Hal. 234-255.
- Isdarmanto. 2017. Dasar-dasar Kepariwisata dan Pengelolaan Destinasi Pariwisata. Penerbit Gerbang Media Aksara dan STIPRAM. Yogyakarta.
- Kabupaten Kotawaringin Timur. 2016. Peraturan Daerah Kabupaten Kotawaringin Timur Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2016-2025.
- Karim, S. Kusuma, BJ. Amalia, N. 2017. Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Mendukung Kepariwisata Balikpapan: Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis). *Jurnal Bisnis Dan Kewirausahaan Politeknik Negeri Bali* 13(3) Hal. 144-155.
- Kementerian Pariwisata. 2017. Neraca Satelit Pariwisata Nasional. Penerbit Kementerian Pariwisata Deputi Bidang Pengembangan Kelembagaan Kepariwisata, Jakarta.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. 2012. Buku Pedoman Kelompok Sadar Wisata. Direktur Jenderal Pengembangan Destinasi Pariwisata Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. 2014. Ekonomi Kreatif: Kekuatan Baru Indonesia Menuju 2025. Direktur Jenderal Pengembangan Destinasi Pariwisata Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Kontogeorgopoulou, N. Churyen, A. Duangsaeng, V. 2013. Success Factors in Community-Based Tourism in Thailand: The Role of Luck, External Support, and Local Leadership. *Journal Tourism Planning & Development* 11(1) Hal. 106-124.
- Kuswanda, W. 2019. Pengetahuan, Persepsi dan Kebijakan Pengelolaan Ekowisata Gajah Di Kawasan AEK Nauli, Danau Toba. *Jurnal Inovasi* 16(2) Hal. 129-137.
- Lutpi, H. 2016. Analisis Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pengembangan Pariwisata Pantai Di Kecamatan Jerowaru. *Jurnal Program Studi Pendidikan Ekonomi* 8(3) Hal. 1-10.
- Malik, SI. 2017. Partisipasi Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) Dalam Mengembangkan Pariwisata Di Kecamatan Rajabasa Kabupaten Lampung Selatan. Skripsi Sarjana, Universitas Lampung Bandar Lampung.
- Musriadi. 2019. Peran Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) Taman Arum Dalam Pengembangan Potensi Pariwisata Tahun 2018 (Studi Pada Desa Wisata Sumber Sari Kecamatan Loa Kulu Kabupaten Kutai Kartanegara). *Jurnal Ilmu Sosial MAHAKAM* 8(1) Hal. 27-49.
- Noviyanti, R. 2017. Peran Ekonomi Kreatif Terhadap Pengembangan Jiwa Entrepreneurship di Lingkungan Pesantren: Studi Kasus di Pondok Modern Darussalam Gontor Putri 1. *Jurnal Penelitian Ilmiah INTAJ* 1(1) Hal. 77-99.
- Nurchayati. Ratnawati. 2016. Strategi Pengembangan Industri Kreatif Sebagai Penggerak Destinasi Pariwisata Di Kabupaten Semarang. Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu & Call For Papers UNISBANK Ke-2 Tahun 2016.
- Rahayu, S. Dewi, U. Fitriana, KN. 2016. Pengembangan Community Based Tourism Sebagai Strategi Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Di Kabupaten Kulon Progo, Daerah Istimewa Yogyakarta. *Jurnal Penelitian Humaniora UNY* 21(1) Hal. 1-13.
- Satria, D. 2009. Strategi Pengembangan Ekowisata Berbasis Ekonomi Lokal Dalam Rangka Program Pengentasan Kemiskinan Di Wilayah Kabupaten Malang. *Journal of Indonesian Applied Economics* 3(1) Hal. 37-47.

Shahraki, AA. 2018. Economic Development with Creative Tourism Reflection of Iran's Facts. *Global Journal of Archaeology & Anthropology* 5(2) Hal. 1-7.

Simamora, RK. dan Sinaga, RS. 2016. Pariwisata Alam dan Budaya di Kabupaten Tapanuli Utara. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA* 4(1) Hal. 79-96.

Sunaryo, B. 2013. Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. Yogyakarta: Gava Media.

Suparwoko, W. 2015. Pengembangan Ekonomi Kreatif Sebagai Penggerak Industri Pariwisata Kabupaten Purworejo, Jawa Tengah. Simposium Nasional SMA Negeri Purworejo, Jawa Tengah: Menuju Purworejo Dinamis dan Kreatif.

Suryana. 2013. Ekonomi Kreatif, EKONOMI BARU: Mengubah Ide dan Menciptakan Peluang. Jakarta Salemba Empat.

Suryawan, A. 2016. Peran Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) Sendang Arum Dalam Pengembangan Potensi Pariwisata (Studi Kasus Di Desa Wisata Tlahap Kecamatan Kledung Kabupaten Temanggung). *Jurnal Elektronik Mahasiswa PLS* 5(6) Hal. 143-152.

Tolkach, D. dan King, B. 2015. Strengthening Community-Based Tourism In A New Resource-Based Island Nation: Why and How?. *Journal Tourism Management*. 48. Hal. 386-398.

Untari, DR. 2018. Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kunjungan Wisatawan Ke Desa Wisata Pulesari Kecamatan Turi Kabupaten Sleman. Skripsi Sarjana, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Pedoman Penulisan Naskah Ilmiah Jurnal INOVASI

Jurnal INOVASI memuat karya tulis ilmiah hasil penelitian atau tinjauan kepustakaan dalam bidang pemerintahan dan masyarakat, sosial budaya, ekonomi dan pembangunan, sumberdaya alam dan maritim sebagai bahan kebijakan dan wawasan berpolitik. Jurnal INOVASI terbit dua kali dalam setahun setiap bulan Mei dan Oktober.

Naskah yang akan diterbitkan dalam Jurnal INOVASI Balitbang Provinsi Sumatera Utara, harus memenuhi ketentuan berikut :

1. Naskah berupa karya asli yang belum pernah dipublikasikan di tempat lain dan tidak sedang diajukan ke tempat lain.
2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia sesuai kaidah bahasa Indonesia yang disempurnakan.
3. Komponen utama naskah setidaknya-tidaknya memuat hal-hal berikut:
 - a. **Judul**, ditulis dengan jelas menggambarkan isi tulisan.
 - b. **Identitas Penulis**, dimuat di bawah judul tulisan, memuat nama, nama instansi, asal negara, alamat korespondensi dan e-mail.
 - c. **Abstrak** ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris beserta kata kuncinya. Abstrak ditulis dalam 1 alinea berisi masalah, tujuan penelitian, hasil dan saran/usulan, dengan jumlah kata 200-300 kata.
 - d. **Pendahuluan**, tidak menggunakan subjudul, berisi penjelasan padat dan ringkas tentang latar belakang penelitian, studi pustaka yang mendukung dan relevan, serta tujuan penelitian.
 - e. **Metode Penelitian** berisikan disain penelitian yang digunakan, populasi/sampel atau subjek/objek, sumber data, instrumen, analisis dan teknik analisis yang digunakan.
 - f. **Hasil dan Pembahasan**. Hasil adalah temuan penelitian yang disajikan apa adanya tanpa pendapat penulis, pembahasan adalah argumentasi penulis tentang temuan penelitian serta relevansinya dengan penelitian terdahulu. Pembahasan hasil penelitian diarahkan pada ranah kebijakan untuk semua disiplin ilmu. Disajikan tanpa subjudul.
 - g. **Kesimpulan** menjawab tujuan penelitian tanpa melampauinya, disajikan dalam bentuk narasi.
 - h. **Rekomendasi** berupa alternatif-alternatif kebijakan dalam bentuk pointer, berisi bentuk dan telaahannya untuk dilaksanakan mengacu pada prinsip tepat-guna, logis dan relevan.

- i. **Ucapan terimakasih**. Memuat pihak-pihak yang berkontribusi dalam kegiatan penelitian.

4. Tabel, gambar dan grafik dapat terbaca dengan jelas dan hendaknya agar dilampirkan secara terpisah serta diberi penjelasan yang memadai.
5. Penulisan rujukan sesuai dengan model Harvard. Pada isi tulisan, nama penulis ditulis disertai dengan tahun penulisannya. Pada bagian Daftar Pustaka, penulisan diurut sesuai dengan abjad.
6. Referensi 50% hasil penelitian relevan terdahulu. Beberapa contoh bentuk referensi dalam jurnal ini adalah:

Buku

Abel, R. 2004. *Revolusi Kesehatan Mata: Pencegahan dan Pengembalian Masalah Penglihatan*. New York: Kensington Book

Chaniago, A. 2010. *Studi Pustaka dan Konseptualisasi Penelitian*. Dalam: Zaluchu, F. *Metodologi Penelitian Kesehatan*. Bandung: Citapustaka Media, hal 79-92.

Artikel dari Jurnal

Ang, L. dan Taylor, B. 2005. *Manajemen Keuntungan Konsumen Menggunakan Matriks Portofolio*. *Jurnal Pemasaran dan Manajemen Konsumen Strategik* 12 (5), hal 298-304

Bagian di dalam buku

Ballinger, A. dan Clark, M. 2001. *Nutrisi, Pengendalian Nafsu Makan dan Penyakit*. Dalam: Payne-James, J. dkk. editor. *Dukungan Artifisial bagi Praktik Klinik*. Edisi kedua. London: Greenwich Medical, hal 225-239

Koran

Benoit, B. 2007. *Peran G8 dalam Pemanasan Global*. *Harian Kompas* 29 Mei 2007, hal 9.

Laporan

Komisi Eropa. 2004. *Laporan Pendahuluan terhadap Implementasi dari Strategi Pemasaran Internal 2003-2006*. Luxemburg: Unit Publikasi Komisi Eropa.

Konferensi

Fiedelius, H.C. 2000. *Miopi dan Penurunan Visual: Aspek Global*. Dalam: Lin, L.L.K. dkk. editor. *Miopia Terbarukan II: Prosiding Konferensi Internasional ke-7*. Taipei, 17-20 Nopember 1998. Tokyo: Springer, hal 31-37.

Tesis

Garcia-Sierra, A. 2000. *Investigasi Penyebab Ca-Serviks pada Wanita Usia Subur di Perkotaan*. Tesis PhD, Universitas Indonesia.

Jurnal Artikel Elektronik

Merchant, A.T. 2009. *Diet dan Aktifitas Fisik pada Anak-Anak di Kawasan Kumuh Perkotaan: sebuah Studi Cross Sectional*. *Jurnal Nutrisi* [Online] Edisi 6. Dari: <http://www.nutritionj.com/content/pdf/1475-2891-6.1.pdf> [Diakses: 10 Mei 2007].

Web Page

Thompson, B. 2006. Mengapa Balita Butuh ASI [Online].
Dari: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/health/459876> [Diakses: 10 Mei 2007].

Depkes RI. 2006. Panduan Imunisasi [Online]. Dari:
http://www.depkes.go.id/bayi_panduan_imunisasi/2345
[Diakses: 19 Februari 2011].

7. Naskah dituliskan dengan menggunakan Times New Roman 12, maksimal 20 halaman A4 spasi ganda, ditulis dengan program komputer Microsoft Word.
8. Naskah yang masuk hendaknya diterima 2 (dua) bulan sebelum waktu penerbitan untuk *direview* oleh anggota dewan redaksi dan *reviewer* (mitra bestari) yang ditunjuk oleh Dewan Redaksi.
9. Dewan Redaksi berhak menolak naskah ilmiah yang dianggap tidak layak muat di Jurnal Inovasi. Pengiriman naskah ke alamat redaksi melalui Open Journal System (OJS) pada laman: <http://jurnal.balitbang.sumutprov.go.id>
10. Redaksi berhak menolak naskah yang isi dan formatnya tidak sesuai dengan pedoman penulisan naskah di atas dan redaksi tidak berkewajiban untuk mengembalikan naskah tersebut.
11. Setiap penulis yang karya tulisnya telah diterbitkan, akan mendapat satu buah cetak lepas dan satu buah *full print*.
12. Setiap penulis menyetujui untuk mengalihkan hak ciptanya ke Jurnal Inovasi jika naskahnya diterima untuk diterbitkan.