



e ISSN 2614-8935

p ISSN 2615-3815

# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Vol. 19 No. 2, Oktober 2022

**Perbaikan Tata Niaga dan Regulasi Pengelolaan dalam Mengoptimalkan Kontribusi Kemenyan Terhadap Penerimaan Negara dan Petani**

*(Freddy J Hutapea, Pratiara Lamin dan Ahmad Dany Sunandar)*

**Kriteria, Kelembagaan dan Kebijakan Prioritas dalam Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli di Sumatera Utara**

*(Wanda Kuswanda, R Hamdani Harahap, Hadi S Alikodra dan Robert Sibarani)*

**Inovasi Pengembangan Wisata Bahari di Pantai Timur Provinsi Sumatera Utara**

*(Indra Utama, Syarifuddin Siba, Nobrya Husni, Anton P Sinaga, Silvia Darina, Martina Silaban, Deni Syahputra dan Yanita)*

**Reforma Agraria: Refleksi atas kinerja Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Daerah Istimewa Yogyakarta**

*(Rohmat Junarto, Ahmad N. Luthfi, Tunjung F. Wijanarko dan Harvini Wulansari)*

**Hubungan Faktor Kemiringan Lereng, Jenis Tanah, dan Tipe Penggunaan Lahan Terhadap Resiko Bahaya Erosi**

*(Parlin Hotmartua Putra Pasaribu, Rospita O. P. Situmorang)*

**Pengembangan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo dalam Perspektif Komunitas**

*(Munari Kustanto)*

**Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021**

*(Poppy M Hutagalung, Dumora J M Siagian, Jonni Sitorus dan Ceria Apriliana)*

**Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo**

*(Ramli Mahmud, Rasid Yunus dan Zulfikar Adjie)*

**Akuntabilitas Pemangku Kepentingan Dalam Program Pemberdayaan Petani Melalui Kredit Usaha Rakyat**

*(Zaimul Abidin dan La Didi)*

**Memahami Interaksi Stunting dan Otonomi Perempuan**

*(Fotarisman Zaluchu)*

**Gaya Kepemimpinan dalam Situasi Pandemi COVID-19 di Daerah Perdesaan Indonesia**

*(Anta Ibnul Falah)*

Diterbitkan oleh :

**Badan Penelitian dan Pengembangan  
Provinsi Sumatera Utara**

Inovasi	Vol. 19	No. 2	Hal. 99 - 233	Medan Oktober 2022	e ISSN 2614-8935 p ISSN 2615-3815
---------	---------	-------	------------------	-----------------------	--------------------------------------

Terakreditasi sebagai Jurnal Ilmiah  
Terakreditasi Peringkat 2 dengan  
Nomor Akreditasi : 200/M/KPT/2020



# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

**Volume 19, Nomor 2**

**Oktober 2022**

**e-ISSN 2614-8935**

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan adalah jurnal ilmiah bidang ilmu politik dan kebijakan yang Terakreditasi Peringkat 2 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Riset dan Teknologi/Kepala Badan Riset dan Inovasi Nasional Republik Indonesia Nomor 200/M/KPT/2020 tanggal 23 Desember 2020.

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan 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.

<b>Pengarah</b>	Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara
<b>Penanggung Jawab</b>	Kepala Bidang Inovasi dan Teknologi
<b>Redaktur</b>	Nobrya Husni, ST., M.Si
<b>Editor</b>	Anton Parlindungan Sinaga, ST., MM Deni Syahputra, ST., MM Dumora Jenny Margaretha Siagian, ST., M.Si Emma Kemalasar, S.Si., M.Si Silvia Darina, SP
<b>Layouter</b>	Boy Utomo Manalu, S.TI Agus Ertiawan Debatara, S.Kom
<b>Sekretariat Redaksi</b>	Yanita, SE Erwina Saragih, SP Elidawati Harahap

***Mitra Bestari Volume 19, Nomor 2, Oktober 2022***

- Dr. Azizul Kholis, SE., M.Si., CMA., CSRS (*Ekonomi Akuntansi*, Universitas Negeri Medan)  
Dr. Herie Saksono, M.Si (*Politik dan Kebijakan Publik*, Badan Riset dan Inovasi Nasional)  
Dr. Jonni Sitorus, ST., M.Pd (*Pendidikan*, Balitbang Provinsi Sumatera Utara)  
Dr. Lukitaningsih, M.Hum (*Sosial*, Universitas Negeri Medan)  
Dr. Dra. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si (*Sosial*, Universitas Medan Area)  
Dr. Ir. Said Muzambiq, M. Si (*Geologi dan Lingkungan*, Universitas Sumatera Utara)  
Dr. Suroso Rahutomo (*Perkebunan*, Pusat Penelitian Kelapa Sawit)  
Dr. Wahyu Ario Pratomo, SE., M.Ec (*Ekonomi Pembangunan*, 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](mailto:inovasibpp@gmail.com)

## PENGANTAR REDAKSI

HORAS.....

Pembaca yang terhormat,

Riset sebagai dasar pengambilan kebijakan semakin dibutuhkan pada pembangunan dimasa sekarang. Pada tataran pemerintah pusat, telah dibentuk lembaga Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) yang tugasnya antara lain melaksanakan pengarah dan penyinerjian dalam penyusunan perencanaan, program, anggaran, dan sumber daya ilmu pengetahuan dan teknologi bidang penelitian, pengembangan, pengkajian dan penerapan. Agar tugas tersebut dapat terlaksana hingga ke tingkat Provinsi, maka perlu dibentuk Badan Riset dan Inovasi Daerah (BRIDA).

Sebagian tugas BRIDA, pada saat sekarang telah diampu oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi. Agar koordinasi terhadap kegiatan penelitian, pengembangan, pengkajian dan penerapan berjalan dengan baik, pembentukan BRIDA di Provinsi Sumatera Utara menjadi sesuatu yang mendesak.

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara melalui Jurnal INOVASI edisi Oktober 2022, kembali menyajikan artikel ilmiah dengan tema yang beragam. Diawali dengan artikel tentang sumber daya alam yang dimiliki Sumatera Utara yaitu, kemenyan, orangutan dan wisata bahari. Selanjutnya artikel tentang reforma agraria dan resiko bahaya erosi pada lahan menjadi sajian yang melengkapi edisi kali ini.

Tema lain yang turut mengisi Jurnal INOVASI antara lain tentang: industri kreatif, indeks literasi di Sumatera Utara, budaya politik pemilu, dan akuntabilitas pemangku kepentingan. Jurnal INOVASI volume 19 tahun 2022 ditutup dengan dua artikel tinjauan kepustakaan tentang *stunting* dan gaya kepemimpinan di masa pandemi Covid-19.

Semoga keberagaman artikel pada terbitan kali ini bermanfaat dan memperkaya wawasan keilmuan pembaca sekalian serta menjadi pertimbangan dalam pengambilan kebijakan.

Terima kasih dan selamat membaca.

-Dewan Redaksi-



# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Volume 19, Nomor 2

Oktober 2022

e-ISSN 2614-8935

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

DDC 339.4

Freddy J Hutapea, Pratiara Lamin, Ahmad Dany Sunandar

Perbaikan Tata Niaga dan Regulasi Pengelolaan dalam Mengoptimalkan Kontribusi Kemenyan Terhadap Penerimaan Negara dan Petani

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 99-106

Studi ini bertujuan untuk menggambarkan berbagai masalah dalam tata niaga kemenyan, menghitung potensi penerimaan negara dari kemenyan berdasarkan peraturan yang ada, dan memberikan rekomendasi terhadap perbaikan tata niaga kemenyan. Metode yang digunakan dalam studi ini adalah deskriptif kuantitatif. Data luasan dan produksi kemenyan di berbagai daerah di Provinsi Sumatera Utara diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Statistik Perkebunan Provinsi Sumatera Utara. Potensi pendapatan negara dari kemenyan mencapai Rp. 10.18 milyar. Namun demikian, kontribusi kemenyan terhadap pendapatan negara masih sangat minim akibat tidak adanya implementasi Permenhut No. P.68 (2014) dan PP No. 12 (2014). Perbaikan tata niaga kemenyan dapat dilakukan dengan cara membentuk suatu badan usaha milik daerah (BUMD) yang berfungsi untuk memotong panjangnya rantai pemasaran kemenyan. Pemerintah daerah juga perlu mengeluarkan peraturan daerah sebagai dasar dalam menetapkan kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara. Petani kemenyan perlu membentuk asosiasi dan berpartisipasi aktif mendukung program pemerintah untuk perbaikan tata niaga kemenyan.

Kata kunci: Kemenyan, potensi ekonomi, tata niaga, penerimaan negara, petani kemenyan

DDC 301

Wanda Kuswanda, R Hamdani Harahap, Hadi S Alikodra, Robert Sibarani

Kriteria, Kelembagaan dan Kebijakan Prioritas dalam Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli di Sumatera Utara

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 107 - 116

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi kriteria dan kelembagaan prioritas serta rekomendasi kebijakan dalam mitigasi konflik manusia-orangutan tapanuli sehingga dapat menciptakan hubungan harmonis keduanya di masa mendatang. Pengumpulan data dilakukan melalui penyebaran kuesioner dengan metode Analytical Hierarchy Process (AHP) dan wawancara terstruktur. Analisis data dilakukan dengan menggunakan Software Expert Choice dan Microsoft Excel 2010. Kebijakan dan program yang direkomendasikan antara lain 1) para pihak mendorong peraturan penanggulangan konflik manusia-satwa liar (Permenhut No. 48 tahun 2008) menjadi peraturan pemerintah; 2) pemulihan kebutuhan

ekologi orangutan melalui peningkatan pengamanan hutan konservasi, menetapkan blok pelestarian satwa pada Kesatuan Pengelolaan Hutan dan pengembangan koridor satwa; dan 3) meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan kearifan lokal masyarakat melalui pembangunan desa ekowisata, membangun pusat perikanan dan peternakan dan meningkatkan peranan kearifan lokal dalam pengelolaan lahan.

Kata kunci: konflik, pemerintah, masyarakat, orangutan tapanuli, hutan

DDC 910.6

Indra Utama, Syarifuddin Siba, Nobrya Husni, Anton P Sinaga, Silvia Darina, Martina Silaban, Deni Syahputra, Yanita

Inovasi Pengembangan Wisata Bahari di Pantai Timur Provinsi Sumatera Utara

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 117 - 131

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis objek wisata bahari serta inovasi pengembangannya. Metode penelitian yang digunakan yaitu observasional melalui survei serta teknik analisis deskriptif kualitatif. Pengumpulan data menggunakan metode survey, wawancara, dan penelusuran dokumen. Objek wisata yang dianalisis, yaitu: Kota Medan (taman wisata danau sihombak, museum kota Cina, situs kota tua Labuhan, dan wisata mangrove Sicanang); Kabupaten Deli Serdang (wisata mangrove Tanjung Rejo dan Pulau Siba); serta, Kabupaten Langkat (desa wisata Jaring Halus dan penangkaran elang Selotong). Berdasarkan hasil analisis terhadap unsur daya tarik objek wisata bahari, unsur yang memerlukan penguatan, yaitu: Kebersihan lokasi, keberagaman jenis kegiatan wisatawan, optimalisasi penataan daya tarik obyek wisata alam darat, laut, pantai dan danau; Bauran Pemasaran, berkaitan dengan tarif yang terjangkau, produk bervariasi, sarana penyampaian informasi dan promosi; Penyediaan sarana dan prasarana berdasarkan tingkat kebutuhan wisatawan; Kenyamanan, lama tinggal, musim pengunjung dengan memperbanyak event dan paket wisata yang menarik dan unik seperti Jamuan Laut di Desa Jaring Halus, Secanggih dan Syukuran Tahunan Masyarakat di desa Tanjung Rejo, Percut Sei Tuan; serta, penyesuaian event pariwisata dengan iklim.

Kata kunci: wisata bahari, pantai timur, inovasi, Sumatera Utara

DDC 333.31

Rohmat Junarto, Ahmad N. Luthfi, Tunjung F. Wijanarko, Harvini Wulansari

Reforma Agraria: Refleksi atas kinerja GTRA di DIY

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 133 - 145

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kinerja GTRA di DIY yang bertugas mengkoordinasikan: penyediaan TORA, pelaksanaan dan integrasi program RA, serta penanganan sengketa/konflik agraria. Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan penataan aset tidak hanya menyasar tanah-tanah 'marginal' seperti: tanah oro-oro, *enclave*, pangonan, tutupan, dan penataan kampung kumuh, tetapi juga TKK. Kegiatan penataan akses dilaksanakan bersama program pemerintah daerah seperti: pembangunan kawasan Pawonsari (Pacitan-Wonogiri-Wonosari) dan inovasi gerakan di kawasan perdesaan seperti: G2R (Global Gotong Royong). Namun demikian, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi program RA oleh *stakeholder* tersebut belum terkonsolidasikan sebagaimana yang telah digariskan oleh Perpres RA. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan perbaikan dalam rangka peningkatan kegiatan oleh GTRA Nasional atas nama RA, dengan mempertimbangkan kebutuhan mendasar masyarakat atas struktur agraria.

Kata kunci: akses, aset, institusi, politik

---

DDC 627.5

Parlin Hotmartua Putra Pasaribu, Rospita O. P. Situmorang

Hubungan Faktor Kemiringan Lereng, Jenis Tanah, dan Tipe Penggunaan Lahan Terhadap Resiko Bahaya Erosi

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 147 - 158

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi hubungan ketiga faktor tersebut terhadap resiko bahaya erosi yang hasilnya dijadikan dasar untuk menentukan jenis praktek konservasi lahan. Data dianalisis dengan analisis korelasi Pearson. Pada kemiringan lereng diatas 15%, seluruh tipe penggunaan lahan (pemukiman, hutan sekunder, semak belukar, dan tegalan) di Kecamatan Merdeka memiliki tingkat bahaya erosi yang sangat tinggi yaitu berkisar dari 10,33 s.d 218,31 (ton/ha/tahun) dengan jenis tanah andosol dan inceptisol, sehingga praktek konservasi harus dilakukan. Praktek konservasi dapat dilakukan dengan metode vegetatif dan mekanik sesuai dengan tingkat kelerengan dan tipe penggunaan lahan. Praktek konservasi pada lahan permukiman yaitu penerapan saluran drainase dan tanaman penutup tanah. Pada hutan sekunder, upaya konservasi adalah dengan pengkayaan tanaman hutan, sementara pada lahan belukar adalah dengan penghutanan kembali dan penanaman menurut kontur. Pada lahan tegalan, praktek konservasinya adalah dengan pertanian tumpang sari (agroforestry), pemanfaatan mulsa, penanaman sejajar kontur, teras gulud, dan saluran pengelak.

Kata kunci: erosi, jenis tanah, kelerengan, penggunaan lahan, konservasi

---

DDC 650.401

Munari Kustanto

Pengembangan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo dalam Perspektif Komunitas

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 159 - 171

Penelitian ini bertujuan menganalisa tantangan yang dihadapi komunitas dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo sekaligus merumuskan upaya pengembangan industri kreatif. Menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini memanfaatkan data primer yang diperoleh melalui FGD serta data sekunder dalam analisisnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam perspektif komunitas, pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo menghadapi beberapa tantangan terkait dengan pola pikir masyarakat dan pelaku industri kreatif, kesulitan

mengakses perbankan, kemasan kurang menarik, prasarana pendukung kurang memadai, lemahnya pemasaran, serta ketersediaan sumberdaya baik bahan baku maupun manusia. Pengembangan industri kreatif penduduk pariwisata di Kabupaten Sidoarjo menuntut peran penting pemerintah baik sebagai fasilitator maupun regulator, sehingga menjadi katalisator bagi aktor pentahelix. Strategi pengembangan industri kreatif dapat dilakukan melalui penyediaan pelatihan pendidikan dan kurikulum, mendorong pembentukan sektor non-perbankan, hingga memperluas jejaring.

Kata kunci: industri kreatif, komunitas, perspektif

---

DDC 020.2

Poppy M Hutagalung, Dumora J M Siagian, Jonni Sitorus, Ceria Apriliana

Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 173 - 186

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan hasil pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021, mengidentifikasi dan menganalisis kendala dan hambatan yang dihadapi, serta memberikan rekomendasi strategi yang dapat dilakukan perpustakaan dalam meningkatkan indeks pembangunan literasi masyarakat di Sumatera Utara. Metode penelitian dalam kajian ini adalah penelitian kuantitatif dengan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data penelitian menggunakan studi dokumentasi dan kuesioner. Analisis data penelitian menggunakan analisis statistik deskriptif. Hasil penelitian menemukan Indeks Pembangunan Literasi masyarakat di Sumatera Utara pada angka 12,40 masuk dalam kategori cukup. Sementara ada enam aspek yang ditemukan sebagai hambatan dan kendala yang dihadapi perpustakaan di Sumatera Utara dalam meningkatkan angka Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, yakni aspek kelembagaan, aspek pendanaan, aspek sumber daya manusia, aspek sarana/prasarana, aspek bahan koleksi, dan aspek minat baca. Kemudian dari enam aspek tersebut disusun 15 rekomendasi strategi untuk memperkuat peran perpustakaan dalam meningkatkan indeks pembangunan literasi masyarakat di Sumatera Utara.

Kata kunci: literasi, Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, perpustakaan

---

DDC 351

Ramli Mahmud, Rasid Yunus, Zulfikar Adjie

Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 187 - 199

Netralitas politik birokrasi selalu menjadi isu sentral dalam penyelenggaraan Pemilu serta momok bagi reformasi birokrasi di Indonesia hingga saat ini. Berdasarkan pada fenomena tersebut, artikel ini bertujuan menelaah dan menganalisis potret Pemilu dan budaya politik birokrasi serta pemetaan orientasi budaya politik birokrasi yang cenderung membuat birokrasi tidak netral pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dimana peneliti sebagai informan kunci dalam pengumpulan data melalui wawancara dan dokumentasi khususnya literatur yang berhubungan dengan objek yang sama. Agar birokrasi di daerah netral dalam Pemilu, maka rekomendasi yang harus dilakukan adalah penguatan kebijakan kelembagaan KASN di tingkat daerah serta posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)

layaknya dipertimbangkan terutama menyangkut dengan keputusan politik atau kebijakan atas promosi, penunjukan jabatan karir serta mutasi.

Kata kunci: budaya politik, birokrasi, pemilu 2019

---

DDC 630.92

Zainul Abidin dan La Didi

Akuntabilitas Pemangku Kepentingan Dalam Program Pemberdayaan Petani Melalui Kredit Usaha Rakyat

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 201 – 211

Penelitian ini difokuskan dan bertujuan untuk menjelaskan akuntabilitas publik dalam pemberdayaan masyarakat melalui program kredit usaha rakyat di Kecamatan Lasalimu Kabupaten Buton. Menggunakan desain pendekatan deskriptif. Peneliti menjelaskan dalam bentuk naratif. Peneliti melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait, serta didukung dengan observasi dan studi dokumentasi. Pemerintah sebaiknya lebih meningkatkan akuntabilitasnya pada pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat tani di sisi lain masyarakat tani sebaiknya lebih meningkatkan produktivitas sedangkan pihak perbankan ikut bertanggungjawab dalam pendampingan pengelolaan dana dan hasil pertanian masyarakat. Olehnya itu, evaluasi kebijakan terhadap kapasitas kelembagan pemberdayaan yang ada perlu dilakukan agar modal sosial meningkat dan tidak terjadi ego sektoral.

Kata kunci: akuntabilitas, pemangku kepentingan, program pemberdayaan petani, Kredit Usaha Rakyat

---

DDC 610.7

Fotarisman Zaluchu

Memahami interaksi stunting dan otonomi perempuan

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 213 – 218

Pada tulisan ini dijelaskan bahwa otonomi perempuan berakar pada rendahnya pendidikan ibu, umur ibu yang masih muda, berat badan ibu yang rendah, dan kekerasan dalam rumah tangga. Pendidikan ibu yang rendah dapat terjadi karena telah diabaikannya hak perempuan untuk menempuh pendidikan yang lebih baik. Ibu yang masih muda erat kaitannya dengan pernikahan dini. Berat badan ibu yang rendah merupakan akibat dari diabaikannya kesehatan perempuan di rumah tangga. Kekerasan dalam rumah tangga terjadi karena posisi perempuan yang rendah dibandingkan laki-laki. Keempat faktor tersebut mewakili keberadaan perempuan dalam kaitannya dengan stunting berdasarkan literatur ilmiah yang diperoleh

melalui database Pubmed. Oleh karena itu direkomendasikan dua hal. Pertama perlunya meningkatkan edukasi kesehatan bukan hanya pada ibu hamil tetapi juga pada ibu mertua dan anggota rumah tangga lain di rumah tangga saat ibu sedang hamil dan di usia bayi <6 bulan. Kedua, perlu sekali meningkatkan dukungan suami kepada perempuan dalam kehamilan dan saat periode menyusui.

Kata kunci: stunting, otonomi perempuan, suami, faktor sosial, Indonesia

---

DDC 303.34

Anta Ibnul Falah

Gaya Kepemimpinan dalam Situasi Pandemi COVID-19 di Daerah Perdesaan Indonesia

INOVASI: Jurnal Politik dan Kebijakan, Oktober 2022, Vol 19, No. 2, halaman 219 – 233

Penelitian kualitatif ini dilakukan dengan pendekatan Systematic Literature Review (SLR) terhadap hasil penelitian terdahulu yang dilakukan di perdesaan Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa vitalnya peran pemimpin dalam kondisi pandemi terlihat diantaranya dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi warga, penguatan ketahanan pangan desa, penjagaan keamanan lingkungan, pemberian dukungan moral/pendampingan sosial dan edukasi kepada warga, pengalokasian dan penggerakan bantuan dengan tepat sasaran, serta dukungan juga terhadap kebijakan pemerintah di atasnya. Adapun gaya kepemimpinan yang relevan digunakan yakni kombinasi gaya kepemimpinan transaksional, kolaboratif, serta transformasional, menyesuaikan dengan timing dan situasi yang dihadapi. Adapun kemampuan pemimpin yang diperlukan diantaranya: kemampuan memotivasi, berkomunikasi, membimbing/mengedukasi, menjadi role model, pembelajar (update kompetensi), terbuka/menginklusi, kerja sama, dan supportif. Gaya kepemimpinan dan kapabilitas tersebut diyakini akan relevan diimplementasikan di berbagai daerah di Indonesia, memperhatikan bahwa lokus penelitian-penelitian yang terinklusi cukup tersebar dari mulai dari daerah Jawa, Sulawesi, Sumatera, Nusa Tenggara, dan Kalimantan, meskipun memang belum ada perwakilan dari daerah timur Indonesia seperti Maluku dan Papua. Hasil penelitian ini berkontribusi pada perkembangan ilmu pengetahuan terkait implementasi gaya kepemimpinan yang relevan di tataran perdesaan dalam menghadapi krisis kesehatan publik/pandemi.

Kata kunci: pandemi, gaya kepemimpinan, perdesaan, transaksional, kolaboratif, transformasional

---





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

DDC 339.4

Freddy J Hutapea, Pratiara Lamin, Ahmad Dany Sunandar

*Improvement in trading systems and management regulations to optimize the contributions of kemenyan to government revenues and farmers*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 99 - 106*

*This study was aimed to describe various problems in kemenyan trading systems, calculate potential government revenues from kemenyan based on the existing regulations, and provide recommendations to improve kemenyan's trading systems. The method used in this study was quantitative descriptive. The data on kemenyan forest area and kemenyan production were obtained from Central Bureau Statistics (BPS) and Plantation Statistics of North Sumatra Province. Potential government revenues from kemenyan were about 10.18 billion rupiahs. Nonetheless, the contribution of kemenyan to government revenues was quite low as there was no implementation of the Minister of Forestry Regulation Number P. 68 (2014) and the Government Regulation Number 12 (2014). Improvements in kemenyan trading systems can be conducted through the establishment of regional-owned enterprises (BUMD) to cut the length of kemenyan trading systems. Local governments also need to produce a regional regulation as a basis for determining the contribution of kemenyan to government revenues. Kemenyan farmers also need to establish kemenyan farmer association, and actively participate in supporting government programs in improving kemenyan trading systems.*

*Keywords: Kemenyan, economic potential, trading systems, government revenues, kemenyan farmers*

DDC 301

Wanda Kuswanda, R Hamdani Harahap, Hadi S Alikodra, Robert Sibarani

*Criteria,institusional,and priority policies in mitigating conflict between human and Tapanuli orangutans in North Sumatra*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 107 - 116*

*The conflict between humans and orangutan tapanuli (Pongo tapanuliensis) in North Sumatra has increased in the last five years. Their conflicts are caused by deforestation, land clearing, crop damage, and climate change. This study aims to obtain information on criteria and priority institutions as well as policy recommendations in mitigating human-orangutan tapanuli conflict to create a harmonious relationship between them in the future. We have collected data by distributing questionnaires by the Analytical Hierarchy Process (AHP) method and structured interviews. Data analysis was carried out using Expert Choice and Microsoft Excel 2010 Software population) and community economic empowerment. The*

*recommended policies and programs include 1) the parties to encourage regulations for dealing with human-wildlife conflicts (Permenhut No. 48 of 2008) into government regulations; 2) restoration of the ecological needs of orangutans through increasing security in conservation forests, establishing animal conservation blocks in the Forest Management Unit and developing animal corridors; and 3) increasing economic empowerment and local wisdom of the community through the development of ecotourism villages, building fishery and animal husbandry centers and increasing the role of local wisdom in land management.*

*Keywords: conflict, government, community, conservation, forest*

DDC 910.6

Indra Utama, Syarifuddin Siba, Nobrya Husni, Anton P Sinaga, Silvia Darina, Martina Silaban, Deni Syahputra, Yanita

*Innovation of marine tourism development in the east coast of North Sumatra Province*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 117 - 131*

*This study aims to analyze marine tourism objects and their development innovations. The research method used is observational through surveys and qualitative descriptive analysis techniques. Collecting data using survey methods, interviews, and document searches. Tourism potential data is obtained through surveys, interviews and document searches. The tourist objects analyzed were: Medan City (Sihombak Lake Tourism Park, China City Museum, Labuhan Old Town Site, and Sicanang Mangrove Tourism); Deli Serdang Regency (Tanjung Rejo mangrove tourism and Siba Island); and, Langkat Regency (the tourist village of Jaring Halus and the Selotong eagle breeding). Based on the results of the analysis of the elements of the attractiveness of marine tourism objects, elements that require strengthening, namely: Cleanliness of the location, diversity of types of tourist activities, optimization of the arrangement of natural attractions on land, sea, beaches and lakes; Marketing Mix, relating to affordable rates, varied products, means of delivering information and promotions; Provision of facilities and infrastructure based on the level of tourist needs; Comfort, length of stay, visitor season by increasing interesting and unique events and tour packages such as the Sea Banquet at Jaring Halus Village, Secanggih and the Annual Community Thanksgiving at Tanjung Rejo Village of Percut Sei Tuan; as well as, adjusting tourism events to the climate.*

*Keywords: marine tourism, east coast, innovation, North Sumatra*

DDC 333.31

Rohmat Junarto, Ahmad N. Luthfi, Tunjung F. Wijanarko, Harvini Wulansari

*Agrarian reform: the reflection on the performance of the agrarian reform task force (GTRA) in the special region of Yogyakarta*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 133 - 145*

*This study aims to identify the performance of GTRA in DIY Province which is in charge of coordinating: the provision of land object of agrarian reform (Tanah Objek Reforma Agraria – TORA), implementation and integration of the RA program, as well as handling agrarian disputes/conflicts. The research method used is a case study. The result of this study shows that asset management activities do not only target 'marginal' lands such as: oro-oro land, enclaves, Pangonan, cover, and structuring slums, but also TKK. Access management programs are carried out with local government programs such as: the development of the Pawonsari area (Pacitan-Wonogiri-Wonosari) and innovative movements in rural areas such as: G2R (Global Mutual Cooperation). However, the coordination, integration and synchronization of the RA program by these stakeholders has not been consolidated as outlined by the RA Presidential Decree. The results of this study are expected to provide improvements in the context of an increasing program by the National GTRA on behalf of RA, taking into account the basic needs of the community for the agrarian structure.*

*Keywords: access, asset, institution, politic*

---

DDC 627.5

Parlin Hotmartua Putra Pasaribu, Rospita O. P. Situmorang

*Relationship of slope, soil type, and land use on erosion hazards*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 147 - 158*

*This study aimed to examine the relationship between the above three factors and erosion hazard, and the results were used as the basis in determining land conservation practices. Data were analyzed by Pearson correlation. On the slopes above 15%, all types of land use (settlement, secondary forest, shrubs, and dryland farming) in Merdeka District have a very high level of erosion hazard, ranging from 10.33 to 218.31 (tons/ha/year). Therefore, conservation practices must be carried out to avoid erosions. Conservation could be carried out through vegetative and mechanical methods according to the level of slope and type of land use. Conservation practices on settlement areas could be applied through building drainage channels and planting plants on yards. In secondary forest, the suggested conservation practices are enrichment of forest plants, while on scrubland, they are reforestation and contour planting technique. On dryland farming, intercropping (agroforestry), mulching, parallel contour planting, developing mound terrace, and developing escape channels are conservation methods to reduce erosion.*

*Keywords: erosion, soil types, slope, land use, conservation*

---

DDC 658.401

Munari Kustanto

*Creative industry development in Sidoarjo Regency from a community perspective*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 159 - 171*

*This study aims to analyze the challenges faced by the community in developing creative industries in Sidoarjo Regency as well as to formulate efforts to develop creative industries. Using a qualitative approach, this study utilizes primary data obtained through FGDs as well as secondary data in its analysis. The results show that from a community*

*perspective, the development of creative industries in Sidoarjo Regency faces several challenges related to the mindset of the community and creative industry players, difficulties in accessing banking, unattractive packaging, inadequate supporting infrastructure, weak marketing, and the availability of resources both raw materials and raw materials. man. The development of the creative industry of the tourism population in Sidoarjo Regency demands an important role from the government both as a facilitator and regulator, so that it becomes a catalyst for pentahelix actors. Creative industry development strategies can be carried out through providing educational training and curriculum, encouraging the formation of the non-banking sector, and expanding networks.*

*Keywords: creative industry, community, perspective*

---

DDC 020.2

Poppy M Hutagalung, Dumora J M Siagian, Jonni Sitorus, Ceria Apriliana

*Measurement of community literature development index in North Sumatera in 2021*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 173 - 186*

*This study aims to describe the measurement results of the Community Literacy Development Index in North Sumatra in 2021, identify and analyze the obstacles faced, and provide recommendations that libraries can do in increasing the community literacy development index in North Sumatra. The research method in this study is quantitative research with a descriptive approach. Collecting research data using documentation studies, and questionnaires. Analysis of research data using descriptive statistical analysis. The results of the study found that the Community Literacy Development Index in North Sumatra at 12.40 was in the sufficient category. Meanwhile, there were six aspects that were found to be obstacles faced by libraries in North Sumatra in increasing the Community Literacy Development Index, namely institutional aspects, funding aspects, human resources aspects, facilities/infrastructure aspects, collection materials aspects, and reading interest aspects. Then from these six aspects, 15 strategy recommendations were made to strengthen the role of libraries in increasing the index of community literacy development in North Sumatra.*

*Keywords: literacy, Community Literacy Development Index, library*

---

DDC 351

Ramli Mahmud, Rasid Yunus, Zulfikar Adjie

*Alternative in strengthening bureaucratic neutrality through political culture in the 2019 election in Boalemo Regency*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 187 - 199*

*The bureaucratic neutrality in politics has always been a central issue in the implementation of elections and a scourge for bureaucratic reform in Indonesia to date. Based on this phenomenon, this article aims to examine and analyze the portrait of elections and bureaucratic political culture as well as mapping the orientation of bureaucratic political culture which tends to make unneutral bureaucracy in the 2019 Election in Boalemo Regency. For the bureaucracy in the regions to be neutral in elections, it is recommended to consider strengthening the institutional policies of KASN (Civil Service Commission) at the regional level and the position of regional heads as Personnel Development Officer (PPK), especially regarding political decisions or policies on promotion, appointment of career positions, and mutation.*

Keywords: political culture, bureaucracy, 2019 election

DDC 630.92

Zainul Abidin dan La Didi

*Stakeholder accountability in farmers empowerment program through people's business credit*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 201 - 211*

*This research is focused and aims to explain public accountability in community empowerment through the people's business credit program in Lasalimu District, Buton Regency. Using a descriptive approach design. Researchers explain in narrative form. The researcher conducted interviews with related parties, and was supported by observation and documentation studies. The government should further increase its accountability in the implementation of the farmer community empowerment program, on the other hand, the farming community should further increase agricultural output, while the banking sector is also responsible for assisting in the management of community funds and agricultural output. Therefore, it is necessary to evaluate the policy on the existing capacity of empowerment institutions so that social capital increases and there is no ego-sectoral occurrence*

Keywords: accountability, stakeholder, farmers's empowerment, People business credit

DDC 610.7

Fotarisman Zaluchu

*Understanding the interaction between stunting and women's autonomy*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 213 - 218*

*In this paper, it is explained that women's autonomy is rooted in low maternal education, young mother's age, low maternal weight, and domestic violence. Low maternal education can occur because women's rights have been ignored to get a better education. Young mothers are closely related to early marriage. Low maternal weight is a result of the neglect of women's health in the household. Domestic violence occurs because of the low position of women compared to men. These four factors represent the presence of women in relation to stunting based on the scientific literature obtained through the Pubmed database. Therefore, two things are recommended. First, it is necessary to improve health education not only for pregnant women but also for mothers-in-law and other household members in the household when the mother is pregnant and at the age of the baby <6 months. Second, it is necessary to increase husband's support for women during pregnancy and during the breastfeeding period.*

Keywords: stunting, women's autonomy, husband, social factors, Indonesia

DDC 303.34

Anta Ibnul Falah

*Leadership style in the Covid-19 pandemic situation in Indonesian villages*

*INOVASI: Journal of Politics and Policy, October 2022, Vol 19, No. 2, p. 219 - 233*

*This qualitative research was conducted using a Systematic Literature Review (SLR) approach to previous research in Indonesian villages. This study finds that the vital duties of village leaders in the pandemic situation are i.e.: fulfilling citizens' basic needs, strengthening village food security, maintaining*

*environmental security, providing moral support/social assistance and education, allocating and mobilizing aid on target, and supporting governmental policies. The study also indicates that the most relevant leadership styles used in villages during pandemics are the transactional, collaborative, and transformational combinations, depending on the timing and situation faced. Moreover, the important capabilities needed to be mastered by village leaders are motivating, communicating, coaching/educating, role-modeling, learning desire, inclusive, embracing, and supporting. These leadership styles and capabilities are expected to be relevant in all Indonesian villages, noticing that the loci of articles included are quite scattered including Java, Sulawesi, Sumatra, Nusa Tenggara, and Kalimantan, even no representatives from Maluku and Papua. The findings of this study contribute to the knowledge development related to the relevant leadership styles implemented at the rural level in pandemic situations.*

Keywords: pandemic, leadership style, village, transactional, collaborative, transformational





# INOVASI

JURNAL POLITIK DAN KEBIJAKAN

Volume 19, Nomor 2

October 2022

e-ISSN 2614-8935

## DAFTAR ISI

	<i>Halaman</i>
✍ <b>Perbaikan Tata Niaga dan Regulasi Pengelolaan dalam Mengoptimalkan Kontribusi Kemenyan Terhadap Penerimaan Negara dan Petani</b> <i>(Freddy J Hutapea, Pratiara Lamin dan Ahmad Dany Sunandar)</i>	99 - 106
✍ <b>Kriteria, Kelembagaan dan Kebijakan Prioritas dalam Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli di Sumatera Utara</b> <i>(Wanda Kuswanda, R Hamdani Harahap, Hadi S Alikodra dan Robert Sibarani)</i>	107 - 116
✍ <b>Inovasi Pengembangan Wisata Bahari di Pantai Timur Provinsi Sumatera Utara</b> <i>(Indra Utama, Syarifuddin Siba, Nobrya Husni, Anton P Sinaga, Silvia Darina, Martina Silaban, Deni Syahputra dan Yanita)</i>	117 - 131
✍ <b>Reforma Agraria: Refleksi atas kinerja Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Daerah Istimewa Yogyakarta</b> <i>(Rohmat Junarto, Ahmad N. Luthfi, Tunjung F. Wijanarko dan Harvini Wulansari)</i>	133 - 145
✍ <b>Hubungan Faktor Kemiringan Lereng, Jenis Tanah, dan Tipe Penggunaan Lahan Terhadap Resiko Bahaya Erosi</b> <i>(Parlin Hotmartua Putra Pasaribu, Rospita O. P. Situmorang)</i>	147 - 158
✍ <b>Pengembangan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo dalam Perspektif Komunitas</b> <i>(Munari Kustanto)</i>	159 - 171
✍ <b>Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021</b> <i>(Poppy M Hutagalung, Dumora J M Siagian, Jonni Sitorus dan Ceria Apriliana)</i>	173 - 186
✍ <b>Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo</b> <i>(Ramli Mahmud, Rasid Yunus dan Zulfikar Adjie)</i>	187 - 199
✍ <b>Akuntabilitas Pemangku Kepentingan Dalam Program Pemberdayaan Petani Melalui Kredit Usaha Rakyat</b> <i>(Zainul Abidin dan La Didi)</i>	201 - 211
✍ <b>Memahami Interaksi Stunting dan Otonomi Perempuan</b> <i>(Fotarisman Zaluchu)</i>	213 - 218
✍ <b>Gaya Kepemimpinan dalam Situasi Pandemi COVID-19 di Daerah Perdesaan Indonesia</b> <i>(Anta Ibnul Falah)</i>	219 - 233

## Hasil Penelitian

# PERBAIKAN TATA NIAGA DAN REGULASI PENGELOLAAN DALAM MENGOPTIMALKAN KONTRIBUSI KEMENYAN TERHADAP PENERIMAAN NEGARA DAN PETANI

## *(IMPROVEMENT IN TRADING SYSTEMS AND MANAGEMENT REGULATIONS TO OPTIMIZE THE CONTRIBUTIONS OF KEMENYAN TO GOVERNMENT REVENUES AND FARMERS)*

*Freddy Jontara Hutapea\**, *Pratiara Lamin\*\**, *Ahmad Dany Sunandar\*\**

\*Pusat Riset Ekologi dan Etnobiologi Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)  
Gedung B.J Habibie, Jl. M. H. Thamrin No. 8, Jakarta Pusat 10340  
DKI Jakarta - Indonesia  
Email: fred005@brin.go.id

\*\*Balai Penerapan Standar Instrumen Lingkungan Hidup dan Kehutanan Aek Nauli  
Jl. Raya Parapat Km 10,5 Desa Sibaganding Parapat, Simalungun 21174  
Sumatera Utara - Indonesia

*Diterima: 12 Desember 2021; Direvisi: 09 Juli 2022; Disetujui: 14 Juli 2022*

### ABSTRAK

Kemenyan merupakan salah satu komoditi hasil hutan bukan kayu (HHBK) yang memiliki potensi ekonomi tinggi. Namun demikian, manfaat ekonomi yang diterima masyarakat dan negara dari pengelolaan kemenyan masih sangat rendah. Studi ini bertujuan untuk menggambarkan berbagai masalah dalam tata niaga kemenyan, menghitung potensi penerimaan negara dari kemenyan berdasarkan peraturan yang ada, dan memberikan rekomendasi terhadap perbaikan tata niaga kemenyan. Metode yang digunakan dalam studi ini adalah deskriptif kuantitatif. Data luasan dan produksi kemenyan di berbagai daerah di Provinsi Sumatera Utara diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan Statistik Perkebunan Provinsi Sumatera Utara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam sepuluh tahun terakhir, luasan hutan kemenyan di Provinsi Sumatera Utara turun cukup signifikan, meskipun tidak disertai dengan penurunan jumlah produksi kemenyan. Tata niaga kemenyan yang masih sangat panjang membuat pengelolaan kemenyan kurang menguntungkan bagi para petani kemenyan. Potensi pendapatan negara dari kemenyan mencapai Rp. 10.18 milyar. Namun demikian, kontribusi kemenyan terhadap pendapatan negara masih sangat minim akibat tidak adanya implementasi Permenhut No. P.68 (2014) dan PP No. 12 (2014). Perbaikan tata niaga kemenyan dapat dilakukan dengan cara membentuk suatu badan usaha milik daerah (BUMD) yang berfungsi untuk memotong panjangnya rantai pemasaran kemenyan. Pemerintah daerah juga perlu mengeluarkan peraturan daerah sebagai dasar dalam menetapkan kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara. Petani kemenyan perlu membentuk asosiasi dan berpartisipasi aktif mendukung program pemerintah untuk perbaikan tata niaga kemenyan.

**Kata kunci:** Kemenyan, potensi ekonomi, tata niaga, penerimaan negara, petani kemenyan

### ABSTRACT

*Kemenyan is a non-timber forest product that has a high economic potential. Nevertheless, the economic benefits received by farmers and the government from kemenyan are still low. This study was aimed to describe various problems in kemenyan trading systems, calculate potential government revenues from kemenyan based on the existing regulations, and provide recommendations to improve kemenyan's trading systems. The method used in this study was quantitative descriptive. The data on kemenyan forest area and kemenyan production were obtained from Central Bureau Statistics (BPS) and Plantation Statistics of North Sumatra Province. The results showed that in the last ten years, total kemenyan forests in North Sumatra Province decreased significantly, though they were not followed by the decrease in kemenyan*

*production. Long kemenyan trading systems caused the utilization of kemenyan is less profitable to kemenyan farmers. Potential government revenues from kemenyan were about 10.18 billion rupiahs. Nonetheless, the contribution of kemenyan to government revenues was quite low as there was no implementation of the Minister of Forestry Regulation Number P. 68 (2014) and the Government Regulation Number 12 (2014). Improvements in kemenyan trading systems can be conducted through the establishment of regional-owned enterprises (BUMD) to cut the length of kemenyan trading systems. Local governments also need to produce a regional regulation as a basis for determining the contribution of kemenyan to government revenues. Kemenyan farmers also need to establish kemenyan farmer association, and actively participate in supporting government programs in improving kemenyan trading systems.*

**Keywords:** *Kemenyan, economic potential, trading systems, government revenues, kemenyan farmers*

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki kawasan hutan yang luas, dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah. *Food and Agriculture Organization* (FAO) mencatat bahwa Indonesia memiliki kawasan hutan lebih dari 92 juta ha, atau sekitar 2% dari total hutan dunia (FAO, 2020). Kawasan hutan yang luas ini dihuni oleh sekitar 600 jenis mamalia (280 jenis endemik), 411 jenis reptil (150 jenis endemik), 270 jenis amfibi (100 jenis endemik), 1.530 jenis burung (26% endemik), dan 30.000-35.000 jenis tumbuhan (Baines dan Hendro, 2002). Berbagai kekayaan ini memiliki manfaat ekonomi bagi negara dan bagi sekitar 32,5 juta masyarakat yang tinggal di sekitar hutan (Hutapea, 2017; Hutapea et al., 2020; Rustiadi et al., 2015).

Salah satu hasil hutan yang memiliki manfaat besar bagi masyarakat dan negara adalah hasil hutan bukan kayu (HHBK). Permenhut No. P. 35 (2007) mendefinisikan HHBK sebagai hasil hutan hayati baik nabati dan hewani beserta turunan dan budidaya kecuali kayu yang berasal dari hutan. Peraturan ini kemudian mengidentifikasi bahwa Indonesia memiliki sekitar 557 jenis HHBK yang digolongkan kedalam kelompok hasil hutan tumbuhan dan tanaman serta kelompok hasil hewan. HHBK berupa hasil tumbuhan dan tanaman kemudian dibagi lagi menjadi beberapa kelompok seperti kelompok resin, minyak atsiri, minyak lemak, pati, dan lain sebagainya.

Kemenyan (*Styrax* spp.) merupakan salah satu jenis HHBK Sumatera Utara yang memiliki manfaat ekonomi tinggi. Pengelolaan kemenyan di Sumatera Utara sudah dilakukan oleh masyarakat lokal sejak tahun 1800-an (Jayusman, 2014). Kemenyan diekspor ke berbagai negara terutama Singapura (Kashio dan Johnson, 2001). Produk utama kemenyan adalah resin. Resin kemenyan mengandung berbagai senyawa seperti asam sinamat, asam benzoat, styrol, dan vanillin (Jayusman, 2014). Resin kemenyan banyak digunakan sebagai bahan baku industri farmasi dan kosmetik (parfum) (Fernández, 2004). Dalam kehidupan sehari-hari, kemenyan digunakan untuk

berbagai keperluan seperti acara keagamaan, ritual tradisional, obat-obatan, dan campuran rokok (Coppen, 1999; Katz et al., 2002; Purwanto et al., 2005). Harga jual kemenyan umumnya variatif, tergantung kualitas (Jayusman, 2014). Sebelum pandemi COVID 19, kemenyan kualitas super dijual dengan harga sekitar Rp. 300.000/kg (Karokaro, 2020). Saat ini, harga kemenyan kualitas super berkisar antara Rp. 230.000-250.000/kg (Leandha, 2021). Potensi ekonomi kemenyan ternyata tidak sebanding dengan kontribusinya terhadap kesejahteraan petani kemenyan karena margin keuntungan yang diterima oleh masyarakat lebih rendah dibandingkan dengan pengumpul (Gaol dan Simangunsong, 2012). Kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara juga masih sangat minim. Tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan berbagai masalah dalam tata niaga kemenyan, menghitung potensi penerimaan negara dari kemenyan, dan memberikan rekomendasi untuk perbaikan tata niaga kemenyan.

## METODE

Penelitian ini dilakukan menggunakan metode deskriptif kuantitatif. Data luasan dan produksi kemenyan di berbagai kabupaten di Sumatera Utara diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS), sementara data luasan kemenyan di berbagai kecamatan di Kabupaten Tapanuli Utara dan Humbang Hasundutan diperoleh dari Statistik Perkebunan Provinsi Sumatera Utara. Data terkait harga patokan hasil hutan untuk perhitungan provisi sumber daya hutan, ganti rugi tegakan, dan penggantian nilai tegakan diperoleh dari Permenhut No. P.68 (2014). Sementara itu, data terkait jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak diperoleh dari PP No. 12 (2014). Data luasan dan produksi kemenyan di setiap Kabupaten dan kecamatan di Kabupaten Tapanuli Utara dan Humbang Hasundutan dianalisis secara deskriptif menggunakan Microfost Excel 365, dan hasilnya disajikan dalam bentuk grafik dan tabel. Penerimaan negara dari hasil hutan bukan kayu dihitung menggunakan Persamaan 1.

$$PNBP = P \times T \times X \dots\dots\dots(1)$$

Dimana *PNBP* merupakan Penerimaan negara bukan pajak (Rp), *P* merupakan jumlah produksi (ton), *T* merupakan tarif atas penerimaan bukan pajak (6% dari harga patokan), dan *H* merupakan harga patokan hasil hutan untuk perhitungan provisi sumber daya hutan, ganti rugi tegakan, dan penggantian nilai tegakan (Rp). Informasi terkait tata niaga kemenyan dan berbagai permasalahan didalamnya diperoleh dari berbagai publikasi seperti jurnal, buku, maupun informasi dari media *online*.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

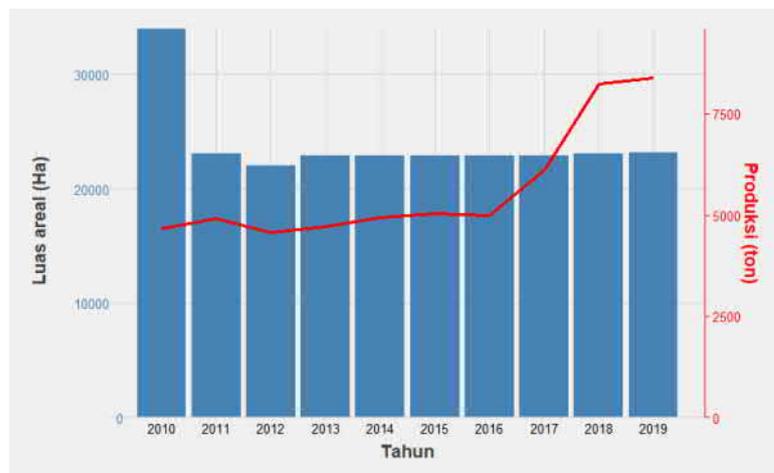
**Luasan dan produksi kemenyan di Provinsi Sumatera Utara.** Dalam 10 tahun terakhir, produksi kemenyan di Provinsi Sumatera Utara meningkat cukup signifikan, meskipun tidak disertai dengan penambahan luasan kemenyan. Gambar 1 menunjukkan bahwa produksi kemenyan di Provinsi Sumatera Utara meningkat 79% dari 4.730 ton (2010) ke 8.481 ton (2019). Sementara itu, luasan kemenyan mengalami penurunan kurang lebih 32%, dari sekitar 33.917 ha (2010) ke 23.119 ha (2019). Peningkatan produksi kemenyan dalam 10 tahun terakhir diduga disebabkan karena bertambahnya jumlah pohon kemenyan yang siap untuk dipanen. Dugaan ini didukung oleh data BPS yang menunjukkan bahwa luas areal kemenyan yang menghasilkan mengalami peningkatan hampir sekitar 1.5% dari 19.052 ha (2017) ke 19.336 ha (2019) (BPS, 2021d).

Penurunan luas hutan kemenyan di Sumatera Utara disebabkan oleh beberapa faktor seperti beralihnya fokus petani ke tanaman lain yang lebih menguntungkan, adanya konflik dengan pabrik pulp dan kertas, dan menurunnya permintaan dalam negeri (Fernández, 2004; García-Fernández et al., 2003; Katz et al., 1997; Kosar, 2015). Sitompul (2011)

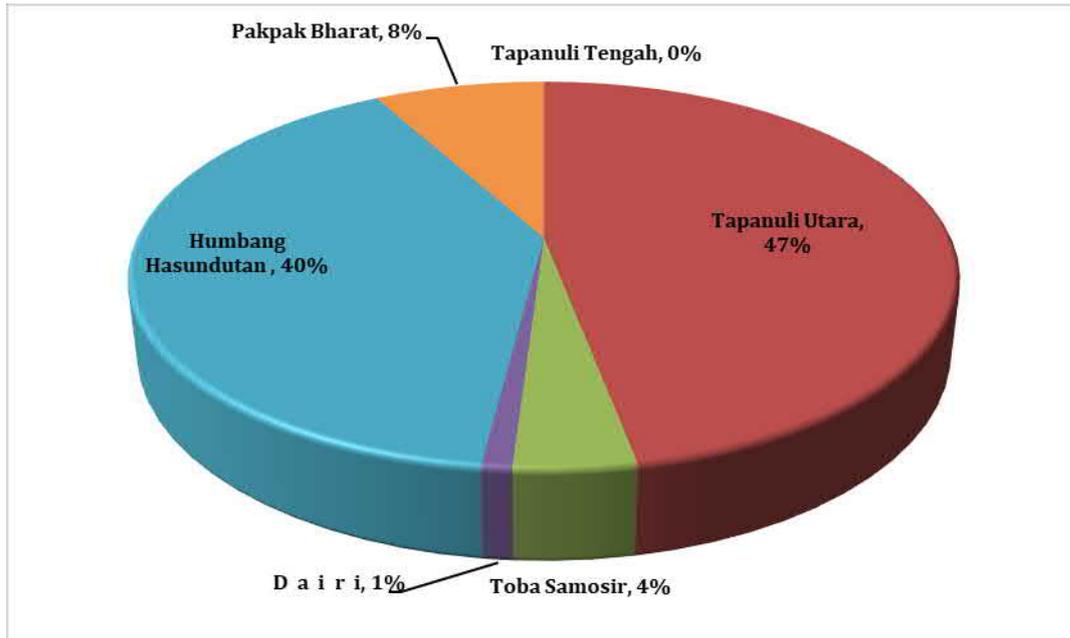
mengatakan bahwa penurunan luasan hutan kemenyan sudah terjadi sejak tahun 1985 akibat harga kemenyan yang tidak berpihak kepada para petani. Banyak lahan kemenyan yang ditelantarkan dan dikonversi menjadi tanaman perkebunan. Sitompul (2011) juga mengatakan bahwa petani yang masih bertahan adalah petani yang tidak memiliki pilihan usaha lain. Apabila tren ini terus berlanjut, kemenyan dikhawatirkan akan menjadi komoditi yang langka di masa depan.

Kabupaten Tapanuli Utara dan Humbang Hasundutan merupakan daerah dengan jumlah produksi kemenyan terbanyak (Gambar 2). Kedua daerah ini berkontribusi sebanyak 87% (7.378 ton) terhadap total produksi kemenyan di Sumatera Utara. Kedua kabupaten ini telah lama dikenal sebagai pemasok utama kemenyan (Katz et al., 2002; Purwanto et al., 2005; Sormin et al., 2020). Kecamatan Pangaribuan, Adian Koting, dan Pahae Julu merupakan kecamatan dengan produksi kemenyan terbesar di Kabupaten Tapanuli Utara (Tabel 1). Sementara di Kabupaten Humbang Hasundutan, pemasok kemenyan terbesar adalah kecamatan Pollung (Tabel 2).

Pengelolaan kemenyan umumnya melibatkan banyak petani (Waluyo et al., 2006). Jumlah petani yang terlibat dalam pengelolaan kemenyan di Provinsi Sumatera Utara mencapai 1.846 KK (Statistik Perkebunan Prov. SU, 2021). Jumlah petani kemenyan di Kabupaten Tapanuli Utara pada tahun 2019 adalah sebanyak 30.433 KK (Tabel 1). Sementara di Kabupaten Humbang Hasundutan, jumlah petani yang terlibat dalam pengelolaan kemenyan adalah sekitar 9.289 KK (Tabel 2). Kemenyan telah lama menjadi sumber pendapatan utama maupun sekunder bagi petani kemenyan dan berkontribusi cukup tinggi ( $\pm 70\%$ ) terhadap pendapatan masyarakat (Katz et al., 1997; Gaol dan Simangunsong, 2002).



**Gambar 1.** Luasan dan produksi kemenyan di Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2010-2019  
Sumber: Data penelitian diolah dari BPS (2021a, 2021b, 2021c, 2021d)



**Gambar 2.** Produksi kemenyan di berbagai kabupaten di Provinsi Sumatera Utara tahun 2019  
 Sumber: Data penelitian diolah dari BPS (2021d)

**Tabel 1.** Luas dan produksi kemenyan di beberapa kecamatan di Kabupaten Tapanuli Utara tahun 2019

Kecamatan	Luas (ha)	Produksi (ton)	Σ KK petani
Muara	7,00	2,25	11
Pagaran	23,90	5,80	282
Siatas Barita	52,00	12,30	108
Siborong-Borong	79,30	18,00	144
Simangumban	126,00	24,00	287
Sipahon	442,60	87,00	893
Purba Tua	641,00	118,00	1.102
Garoga	524,00	129,00	690
Pahae Jahe	546,50	136,70	1.114
Tarutung	1.021,30	255,00	1.852
Parmonangan	1.538,00	363,20	3.216
Sipahutar	1.482,00	490,00	1.603
Pahae Julu	2.047,00	571,00	4.024
Adian Koting	2.592,40	651,75	5.375
Pangaribuan	5.085,00	1.121,00	9.742
<b>Jumlah</b>	<b>16.208</b>	<b>3.985</b>	<b>30.443</b>

Sumber: Statistik Perkebunan Provinsi Sumatera Utara (2021)

**Tabel 2.** Luas dan produksi kemenyan di beberapa kecamatan di Kabupaten Humbang Hasundutan tahun 2019.

Kecamatan	Luas (ha)	Produksi (ton)	Σ KK petani
Pakkat	78,80	11,00	124
Sijama Polang	528,20	132,00	555
Onan Ganjang	757,00	195,00	2.157
Dolok Sanggul	927,00	213,00	3.194
Parlilitan	854,50	270,00	2.554
Pollung	1.772,50	2.572,00	705
<b>Jumlah</b>	<b>4.918</b>	<b>3.393</b>	<b>9.289</b>

Sumber: Statistik Perkebunan Provinsi Sumatera Utara (2021)

**Tata niaga kemenyan.** Hasil studi Gaol dan Simangunsong (2012) (Gambar 3) menunjukkan bahwa tata niaga kemenyan umumnya masih sangat kompleks (panjang). Petani umumnya menjual kemenyan ke pengumpul di desa, dan kadang-kadang petani juga dapat mendistribusikannya secara langsung ke pengumpul di tingkat kabupaten. Dari pengumpul di desa, kemenyan kemudian disalurkan ke pengumpul di Kabupaten. Dari pengumpul di Kabupaten, kemenyan didistribusikan ke pengolah, dan dari pengolah ke eksportir. Pada tingkat pengolah, kemenyan umumnya diproses terlebih dahulu dengan mencampurnya dengan damar (*Shorea spp.*), dan membentuknya menjadi bongkahan kemenyan (*incense block*) (Katz et al., 1997).

Harga kemenyan juga masih ditentukan oleh konsumen berdasarkan warna dan ukuran butiran getah (Jayusman dan Fiani, 2019). Harga kemenyan yang dibayarkan oleh para konsumen ini pada umumnya juga sangat dinamis (berubah-ubah) (Lumban Gaol et al., 2017). Disamping itu, informasi pasar kemenyan juga masih bersifat asimetrik, dimana akses petani kemenyan untuk memperoleh informasi pasar dan harga kemenyan masih sangat terbatas (Sitompul, 2011). Dengan melihat berbagai karakteristik di atas dapat disimpulkan bahwa tata niaga kemenyan masih bersifat oligopsoni, dimana informasi terkait pasar dan harga kemenyan hanya diketahui oleh pedagang, sementara petani berada pada posisi *price taker* (Purwanto et al., 2005; Salaka et al., 2012). Efisiensi sistem tata niaga kemenyan perlu dilakukan untuk mensejahterakan petani kemenyan sehingga pengelolaan kemenyan bisa terus berlanjut di Provinsi Sumatera Utara.

**Potensi Penerimaan Negara dari Kegiatan Pengelolaan Kemenyan.**

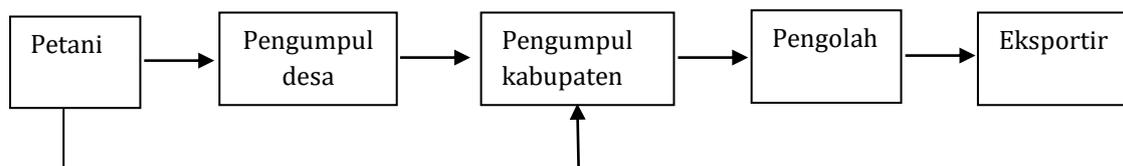
Berdasarkan Permenhut No. P.68 (2014), PP No. 12 (2014) dan BPS (2021d), potensi penerimaan negara dari pengelolaan kemenyan mencapai Rp. 10,18 milyar. Dalam pelaksanaannya, kemenyan belum memberikan kontribusi yang berarti terhadap negara. Minimnya kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara disebabkan karena tidak adanya implementasi Permenhut No. P.68 (2014) atau peraturan

serupa dari semenjak dahulu. Menurut Fernández et al. (2004), hal ini disebabkan oleh dua hal: (1) masyarakat menolak aturan seperti itu karena mereka beranggapan bahwa pengelolaan kemenyan dilakukan di tanah komunal (*communal lands*), dan bukan di tanah publik (*public lands*) seperti rotan dan bambu, dan (2) peraturan pemerintah daerah yang menggolongkan kemenyan sebagai tanaman perkebunan.

**Perbaikan tata niaga kemenyan.**

Kontribusi kemenyan terhadap masyarakat dan pemerintah dapat ditingkatkan dengan melakukan perbaikan terhadap tata niaga kemenyan. Langkah pertama yang dapat dilakukan adalah dengan membentuk badan usaha milik daerah (BUMD) yang berfungsi untuk mengelola perdagangan kemenyan. Saat ini, Kabupaten Humbang Hasundutan sudah mulai menginisiasi pembentukan BUMD, dan upaya ini telah disetujui oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) (Silaban, 2020). Pembentukan BUMD ini diharapkan dapat memutus panjangnya rantai pemasaran kemenyan dan komoditas lainnya, sehingga membawa manfaat ekonomi yang lebih besar bagi masyarakat dan negara. Hasil studi Gaol dan Simangunsong (2012) menunjukkan bahwa pemangkasan satu saluran pemasaran kemenyan (pengumpul desa) dapat meningkatkan *farmer's share* dari 64.29 - 69.29% (kemenyan super) dan 55.56 - 62.22% (kemenyan tahir). Apabila BUMD mampu memangkas dua saluran pemasaran kemenyan, maka kontribusi kemenyan terhadap petani dan negara meningkat signifikan.

Pembentukan BUMD ini juga diharapkan dapat meningkatkan nilai ekonomi kemenyan dengan menghasilkan berbagai produk bernilai ekonomi tinggi seperti parfum, sabun, dan berbagai produk lainnya. Disamping itu, BUMD juga diharapkan dapat memberikan pendampingan serta bimbingan teknis kepada petani kemenyan dalam menjaga kualitas kemenyan yang dihasilkan, dan menjaga kelestarian pengelolaan kemenyan. Selain itu, BUMD juga diharapkan dapat menyediakan informasi yang terbuka terkait harga dan pasar kemenyan.



**Gambar 3.** Tata niaga kemenyan  
Sumber: Diadopsi dari Gaol dan Simangunsong (2012)

Langkah kedua adalah membuat peraturan daerah sebagai dasar untuk menarik iuran perdagangan dan pengelolaan kemenyan. Langkah ini sangat diperlukan untuk meningkatkan kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara yang selama ini masih sangat minim. Untuk membuat peraturan ini, pemerintah daerah perlu memberikan batasan yang jelas antara produk kemenyan yang dihasilkan dari kawasan hutan dan lahan milik masyarakat. Tarif iuran kemenyan yang dihasilkan dari kawasan hutan dapat disesuaikan dengan Permenhut No. P.68 (2014) dan PP No. 12 (2014).

Disamping perbaikan tata niaga, partisipasi aktif masyarakat juga sangat diperlukan dalam perbaikan tata niaga kemenyan ini. Tanpa partisipasi aktif dari masyarakat dalam mendukung program pemerintah, masalah pengelolaan dan tata niaga kemenyan ini tidak akan pernah selesai. Masyarakat juga perlu membentuk asosiasi petani kemenyan yang berfungsi sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi petani kemenyan.

#### KESIMPULAN

Selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir, luasan hutan kemenyan di Provinsi Sumatera Utara mengalami penurunan yang cukup signifikan, meskipun tidak disertai dengan penurunan produksi kemenyan. Penurunan luasan hutan kemenyan ini disebabkan oleh beralihnya masyarakat ke komoditi lain yang lebih menguntungkan (akibat tidak stabilnya harga kemenyan), konflik dengan pabrik pulp dan kertas, dan menurunnya permintaan dalam negeri. Potensi penerimaan negara dari pengelolaan kemenyan mencapai Rp. 10.18 milyar. Namun demikian, kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara masih sangat minim akibat tidak adanya implementasi Permenhut No. P.68 (2014), PP No. 12 (2014), dan peraturan sejenis. Disamping itu, manfaat ekonomi yang diterima petani kemenyan masih sangat minim akibat sistem tata niaga yang masih sangat Panjang. Perbaikan tata niaga kemenyan sangat diperlukan dalam meningkatkan kontribusi kemenyan terhadap kehidupan petani kemenyan dan pemerintah daerah. Perbaikan tata niaga kemenyan ini dapat dilakukan dengan membentuk BUMD untuk memutus panjangnya rantai tata niaga kemenyan dan mengeluarkan peraturan daerah sebagai dasar dalam menetapkan kontribusi pengelolaan kemenyan terhadap pemerintah. Masyarakat juga perlu membentuk asosiasi petani kemenyan yang berfungsi sebagai wadah dalam memperjuangkan aspirasi petani.

Disamping itu, partisipasi aktif masyarakat juga sangat dibutuhkan dalam mendukung upaya pemerintah memperbaiki tata niaga kemenyan ini.

#### REKOMENDASI

1. Asosiasi petani kemenyan perlu dibentuk sebagai wadah untuk memperjuangkan aspirasi petani kemenyan.
2. Pembentukan BUMD di Kabupaten Humbahas diharapkan tidak hanya sebatas memutus panjangnya rantai pemasaran kemenyan, tetapi juga dapat menambah nilai ekonomi kemenyan dengan memproduksi produk jadi dan setengah jadi
3. Pemerintah daerah perlu mengeluarkan peraturan daerah sebagai dasar dalam menarik iuran pengelolaan kemenyan sehingga kontribusi kemenyan terhadap penerimaan negara meningkat. Dalam membuat peraturan ini, pemerintah daerah perlu memberikan batasan yang jelas terhadap kemenyan yang dikelola di dalam kawasan hutan dan lahan milik pribadi. Dalam mengeluarkan peraturan ini, pemerintah daerah bisa mengacu kepada Permenhut No. P.68 (2014) dan PP No. 12 (2014).
4. Partisipasi aktif masyarakat juga sangat diperlukan dalam mendukung program pemerintah.

#### UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Balai Penerapan Standar dan Instrumen Lingkungan Hidup dan Kehutanan Aek Nauli, serta Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Utara atas kontribusinya dalam penulisan artikel ini. Freddy Jontara Hutapea berperan sebagai kontributor utama dalam penulisan artikel ini, sementara Pratiara Lamin dan Ahmad Dany Sunandar berperan sebagai kontributor anggota.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Baines, G. dan Hendro, M. 2002. Indonesia. Dalam: Carew-Reid, J. editor. *Biodiversity planning is Asia*. Gland dan Cambridge: IUCN, hal. 131-157.
- BPS. 2021a. Luas tanaman dan produksi kemenyan tanaman perkebunan rakyat menurut Kabupaten, 2014. [Online] Dari: <https://sumut.bps.go.id/statictable/2015/12/04/393/luas-tanaman-dan-produksi-kemenyan-tanaman-perkebunan-rakyat-menurut-kabupaten-2014.html>.
- BPS. 2021b. Luas tanaman dan produksi kemenyan tanaman perkebunan rakyat menurut Kabupaten, 2015. [Online] Dari: <https://sumut.bps.go.id/statictable/2017/10/12/686>

- /luas-tanaman-dan-produksi-kemenyan-tanaman-perkebunan-rakyat-menurut-kabupaten-kota-2015.html.
- BPS. 2021c. Luas tanaman dan produksi kemenyan tanaman perkebunan rakyat menurut Kabupaten/Kota, 2017. [Online] Dari: <https://sumut.bps.go.id/statictable/2018/09/04/1043/luas-tanaman-dan-produksi-kemenyan-tanaman-perkebunan-rakyat-menurut-kabupaten-kota-2017>.
- BPS. 2021d. Luas tanaman dan produksi kemenyan tanaman perkebunan rakyat menurut Kabupaten/Kota, 2019. [Online] Dari: <https://sumut.bps.go.id/statictable/2021/04/21/2342/luas-tanaman-dan-produksi-kemenyan-tanaman-perkebunan-rakyat-menurut-kabupaten-kota-2019.html>.
- Coppen, J.J.W. 1999. Benzoin: production, uses, and international trade. *Perfumer and Florist* 24, hal. 11-22.
- FAO. 2020. *Global forest resources assessment 2020: main report*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- García-Fernández, C., Casado, M.A., Pérez, M.R. 2003. Benzoin gardens in North Sumatra, Indonesia: effects of management on tree diversity. *Conservation Biology* 17(3), hal. 829-836.
- García-Fernández, C. 2004. Benzoin, a resin produced by *Styrax* trees in North Sumatera Province, Indonesia. Dalam: Kusters, K., dan Belcher, B. editor. *Forest products, livelihoods and conservation: case studies of non-timber forest product systems*. Volume 1-Asia. Bogor: CIFOR, hal. 151-168.
- Gaol, E.D.L. dan Simangunsong, B.C.H. 2012. Analisis profitabilitas dan tata niaga kemenyan di Desa Sampean Kabupaten Humbang Hasundutan Sumatera Utara. *Jurnal Ilmu dan Teknologi Kayu Tropis* 10(2), hal. 130-138.
- Hutapea, F.J. 2017. Beberapa tumbuhan HHBK asal Papua yang dimanfaatkan masyarakat lokal. *Forpro* 6(2), hal. 37-42.
- Hutapea, F.J., Kuswandi, R., dan Asmoro, J.P. 2020. Potensi dan sebaran masoi (*Cryptocarya massoy*) di Kabupaten Teluk Bintuni dan Kabupaten Kaimana. *Jurnal Penelitian Kehutanan Falook* 4(1), hal. 57-70.
- Jayusman. 2014. Mengenal pohon kemenyan (*Styrax* spp.): jenis dengan spektrum pemanfaatan luas yang belum dioptimalkan. Bogor: IPB Press.
- Jayusman dan Fiani, A. 2019. Strategi pemuliaan kemenyan bulu (*Styrax benzoine* var *hiliferum*). Dalam: Asngad, A. dkk. editor. *Prosiding Seminar Nasional Pendidikan Biologi dan Saintek ke IV: Isu-Isu Strategis Sains, Lingkungan, dan Inovasi Pembelajarannya*. Surakarta, 27 April 2019. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta, hal. 148-154.
- Karokaro, A.S. 2020. Pahit petani kala tengkulak kuasai niaga kemenyan. [Online] Dari: <https://www.mongabay.co.id/2020/06/25/pahit-petani-kala-tengkulak-kuasai-niaga-kemenyan/>.
- Katz, E., Goloubinoff, M., Perez, M. R., dan Michon, G. 1997. Experiences in benzoin resin production in Sumatra, Indonesia. Dalam: Mugah, J. O. dkk. editor. *Proceedings of A Regional Conference for Africa: Conservation, Management and Utilisation of Plant Gums, Resins and Essential Oils*. Nairobi, Kenya, 6-10 October 1997, hal. 56-66.
- Katz, E., García, C., dan Goloubinoff, M. 2002. *Sumatra benzoin* (*Styrax* spp.). Dalam: Shanley, P. dkk. editor. *Tapping the green market: certification and management of non-timber forest products*. London: Earthscan.
- Kashio, M., dan Johnson, D.V. 2001. *Monograph on benzoin (balsamic resin from Styrax species)*. Bangkok: FAO.
- Kosar, M. 2015. Peran perbankan terhadap ekspansi industri dan hutan tanaman industri PT Toba Pulp Lestari yang menyebabkan terjadinya perusakan lingkungan dan maraknya konflik. *Intip Hutan* Edisi Desember, hal. 12-16.
- Leandha, M. 2021. Kisah haminjon di Tanah batak, dulu melebihi emas sekarang di ambang cemas (bagian 2). [Online] Dari: <https://regional.kompas.com/read/2021/02/05/13090331/kisah-haminjon-di-tanah-batak-dulu-melebihi-emas-sekarang-di-ambang-cemas?page=all>.
- Lumban Gaol, S.B.M., Yoza, D., dan Arlita, T. 2017. Analisis pemasaran kemenyan (*Styrax* spp.) di Desa Simarigung (Study kasus di Desa Simarigung, Kec. Dolok Sanggul, Kab. Humbang Hasundutan. *Jurnal Ilmu-Ilmu Kehutanan* 1(2), hal. 39-45.
- Peraturan Menteri Kehutanan. 2007. *Hasil hutan bukan kayu* (Permenhut No. P.35/Menhut-II/2007).
- Peraturan Menteri Kehutanan. 2014. *Penetapan harga patokan hasil hutan untuk perhitungan provisi sumber daya hutan, ganti rugi tegakan dan penggantian nilai tegakan* (Permenhut No. P. 68/Menhut-II/2014).
- Peraturan Pemerintah. 2014. *Jenis dan tarif atas jenis penerimaan negara bukan pajak yang berlaku pada Kementerian Kehutanan* (PP No. 12 tahun 2014).
- Purwanto, Y., Waluyo, E.B, dan Munawaroh, E. 2005. The ethnobotany of benzoin (*Styrax* spp.). *Journal of Tropical Ethnobiology* 2(1), hal. 18-34.
- Rustiadi, E., Kartodiharjo, H., Juanda, B., Agusta, I., Rusdiana, O., Nasution, A. et al. 2015. *Analisis tematik ST2013 subsektor: analisis rumah tangga usaha bidang kehutanan dan rumah tangga sekitar hutan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Salaka, F.J., Nugroho, B., dan Nurrochmat, D.R. 2012. Strategi kebijakan pemasaran hasil hutan bukan kayu

di Kabupaten Seram Bagian Barat, Provinsi Maluku. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 9(1), hal. 50-65.

Silaban, K. 2020. Kemendagri setuju pembentukan BUMD pertanian Humbahas. [Online] Dari: [https://medanbisnisdaily.com/news/online/read/2020/04/23/106387/kemendagri\\_setujui\\_pembentukan\\_bumd\\_pertanian\\_humbahas/](https://medanbisnisdaily.com/news/online/read/2020/04/23/106387/kemendagri_setujui_pembentukan_bumd_pertanian_humbahas/).

Sitompul, M. 2011. Kajian pengelolaan hutan kemenyan (*Styrax* sp.) di Kabupaten Humbang Hasundutan, Provinsi Sumatera Utara. Tesis Magister, Institut Pertanian Bogor.

Sormin, E., Harefa, N., Purba, L.S.L., Sumiyati, dan Nadeak, B. 2020. Benzoic acid isolation from frankincense. Dalam: Rahim, R. dkk. editor. *Proceedings of the 2nd Annual Conference on Blended Learning, Educational Technology and Innovation*. Amsterdam: Atlantis Press, hal. 217-221.

Statistik Perkebunan Prov. SU. 2021. Data luas areal, produksi dan produktivitas perkebunan rakyat komoditas kemenyan tahun 2019. [Online] Dari: <http://disbun.sumutprov.go.id/statistik/web/index.php?r=site%2Flaporan-komoditi&tahun=2019&kabupaten=6&komoditas=8>.

Waluyo, T.K., Hastoeti, P. dan Prihatiningsih, T. 2006. Karakteristik dan sifat fisiko-kimia berbagai kualitas kemenyan di Sumatera Utara. *Jurnal Penelitian Hasil Hutan* 24(1), hal. 47-61.

## Hasil Penelitian

# KRITERIA, KELEMBAGAAN DAN KEBIJAKAN PRIORITAS DALAM MITIGASI KONFLIK MANUSIA-ORANGUTAN TAPANULI DI SUMATERA UTARA

## *(CRITERIA, INSTITUTIONAL, AND PRIORITY POLICIES IN MITIGATING CONFLICT BETWEEN HUMAN AND TAPANULI ORANGUTANS IN NORTH SUMATERA)*

*Wanda Kuswanda\**, *R. Hamdani Harahap\*\**, *Hadi S. Alikodra\*\*\**, *Robert Sibarani\*\*\*\**

\*Pusat Riset Ekologi dan Etnobiologi, Badan Riset dan Inovasi Nasional, Bogor, Indonesia  
Jl. Raya Jakarta-Bogor Km.46, Cibinong, Kabupaten Bogor, 16911  
Jawa Barat -Indonesia  
Email: wkuswann@yahoo.com

\*\*Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia  
Jalan Dr. A. Sofian No.1A, Padang Bulan, Kec. Medan Baru, Kota Medan, 20153  
Sumatera Utara - Indonesia

\*\*\*Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor  
Jl. Lingkar Akademik Kampus IPB, Dramaga, Babakan, Kec. Dramaga, Kabupaten Bogor, 16680  
Jawa Barat - Indonesia

\*\*\*\*Fakultas Ilmu Budaya-Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia  
Jalan Universitas No.19, Padang Bulan, Kec. Medan Baru, Kota Medan, 20153  
Sumatera Utara - Indonesia

*Diterima: 05 Maret 2022; Direvisi: 27 Juni 2022; Disetujui: 14 Juli 2022*

## ABSTRAK

Konflik manusia dan orangutan tapanuli (*Pongo tapanuliensis*) di Sumatera Utara meningkat dalam lima tahun terakhir. Penyebab konflik adalah deforestasi hutan, pembukaan lahan, kerusakan tanaman dan perubahan iklim. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi kriteria dan kelembagaan prioritas serta rekomendasi kebijakan dalam mitigasi konflik manusia-orangutan tapanuli sehingga dapat menciptakan hubungan harmonis keduanya di masa mendatang. Pengumpulan data dilakukan melalui penyebaran kuesioner dengan metode Analytical Hierarchy Process (AHP) dan wawancara terstruktur. Analisis data dilakukan dengan menggunakan Software Expert Choice dan Microsoft Excel 2010. Hasil penelitian menyatakan bahwa kriteria prioritas adalah pemulihan ekologi (habitat dan populasi) dan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Lembaga yang paling tepat untuk melaksanakan program mitigasi adalah pemerintah dan lembaga adat. Perusahaan swasta dan LSM dapat mendukung dan terlibat dalam program pemerintah. Kebijakan dan program yang direkomendasikan antara lain 1) para pihak mendorong peraturan penanggulangan konflik manusia-satwa liar (Permenhut No. 48 tahun 2008) menjadi peraturan pemerintah; 2) pemulihan kebutuhan ekologi orangutan melalui peningkatan pengamanan hutan konservasi, menetapkan blok pelestarian satwa pada Kesatuan Pengelolaan Hutan dan pengembangan koridor satwa; dan 3) meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan kearifan lokal masyarakat melalui pembangunan desa ekowisata, membangun pusat perikanan dan peternakan dan meningkatkan peranan kearifan lokal dalam pengelolaan lahan.

**Kata kunci:** konflik, pemerintah, masyarakat, orangutan tapanuli, hutan

## ABSTRACT

The conflict between humans and orangutan tapanuli (*Pongo tapanuliensis*) in North Sumatra has increased in the last five years. Their conflicts are caused by deforestation, land clearing, crop damage, and climate change. This study aims to obtain information on criteria and priority institutions as well as policy recommendations in mitigating human-orangutan tapanuli conflict to create a harmonious relationship between them in the future. We have collected data by distributing questionnaires by the Analytical Hierarchy Process (AHP) method and structured interviews. Data analysis was carried out using Expert Choice and Microsoft Excel 2010 Software. The priority criteria were ecological restoration (habitat and population) and community economic empowerment. The most appropriate institutions to implement the mitigation program are the government and customary institutions. Private companies and NGOs can support and engage in government programs. The recommended policies and programs include 1) the parties to encourage regulations for dealing with human-wildlife conflicts (Permenhut No. 48 of 2008) into government regulations; 2) restoration of the ecological needs of orangutans through increasing security in conservation forests, establishing animal conservation blocks in the Forest Management Unit and developing animal corridors; and 3) increasing economic empowerment and local wisdom of the community through the development of ecotourism villages, building fishery and animal husbandry centers and increasing the role of local wisdom in land management.

**Keywords:** conflict, government, community, conservation, forest

## PENDAHULUAN

Peraturan Menteri Kehutanan No. 48 tahun 2008 menyatakan bahwa konflik manusia dan satwa liar merupakan segala interaksi antara manusia dan satwa liar yang mengakibatkan efek negatif kepada kehidupan sosial manusia, ekonomi, kebudayaan dan pada konservasi satwa liar dan atau pada lingkungannya (Departemen Kehutanan, 2008). Konflik manusia-satwa liar dapat disebabkan oleh deforestasi hutan (Scanes, 2018; Lino et al. 2019), meningkatnya lahan perkebunan, pertanian dan pemukiman (Makindi et al., 2014; Padalia et al., 2019; Naha et al., 2020); kemiskinan atau rendahnya ekonomi masyarakat (Matseketsa et al., 2019); kerusakan tanaman masyarakat (Findlay, 2016) dan perubahan iklim (Ram et al., 2022). Konflik manusia dan satwa liar di Sumatera Utara semakin meningkat karena habitat satwa terus dibuka dan satwa keluar dari hutan sehingga merusak dan menjadikan tanaman masyarakat sebagai sumber pakan untuk bertahan hidup, seperti terjadi pada orangutan (Atmoko et al., 2014; Kuswanda et al., 2020).

Sumatera Utara merupakan provinsi yang masih memiliki dua spesies orangutan, yaitu orangutan Sumatera (*Pongo abelii*) dan orangutan tapanuli (*Pongo tapanuliensis*). Kedua spesies orangutan tersebut telah dikategorikan sebagai satwa yang kritis terancam punah secara global (*critically endangered*) dalam daftar *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources Red List of Threatened Species* (IUCN, 2019). Orangutan tapanuli sebarannya hanya terdapat di Lansekap Batang Toru sehingga ancaman kepunahannya sangat tinggi dibandingkan spesies lainnya

(Kuswanda, 2014; Nater et al., 2017; Meijaard et al., 2018).

Konflik orangutan di Lansekap Hutan Batang Toru terus meningkat dalam lima tahun terakhir terutama di wilayah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Tapanuli Utara (Balai KSDAE Sumatera Utara, 2018). Perbedaan kepentingan manusia dan orangutan tapanuli dalam penggunaan sumberdaya hutan dan lahan yang semakin terbatas mengakibatkan konflik semakin terbuka (Anand and Radhakrishna, 2017; Shilongo et al., 2018). Kuswanda (2014) menyatakan bahwa orangutan sering ditemukan pada lahan olahan masyarakat dan mengkonsumsi durian, petai dan jengkol. Petani mengalami gagal panen dan mengakibatkan kerugian secara ekonomi (Liordos et al., 2017; Matseketsa et al., 2019).

Departemen Kehutanan, (2008); Soulsbury and White (2015); Blackwell et al., (2016) menyatakan bahwa untuk menemukan solusi dalam mitigasi konflik maka harus didekati dari berbagai aspek ekologi, kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat serta kebijakan yang tepat. Namun, untuk mengimplementasikan berbagai aspek tersebut tentunya membutuhkan biaya yang tinggi dan kolaborasi antar kelembagaan yang sinergi. Hal ini akan sulit di tengah rendahnya anggaran pemerintah untuk penanggulangan konflik satwa dan koordinasi antar lembaga terkait belum berjalan optimal (Garsetiasih, 2012; Kuswanda, 2014; Wilson et al., 2021). Dalam hal ini tentunya diperlukan informasi terkait kriteria dan lembaga prioritas untuk mengembangkan program mitigasi konflik manusia-orangutan yang lebih komprehensif. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan informasi kriteria dan lembaga prioritas dan rekomendasi kebijakan dalam

mitigasi konflik manusia-orangutan tapanuli di Sumatera Utara sehingga dapat menciptakan hubungan harmonis antara manusia dan satwa liar terancam punah.

## METODE

**Pelaksanaan Penelitian.** Penelitian dilakukan melalui penyebaran kuesioner dengan metode *Analytical Hierarchy Process* (AHP) dan wawancara terstruktur (Saaty, 1993; Herlawati, 2013). Penyebaran kuesioner dilakukan secara *on line*, seperti melalui e-mail dan aplikasi lainnya karena sedang dalam Pandemi Covid-19. Responden merupakan ahli/*expert* yang dipilih secara *purposive sampling* pada berbagai lembaga terkait yang diketahui memiliki pengalaman sesuai topik penelitian.

Responden dikelompokkan dalam empat kategori: 1) Peneliti dan akademisi dari perguruan tinggi 2) Pemerintah meliputi Pusat (Balai Besar Konservasi Sumberdaya Alam dan Ekosistem/BBKSDAE Sumatera Utara) dan Daerah (Dinas Kehutanan Sumatera Utara, Pemerintah Kabupaten Tapanuli Selatan dan Pengelola KHP XI), 3) Perusahaan Swasta yang beroperasi di Kabupaten Tapanuli Selatan dan 4) Lembaga desa/adat dari tiga desa konflik. Total responden ahli dari empat lembaga sebanyak 14 responden. Penelitian dilakukan pada Bulan Maret sampai Mei 2020.

**Prosedur Pengumpulan Data.** Metode AHP digunakan karena memiliki kemampuan untuk memandang masalah dengan faktor yang kompleks dalam suatu kerangka yang terorganisir dan adanya interaksi dan saling ketergantungan antar faktor secara sederhana (Firdaus et al., 2011). Kuesioner disusun dengan bobot penilaian antara 1 sampai 9. Penetapan

prioritas elemen dengan perbandingan berpasangan dalam kuesioner dapat dilihat pada Tabel 1 (Saaty, 1993; Franek and Kresta, 2014; Leal et al., 2020; De Marinis et al., 2020). Responden diminta untuk menilai aspek mana yang lebih penting dan seberapa kali lebih penting dibanding aspek lainnya terutama terkait meliputi prioritas kriteria dan lembaga untuk mitigasi konflik manusia-orangutan tapanuli.

**Analisis Data.** Analisis untuk mengetahui prioritas kriteria dan lembaga dalam mitigasi konflik manusia-orangutan Tapanuli menggunakan *Software Expert Choice dan Microsoft Excel 2010* (Herlawati, 2013). Hasil pembobotan dari masing-masing responden sebagai *expert* tersebut dibuat menjadi suatu matriks gabungan agar diperoleh rata-rata nilai geometris dari setiap variabel. Tahapan analisis data merujuk pada Saaty (1993) dan Herlawati (2013) yang meliputi: dekomposisi (*decomposition*), *comparative judgement*, penentuan tingkat konsistensi, penentuan prioritas pada setiap aspek penelitian dan sintesis hasil penilaian (*synthesis of priority*). Tingkat signifikansi hasil penilaian responden dihitung dengan nilai rasio konsistensi (CR) dengan batasan  $CR \leq 0,1$  (Saaty & Vargas, 2012). CR dihitung untuk semua perbandingan berpasangan per responden, per kelompok responden dan secara keseluruhan menggunakan program excel (Csató, 2017; Xu & Wang, 2013).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Penetapan Prioritas Kriteria dalam Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli.

**Tabel 1.** Skala komparasi dalam penetapan prioritas dengan AHP

Intensitas Kepentingan	Keterangan	Penjelasan
1	Kedua elemen sama pentingnya	Dua elemen mempunyai pengaruh yang sama besar terhadap tujuan
3	Elemen yang satu sedikit lebih penting daripada elemen yang lainnya	Pengalaman dan penilaian sedikit menyokong satu elemen dibandingkan elemen lainnya
5	Elemen yang satu lebih penting daripada elemen yang lainnya	Pengalaman dan penilaian sangat kuat menyokong satu elemen dibandingkan elemen lainnya
7	Satu elemen jelas lebih penting daripada elemen lainnya	Satu elemen yang kuat sama dominan terlihat dalam praktek
9	Satu elemen mutlak penting daripada elemen lainnya	Bukti yang mendukung elemen yang satu terhadap elemen lain memiliki tingkat penegasan tertinggi yang mungkin menguatkan
2,4,6,8	Nilai-nilai antara dua nilai pertimbangan yang berdekatan	Nilai ini diberikan bila ada dua kompromi diantara dua pilihan

Sumber: Saaty (1993) dan Herlawati (2013)

Kriteria yang ditetapkan untuk diimplementasikan dalam mitigasi konflik meliputi aspek ekologi, aspek ekonomi, aspek sosial dan aspek kearifan lokal. Keempat aspek ini dipilih karena mempengaruhi kehidupan satwa liar maupun aktivitas manusia dalam mewujudkan pembangunan hutan yang berkelanjutan (Atmoko et al., 2014; Sibarani, 2014; Kakoty, 2018; Alikodra, 2019; Wang et al., 2018). Hasil analisis prioritas kriteria berdasarkan kuesioner AHP disajikan pada Tabel 2. Tingkat kriteria prioritas yang penting dilaksanakan menurut ahli dan lembaga terkait sedikit berbeda. Hal ini dapat terjadi karena pengaruh pemahaman, pengetahuan dan tupoksi pada setiap instansinya. Namun, hasil penilaian semua responden menyatakan bahwa aspek ekologi dan aspek ekonomi yang paling prioritas untuk diimplementasikan dalam mitigasi manusia-orangutan tapanuli. Aspek kearifan lokal dan sosial merupakan faktor pendukung agar program mitigasi dapat berjalan optimal. Hasil ini menunjukkan bahwa perbaikan ekologi memiliki peran penting untuk meminimalisir potensi konflik.

Faktor ekologi yang penting bagi orangutan adalah sumber pakan, pohon sarang dan pelindung, ruang yang cukup untuk berjelajah dan aman dari predator (Kuswanda, 2014; Haryanto et al., 2019). Orangutan membutuhkan jumlah pakan yang cukup banyak karena ukuran tubuhnya yang cukup besar. Pakan orangutan adalah buah, daun muda, umbut, biji-bijian, tunas, bunga, liana, sejumlah kecil serangga, serta mineral tanah (Haryanto et al., 2019). Orangutan juga merupakan satwa yang selalu membuat sarang setiap hari. Ketersediaan pakan dan pohon sarang dapat mempengaruhi sebaran dan populasi orangutan. Apabila pakan berkurang maka orangutan akan mencari makanan dan bersarang pada lahan masyarakat sehingga peluang konflik menjadi tinggi (Kuswanda et al., 2021a).

Hasil wawancara dengan responden dari pemerintah daerah menyebutkan bahwa dengan meningkatnya pembukaan lahan, terutama skala besar di Lansekap Batang Toru, orangutan semakin sering ditemukan pada lahan masyarakat. Peluang terjadinya konflik akan meningkat pada lahan yang banyak pohon pakan, seperti pada lahan dengan model kebun campuran/agroforestry. Masyarakat membudidayakan durian (*Durio zibethinus*), petai (*Parkia speciosa*) dan aren (*Arenga pinnata*) yang juga merupakan makanan yang disukai oleh orangutan (Kuswanda et al., 2021b). Pemulihan aspek ekologi pada habitat yang rusak, terutama pada hutan konservasi dan hutan lindung, seperti penanaman pohon pakan

dinilai responden menjadi sangat prioritas dalam meminimalkan potensi konflik.

Aspek lain yang perlu menjadi prioritas adalah mengembangkan kriteria ekonomi dan kearifan lokal masyarakat. Konflik sering dipicu karena pemanfaatan sumberdaya hutan yang eksploitatif oleh perusahaan maupun masyarakat yang merusak habitat orangutan. Kehidupan masyarakat di Tapanuli yang berbasis dari sektor pertanian dan perkebunan dengan kebutuhan lahan yang luas harus diminimalisir dengan alternative ekonomi lainnya. Program ketahanan pangan bagi petani kecil berbasis ekonomi nilai tambah dan eksistensi kearifan lokal diperlukan dalam penanganan konflik manusia dan satwa liar (Sibarani, 2014; Matseketsa et al., 2019; Siljander et al., 2020).

**2. Penetapan Prioritas Lembaga dalam Mitigasi Konflik.** Hasil analisis prioritas lembaga dalam pelaksanaan mitigasi konflik manusia-orangutan tapanuli seperti pada Tabel 3. Sebagian besar responden menyatakan bahwa prioritas pertama lembaga dalam mitigasi konflik adalah lembaga pemerintah, kecuali menurut penilaian dari kelompok LSM/NGO. Menurut responden dari kelompok LSM menyebutkan bahwa LSM merupakan lembaga yang mudah untuk mengelaborasi dan mengkoordinasikan berbagai program dibandingkan lembaga lainnya sehingga perlu menjadi prioritas untuk menangani konflik satwa.

Namun hasil wawancara dari kelompok ahli menyebutkan sebaiknya LSM sebagai pendukung atau pendamping program yang dikembangkan oleh lembaga lainnya. Penganggaran dana pada LSM sering tidak kontinyu berbeda halnya dengan lembaga pemerintah atau perusahaan swasta. Pelaksanaan mitigasi konflik manusia-orangutan tentunya membutuhkan kerjasama para pihak, bukan hanya tanggung jawab pemerintah. Berbagai program konservasi satwa liar sering mengalami kegagalan salah satunya akibat kurangnya koordinasi para pihak (Kuswanda, 2014).

Penyebab konflik orangutan sangat kompleks sehingga penanggulangannya membutuhkan keterlibatan para pihak. Koordinasi dan kerjasama antar pihak merupakan langkah awal untuk memaduserasikan berbagai kepentingan untuk meningkatkan konservasi orangutan maupun pemberdayaan sosial dan ekonomi masyarakat. Manusia dan orangutan merupakan bagian rantai keseimbangan ekosistem alam yang sama penting untuk mewujudkan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan (Alikodra, 2019).

Menurut penilaian para pihak, lembaga desa/adat juga sangat dibutuhkan perannya dalam mitigasi konflik manusia-orangutan. Lembaga desa merupakan institusi formal yang secara langsung paling mudah diakses oleh masyarakat.

Begitu juga dengan lembaga adat yang bisa ditemukan hampir di setiap desa di Tapanuli. Keberadaan lembaga di tingkat bawah ini diharapkan dapat memberikan pemahaman dan mengatur penggunaan lahan maupun aktivitas masyarakat dalam pemanfaatan sumberdaya hutan di tingkat tapak. Lembaga desa/adat bisa mengatur akses masyarakat terhadap sumberdaya lahan maupun hutan yang mungkin akan lebih ditaati oleh masyarakatnya. Lembaga desa diharapkan juga dapat menjadi pendorong dan penggerak masyarakat untuk berpartisipasi dalam program mitigasi konflik secara mandiri.

Namun demikian, dalam implementasi mitigasi konflik sebaiknya dilakukan secara manajemen kolaboratif, pengelolaan bersama atau pengelolaan multipihak (Kakoty, 2018), termasuk pada Lansekap Batang Toru (Rahjan et al., 2019). *Stakeholders* dapat bekerjasama sebagai mitra yang setara mulai dari pengambilan keputusan sampai implementasi di lapangan (Garsetiasih, 2016). Untuk mengembangkan pengelolaan kolaboratif maka

pemerintah dapat berperan sebagai koordinatornya. Co-manajemen dapat dikembangkan sebagai organisasi nirlaba untuk membantu pemerintah dalam pengembangan konservasi melalui pola kemitraan (Baghai et al., 2018).

Pola pengelolaan secara kolaboratif melalui pola kemitraan di antara berbagai pihak yang berkepentingan secara bersama dapat berbagai fungsi, wewenang dan tanggung jawab sesuai dengan tupoksinya masing-masing dan berada dibawah koordinasi instansi pemerintah (Runting et al., 2015; Russon et al., 2015). Pelaksanaan pengelolaan kolaboratif dapat merujuk pada Peraturan Menteri Kehutanan No. 19 tahun 2004 (Departemen Kehutanan, 2004). Untuk mengembangkan manajemen kolaboratif dapat diawali dari pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Konflik Manusia-Satwa Liar dan dan Satuan Tugas Penanggulangan Konflik antara manusia dan satwa liar sebagai amanat dalam Peraturan Permenhut Nomor 48 tahun 2008 tentang penanggulangan konflik manusia dan satwa liar (Departemen Kehutanan, 2008), terutama di tingkat Kabupaten. Di Sumatera Utara, pembentukan tim penanggulangan konflik satwa liar sudah ada namun belum berjalan secara optimal.

**Tabel 2.** Perbandingan rata-rata bobot prioritas kriteria dalam mitigasi konflik

Kriteria	Responden						
	Ahli/ <i>Expert</i> (n=4)	Pemerintah (n=4)	LSM/ NGO (n=4)	Swasta (n=3)	Lembaga Desa/Adat (n=3)	Stakeholders (n=18)	
Ekologi	0,522	0,416	0,387	0,303	0,164	0,400	1
Ekonomi	0,222	0,197	0,275	0,432	0,480	0,293	2
Sosial	0,147	0,140	0,103	0,119	0,153	0,134	4
Kearifan Lokal	0,110	0,247	0,235	0,145	0,203	0,173	3
Consistency Ratio	0,087	0,055	0,096	0,005	0,015	0,060	

Sumber: Data primer (2020)

**Tabel 3.** Perbandingan rata-rata bobot prioritas lembaga dalam mitigasi konflik

Lembaga	Responden						
	Ahli/ <i>Expert</i> (n=4)	Peme- rintah (n=4)	LSM/ NGO (n=4)	Swasta (n=3)	Lembaga Desa/Adat (n=3)	Stake-holders (n=18)	
Pemerintah	0,496	0,492	0,307	0,578	0,424	0,494	1
Lembaga Desa/Adat	0,284	0,264	0,226	0,119	0,277	0,212	2
LSM/NGO	0,089	0,112	0,320	0,156	0,119	0,153	3
Perusahaan Swasta	0,130	0,132	0,147	0,147	0,180	0,141	4
Consistency Ratio	0,037	0,011	0,057	0,045	0,003	0,048	

Sumber: Data primer (2020)

Peningkatan koordinasi antar lembaga dalam Tim harus terus ditingkatkan sehingga apabila terjadi laporan konflik sudah ada skema untuk penanganannya. Instansi pemerintah akan kesulitan dalam mitigasi konflik apabila tidak dibantu oleh para pihak. Setiap instansi yang terkait dalam Tim Penanggulangan Konflik dapat menyusun program terencana dan mengalokasikan anggarannya yang dikoordinasikan oleh ketua Tim, dalam hal ini Pemerintah Provinsi Sumatera Utara dan/atau pemerintah tingkat kabupaten.

## KESIMPULAN

Kriteria yang paling prioritas dalam mitigasi konflik manusia dan orangutan tapanuli adalah aspek ekologi, kemudian ekonomi, kearifan lokal dan pengembangan sosial masyarakat. Keempat aspek ini harus dilaksanakan secara proporsional dalam mitigasi konflik manusia-satwa liar. Lembaga yang prioritas untuk melaksanakan program mitigasi konflik adalah pemerintah (pusat dan daerah) dan lembaga lokal (desa dan adat). Lembaga lain, seperti perusahaan swasta dan LSM harus mendukung dan berkolaborasi dalam Tim Mitigasi Konflik di tingkat provinsi maupun kabupaten. Rekomendasi kebijakan untuk mitigasi konflik manusia-orangutan tapanuli adalah kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menginisiasi amandemen peraturan Permenhut No. 48 tahun 2008 menjadi Peraturan Pemerintah, memulihkan kebutuhan ekologi untuk meningkatkan populasi orangutan tapanuli dan meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan kearifan lokal bagi masyarakat desa.

## REKOMENDASI

Berbagai rekomendasi kebijakan untuk mengoptimalkan pelaksanaan program mitigasi konflik manusia dan satwa liar berdasarkan hasil penelitian sebagai berikut :

1. Para pihak bekerjasama dengan kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dapat mendorong penguatan peraturan Permenhut No. 48 tahun 2008 yang diamandemen menjadi P.53/Menhut-II/2014 dengan menambahkan prosedur penanganan konflik orangutan menjadi Peraturan Pemerintah/Presiden. Saat ini, penanganan konflik harus dilakukan secara bersama lintas kementerian maupun lembaga lainnya. Pertimbangan untuk penyusunan peraturan mitigasi konflik harus lebih luas meliputi penyelesaian berbagai kriteris di atas. Peraturan setingkat menteri tidak dapat menjadi instruksi formal bagi kementerian/lembaga

lainnya, seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Kesehatan, Badan Penanggulangan Bencana Nasional, TNI, Polri maupun gubernur dan bupati di tingkat daerah. Kebijakan dalam level peraturan pemerintah dapat menjadi instruksi semua kelembagaan yang dapat terlibat dalam mitigasi konflik satwa liar (Kuswanda, 2021).

2. Memulihkan kebutuhan ekologi untuk meningkatkan populasi orangutan Tapanuli. Seperti dikemukakan di atas, kebutuhan ekologi bagi orangutan harus dipenuhi sehingga orangutan dapat hidup dan berkembangbiak. Pertumbuhan orangutan Tapanuli akan meningkat apabila kondisi daya dukungnya dapat ditingkatkan dan konflik dengan manusia berkurang (Kuswanda et al., 2021a). Atmoko et al. (2014); Pandong et al. (2019) menyatakan bahwa langkah terbaik dalam mengelola konflik antara manusia dan orangutan adalah melindungi habitat dan populasi alaminya. Berbagai rekomendasi program untuk mendukung kebijakan ini diantaranya adalah:

- a. Balai Besar KSDAE Sumut dapat meningkatkan pengamanan hutan konservasi. Patroli dapat dilakukan bersama lembaga desa, LSM dan masyarakat secara mandiri. Keberadaan mitra polhut yang sudah dibentuk dapat lebih ditingkatkan dengan menambah alokasi anggaran untuk pelaksanaan patroli. Lokasi patroli dengan melibatkan para pihak dapat difokuskan pada desa-desa yang masyarakatnya memiliki interaksi dan kasus konflik yang tinggi dengan orangutan (Pandong et al., 2019).

- b. Menetapkan blok khusus pelestarian satwa pada KPH (Kesatuan Pengelolaan Hutan). Pengelolaan KPH berada dibawah kewenangan pemerintah Propinsi Sumatera Utara melalui Dinas Kehutanan. Habitat orangutan tapanuli terluas berada pada wilayah pengelolaan KPH sehingga peran KPH penting dalam mitigasi konflik. Untuk meminimalisasi konflik maka diharapkan kedepannya terdapat Blok Khusus pada KPH dengan mempertahankan habitat orangutan tersisa. Area KPH yang sudah terdegradasi juga dapat direhabilitasi dengan tanaman pakan orangutan dan bagian yang dimanfaatkannya oleh manusia dan orangutan berbeda, seperti

- kemenyan (*Styrax sumatrana*) dan kayu manis (*Cinnamomum burmanni*).
- c. Pengembangan koridor pada area HCVF di APL (Area Penggunaan Lain). APL kewenangan pengelolaannya berada di Pemerintah Kabupaten. Orangutan tapanuli banyak juga tersebar di area APL sebagai penyangga hutan konservasi sehingga potensi konflik sangat tinggi (Kuswanda et al., 2020). Pada area APL banyak lahan yang bernilai konservasi tinggi, seperti sempadan sungai, sumber air dan kemiringan terjal dapat difungsikan sebagai koridor bagi orangutan, Koridor dapat menghubungkan antara hutan konservasi dan KPH. Pemerintah Daerah Kabupaten diharapkan meningkatkan Dana Alokasi Khusus Desa untuk desa-desa yang telah sepakat secara tertulis untuk menyediakan areanya sebagai koridor bagi orangutan.
3. Meningkatkan pemberdayaan ekonomi dan kearifan lokal bagi masyarakat desa. Masyarakat pada desa-desa konflik masih ketergantungan sangat tinggi terhadap sumberdaya hutan dan lahan di desanya yang sebagian merupakan habitat orangutan. Masyarakat lokal telah mengalami kerugian ekonomi yang sangat besar akibat kerusakan tanaman oleh satwa liar sehingga meningkatkan perilaku antagonis/konflik terhadap satwa liar (Rakshya, 2016). Model pembangunan ekonomi alternatif pada desa penyangga perlu menekankan pentingnya pembangunan yang berbasis masyarakat (*Community Based Development*) dengan sistem perekonomian yang mampu melibatkan partisipasi lokal dengan, menjaga nilai-nilai budaya dan tradisi masyarakat. Berbagai rekomendasi program untuk pengembangan ekonomi alternatif masyarakat diantaranya adalah:
- a. Membangun desa ekowisata orangutan pada daerah konflik. Ekowisata merupakan salah satu metoda yang efektif untuk mengatasi kerusakan lingkungan dan perbaikan lingkungan di kawasan hutan dan sekaligus meningkatkan pendapatan ekonomi dan manfaat sosial bagi masyarakat (Wuleka et al., 2013). Ekowisata akan menciptakan lapangan pekerjaan, dan menjaga kelestarian lingkungan karena masyarakat akan bertanggung jawab merawat obyek wisata, termasuk habitat satwa liar. (Kuswanda et al., 2018; Yergeau, 2020). Satwa liar di alam bebas telah menjadi daya tarik dan memiliki segmen pasar pada masyarakat nasional maupun internasional sebagai destinasi wisata. Pemerintah kabupaten diharapkan dapat menyusun *road map* wisata dan fasilitas pendukungnya bersama masyarakat lokal. Partisipasi masyarakat dalam ekowisata dapat mengurangi ketergantungan akan sumberdaya hutan dan lahan, seperti yang terjadi di Wisata Gajah Tangkahan.
  - b. Membangun pusat usaha peternakan dan perikanan. Potensi budidaya ternak sangat tinggi pada lahan masyarakat di Lansekap Batang Toru karena banyak lahan yang tidak produktif dan ditumbuhi beragam jenis rumput, semak dan herba yang dapat menjadi pakan ternak. Peternakan merupakan salah satu sumber ekonomi alternatif bagi masyarakat hutan untuk mengurangi ketergantungan dan sektor perkebunan dan pertanian, seperti di Provinsi Aceh dan secara signifikan mempengaruhi berkurangnya deforestasi hutan dan migrasi satwa (Wildayana, 2017). Pemerintah daerah dan perusahaan swasta dapat membantu pemberian atau pinjaman bibit ternak pada kelompok tani di setiap desa konflik. LSM dapat melakukan pendampingan untuk mendorong dan menciptakan pasar skala nasional dan ekspor. Untuk menghindari pemangsaan ternak oleh satwa liar lain, seperti harimau maka model peternakan yang direkomendasikan adalah ternak kandang dan penggembalaan terbatas di siang hari. Potensi perikanan belum banyak dikembangkan pada desa konflik padahal pemukimannya sangat berdekatan dengan sungai yang airnya mengalir sepanjang tahun. Beragam jenis ikan lain juga dapat dibudidayakan untuk bahan baku 'ikan sale' yaitu ikan yang diolah dengan cara pengasapan dan menjadi salah satu makanan khas dari Kabupaten Tapanuli Selatan. Beragam jenis ikan budidaya seperti lele, gurame, mujair dan ikan mas sangat cocok untuk dibudidayakan masyarakat karena kondisi air yang masih bersih dan kemungkinan banyak mengandung plankton (biota mikro) sebagai sumber pakan alami bagi ikan. Balai Besar KSDAE Sumut dan KHP dapat memfasilitasi masyarakat mengadakan pelatihan budidaya ikan, memberikan bantuan bibit dan membantu proses pemasarannya.

c. Meningkatkan peranan kearifan lokal dalam pengelolaan lahan. Pemahaman dan implementasi kearifan lokal dalam pengelolaan, pemanfaatan, pelestarian sumber daya alam, terutama hutan, tanah dan sungai (Nuriani, 2014), seperti penggunaan tanah di *tor* (gunung), perlindungan *naborgo-borgo* (daerah yang lembab, dingin atau pinggiran sungai) dan *mual* (mata air) yang dibatasi *harangan rarangan* (hutan larangan) telah memudar (Pulungan, 2014). Masyarakat telah membuka kawasan tersebut karena ketersediaan lahan semakin terbatas dan lahan tersebut merupakan habitat tersisa bagi orangutan sehingga konflik meningkat (Kuswanda et al., 2021b). Kedepannya, pemerintah kabupaten dan lembaga adat harus lebih berperan aktif untuk merevitalisasi kearifan lokal pada masyarakat. Program yang direkomendasikan diantaranya melakukan penyuluhan untuk meningkatkan pemahaman pada generasi muda tentang pentingnya kearifan lokal dalam pengelolaan lahan dan mengaktifkan kembali balai adat di setiap desa konflik sebagai sarana pembelajaran kearifan lokal.

#### UCAPAN TERIMAKASIH

Tim Penulis mengucapkan terima kasih kepada Program Doktor Pengelolaan Sumberdaya Lingkungan Universitas Sumatera Utara, Badan Standardisasi dan Instrumen Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan Balai Besar Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekosistem Sumatera Utara. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada polisi hutan dan masyarakat Batang Toru yang telah membantu proses penelitian ini di lapangan.

#### DAFTAR PUSTAKA

Alikodra, H.S. 2019. *Ekologi Konservasi Pengelolaan Satwaliar: Hidup harmoni dengan alam*. Bogor: PT. Penerbit IPB Press, hal 1-343.

Anand, S. and Radhakrishna, S. 2017. Investigating trends in human-wildlife conflict: is conflict escalation real or imagined?. *Journal of Asia-Pacific Biodiversity* 10 (2), hal 154-161.

Atmoko, S. S.U, Vilantinus, A., Susilo, H.D., Rifki, M.A., Siregar, P.G. dan Ermayanti. 2014. *Panduan Mitigasi Konflik Manusia dan Orangutan*. Jakarta: Forum Orangutan, hal 1-32.

Baghai, M., Miller, J.R.B., Blanken, L.J., Dublin, H.T., Fitzgerald, K.H., Gandiwa P., Laurenson, K., Milanzi, J., Nelson, A. and Lindsey, P. 2018. Models for the

collaborative management of Africa's protected areas. *Biological Conservation* 218, hal 73-82. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2017.11.025>.

BBKSDAE (Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem Sumatera Utara). 2018. *Monitoring dan Kajian Komprehensif Permasalahan Pembangunan PLTA di Kabupaten Tapanuli Selatan, Provinsi Sumatera Utara*. Medan: Laporan Kegiatan Balai Besar KSDAE Sumatera Utara.

Blackwell, B.F, Travis, L, De Vault, Fernández, J.E, Gese, E.M., Norton, L.G. and Breck, S.W. 2016. No single solution: application of behavioural principles in mitigating human-wildlife conflict. *Animal Behaviour* 120, hal 245-254. <https://doi.org/10.1016/j.anbehav.2016.07.013>

Csató, L. 2017. Eigenvector Method and Rank Reversal in Group Decision Making Revisited. *Fundamenta Informaticae* 156 (2). <https://doi.org/10.3233/FI-2017-1602>

De Marinis, P. and Sali, G. 2020. Participatory Analytic Hierarchy Process for resource allocation in agricultural development projects. *Evaluation and Program Planning* 101793. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.>

Departemen Kehutanan. 2008. Permenhut No. P48/Menhut-II/2008 Pedoman Penanggulangan Konflik Manusia & Satwa Liar. Jakarta: Departemen Kehutanan.

Findlay, L.J. 2016. Human-primate conflict: An interdisciplinary evaluation of wildlife crop raiding on commercial crop farms in Limpopo Province, South Africa. Tesis PhD. Durham University. <http://etheses.dur.ac.uk/11872>.

Firdaus M., Harmini dan Farid, M.A. 2011. *Aplikasi Metode Kuantitatif untuk Manajemen dan Bisnis*. Bogor: PT. Penerbit IPB Press.

Franek, J. and Kresta, A. 2014. Judgment scales and consistency measure in AHP Enterprise and the Competitive Environment 2014 conference, 6-7 March 2014, Czech Republic. *Procedia Economics and Finance* 12, hal 164-173. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00332-3](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00332-3)

Garsetiasih, R. 2012. Manajemen Konflik Konservasi Banteng (*Bos javanicus* D'alton 1832) dengan Masyarakat di Taman Nasional Meru Betiri Dan Taman Nasional Alas Purwo Jawa Timur. Disertasi Doktor. Bogor: Institut Pertanian. hal 1-168.

Haryanto, R.P, Rinaldi, D., Arief, H., Soekmadi, R., Kuswanda, W., Chasanatun, F.N., Rahman, D.A, Kosmaryandi, N., Mijiarto, J., Yudiarti, Y., Hakim, F., Fadillah, R.N.P. and Simangunsong, Y.D. 2019. *The Ecology of Tapanuli Orangutan*. Bogor: Working Group of Batang Toru Sustainable Landscape Management Press, hal 1-35.

- Herlawati. 2013. Penerapan Microsoft Excel pada Metode Kuantitatif Bisnis dengan Analytical Hierarchy Process (Proses Analitis Hierarkis). *Jurnal Penelitian Ilmu Komputer System Embedded & Logic* 1(1), hal 47-54.
- IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources). 2019. IUCN Red List Endangered Species. <http://www.iucnredlist.org/details/links/120588639/0>.
- Kakoty, S. 2018. Ecology, sustainability and traditional wisdom. *Journal of Cleaner Production* 172, hal 3215-3224. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.11.036>.
- Kuswanda, W. 2021. Pentingnya Amandemen Peraturan Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli Agar Tidak Punah. *Policy Brief* 15(10). Pusat Standardisasi dan Instrumen Ketahanan Bencana dan Perubahan Iklim, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Kuswanda, W., Harahap, R.H., Alikodra, H.S. and Sibarani, R. 2021b. Causal factors and models of human-Tapanuli orangutan conflict in Batang Toru landscape, North Sumatra, Indonesia. *Agriculture and Natural Resources* 55, hal 377-386. <https://doi.org/10.34044/j.anres.2021.55.3.07>.
- Kuswanda, W., Harahap, R.H., Alikodra, H.S. and Sibarani, R. 2021a. Characteristics of the tapanuli orangutan habitat in the conflict area of Batang Toru Landscape, North Sumatra, Indonesia. *Forest and Society* 5, hal 90-105. <https://doi.org/10.24259/fs.v5i1.11155>
- Kuswanda, W.; Situmorang, R.O.P., Berliani, K., Barus, S.P. dan Silalahi, J. 2018. *Konservasi dan ekowisata gajah: sebuah model dari KHDTK Aek Nauli*. Bogor : PT Penerbit IPB Press.
- Leal, J.E. 2020. AHP-express: A simplified version of the analytical hierarchy process method. *MethodsX* 7. <https://doi.org/10.1016/mex.2019.11.021>.
- Lino A, Fonseca C., Danny, R., Erich, F. and Pereira, M.J.R. 2019. A meta-analysis of the effects of habitat loss and fragmentation on genetic diversity in mammals. *Mammalian Biology* 94, hal 69-76.
- Liordos, V., Kotsiotis, V.J., Georgari, M., Baltzi, K. and Baltzi, I. 2017. Public acceptance of management methods under different human-wildlife conflict scenarios. *Science of The Total Environment* 579, hal 685-693. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.11.040>.
- Makindi, S.M., Mutinda, M.N., Olekaikai, N.K.W., Olelebo, W.L. and Aboud, A.A. 2014. Human-wildlife conflicts: causes and mitigation measures in Tsavo Conservation Area, Kenya. *International Journal of Science and Research* 3, hal 1025-1031.
- Matseketsa, G., Muboko, N., Gandiwa, E., Kombora, D.M. and Chibememe, G. 2019. An assessment of human-wildlife conflicts in local communities bordering the western part of Save Valley Conservancy, Zimbabwe. *Global Ecology and Conservation* 20. <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2019.e00737>.
- Meijaard, E., Sherman, J., Ancrenaz, M., Wich, S.A, Santika T. and Voigt, M. 2018. Orangutan populations are certainly not increasing in the wild. *Current Biology* 28 (21), hal 1241-1242.
- Naha, D., Sathyakumar, S., Dash, S., Chettri, A. and Rawat, G.S., 2019. Assessment and prediction of spatial patterns of human-elephant conflicts in changing land cover scenarios of a human-dominated landscape in North Bengal. *PLoS ONE* 14. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0210580>.
- Nater, A., Mattle-Greminger, M. P., Nurcahyo, A., Nowak, M.G., de Manuel, M. Desai, T., Groves, C., Pybus, M., Sonay, T.B., Roos, C., Lameira, A.R., Wich, S. A., Askew, J. Davila-Ross, M., Fredriksson, G., de Valles, G., Casals, F., Prado-Martinez, J., Goossens, B., ..... and Kru'tzen M. 2017. Morphometric, Behavioral, and Genomic Evidence for a New Orangutan Species. *Current Biology* 27, hal 1-12. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1500789>
- Padalia, H., Ghosh, S., Reddy, C.S., Nandy, S., Singh, S., and Kumar, A.S. 2019. Assessment of historical forest cover loss and fragmentation in Asian elephant ranges in India. *Environ. Monit. Assess* 191. <https://doi.org/10.1007/s10661-019-7696-5>.
- Pandong, J., Gumal, M., Aton, Z.M., Sabki, M.S., and Koh, L.P. 2019. Threats and lessons learned from past orangutan conservation strategies in Sarawak, Malaysia. *Biological Conservation* 234. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.03.016>.
- Pulungan, A. 2014. Peranan Dalihan Na-Tolu Dalam Proses Interaksi Antara Nilai-Nilai Adat Dengan Islam Pada Masyarakat Mandailing Dan Angkola Tapanuli Selatan. Disertasi Doktor. Yogyakarta: Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta. <http://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/14393>.
- Rahman, D.E, Rinaldi, D., Kuswanda, W., Siregar, R., Noor, C.F., Hakim, F., Arief, H and Putro, H.R. 2019. Determining the landscape priority and their threats for the critically endangered Pongo tapanuliensis population in Indonesia. *Biodiversitas* 20 (12), hal 3584-3592.
- Rakshya, T. 2016. Living with wildlife: Conflict or co-existence. *Acta Ecologica Sinica* 36(6), hal 509-514. <https://doi.org/10.1016/j.chnaes.2016.08.004>.
- Ram, A. K. Yadav, N.K. Subedi, N, Pandav, B., Mondol, S. and Lamihane, B.R. 2022 Landscape predictors of human elephant conflicts in Chure Terai Madhesh Landscape of Nepal. *Environmental Challenges* 7. <https://doi.org/10.1016/j.envc.2022.100458>.
- Runting, R.K., Meijaard, E., Abram, N.K., Wells, J.A., Gaveau, D.L.A., Ancrenaz, M., Possingham, H.P., Wich, S.A., Ardiansyah, F., Gumal, M.T., Ambu, L.N. and

- Wilson, K. 2015. Alternative futures for Borneo show the value of integrating economic and conservation targets across borders. *Nature Communications* 6, hal 1-10.
- Russon, A.E., Kuncoro, P. and Ferisa, A. 2015. Orangutan behavior in Kutai National Park after drought and fire damage: Adjustments to short- and long-term natural forest regeneration. *Am. J. Primatol.* 77, hal 1276-1289. <https://doi.org/10.1002/ajp.22480>.
- Saaty, T. L. 1993. *Pengambilan Keputusan Bagi Para Pemimpin: Proses Hirarki Analitik untuk Pengambilan Keputusan dalam Situasi yang Kompleks*. Jakarta: PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Saaty, T., & Vargas, L. 2012. Models, methods, concepts & applications of the analytic hierarchy process. In *Driven Demand and Operations Management Models*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3597-6>.
- Scanes, C.G. 2018. Human activity and habitat loss: destruction, fragmentation, and degradation, In *Animals and Human Society*. Academic Press, hal 451-482. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805247-1.00026-5>.
- Shilongo, S.M., Sam, M. and Simuela, A. 2018. Using incentives as mitigation measure for human wildlife conflict management in Namibia. *Int. J. Sci. Res. Publ.* 8 (11), hal 8374.
- Sibarani, R. 2014. *Kearifan Lokal : Hakikat, Peran, dan Metode Tradisi Lisan*. Jakarta: Asosiasi Tradisi Lisan Press.
- Siljander, M., Kuronen, T., Johansson, T., Munyao, M.Z. and Pellikka, P.K.E. 2020. Primates on the farm-spatial patterns of human-wildlife conflict in forest-agricultural landscape mosaic in Taita Hills, Kenya. *Applied Geography* 117, hal 102-185. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2020.10218>
- Soulsbury, C.D. and White, P.C.L. 2015. Human wildlife interactions in urban areas: a review of conflicts, benefits, and opportunities. *Wildlife Research* 42, hal 541-553.
- Wang, J., Damerell, P., Shi, K., Riordan, P., Zhu, K., Wang, X., ... and Yang, J. 2018. Human-Wildlife Conflict Pattern and Suggested Mitigation Strategy in the Pamirs of Northwestern China. *Rangeland Ecology & Management*. <https://doi.org/10.1016/j.rama.2018.07.011>
- Wildayana. 2017. Pemanfaatan Hutan Sebagai Lahan Peternakan Oleh Masyarakat. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa* 2 (2), hal 628-650.
- Wilson, G., Gray, R. J., Radinal, R., Hasanuddin, H., Azmi, W., Sayuti, A., and Desai, A. A. 2021. Between a rock and a hard place: rugged terrain features and human disturbance affect behaviour and habitat use of Sumatran elephants in Aceh, Sumatra, Indonesia. *Biodiversity and Conservation* 30(3), hal 597-618. <https://doi.org/10.1007/s10531-020-02105-3>
- Wuleka, K.C.J., Ernest, B. and Oscar, A.I. 2013. Livelihood enhancement through Ecotourism: A case of Mognori Ecovillage near Mole National Park, Damongo, Ghana. *International Journal of Business and Social Science* 4(4), hal 129-137.
- Xu, Y., and Wang, H. 2013. Eigenvector method, consistency test and inconsistency repairing for an incomplete fuzzy preference relation. *Applied Mathematical Modelling*, 37(7). <https://doi.org/10.1016/j.apm.2012.10.00>
- Yergeau, M.E. 2020. Tourism and local welfare: A multilevel analysis in Nepal's protected areas. *World Development* 127. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104744>

## Hasil Penelitian

### INOVASI PENGEMBANGAN WISATA BAHARI DI PANTAI TIMUR PROVINSI SUMATERA UTARA

#### *(INNOVATION OF MARINE TOURISM DEVELOPMENT IN THE EAST COAST OF NORTH SUMATRA PROVINCE)*

Indra Utama<sup>\*</sup>, Syarifuddin Siba<sup>\*\*</sup>, Nobrya Husni<sup>\*\*\*</sup>, Anton Parlindungan Sinaga<sup>\*\*\*</sup>,  
Silvia Darina<sup>\*\*\*</sup>, Martina Silaban<sup>\*\*\*</sup>, Deni Syahputra<sup>\*\*\*</sup>, Yanita<sup>\*\*\*</sup>

<sup>\*</sup>Universitas Muslim Nusantara Al-Washliyah  
Jl. Garu II A, Harjosari I Medan Amplas, Medan  
Sumatera Utara - Indonesia

<sup>\*\*</sup>Universitas Sumatera Utara  
Jl. Dr. Mansyur, Medan  
Sumatera Utara - Indonesia

<sup>\*\*\*</sup>Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara  
Jl. Sisingamangaraja No. 198 Medan 20216  
Sumatera Utara - Indonesia  
Email: deni.adani194@gmail.com

*Diterima: 10 Agustus 2022; Direvisi: 19 September 2022; Disetujui: 22 September 2022*

### ABSTRAK

Potensi pariwisata di bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara masih belum terekspos secara luas. Selain itu, daya saing pariwisata di Sumatera Utara masih relative rendah sebagai provinsi ketiga terbesar di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis objek wisata bahari serta inovasi pengembangannya. Metode penelitian yang digunakan yaitu observasional melalui survei serta teknik analisis deskriptif kualitatif. Pengumpulan data menggunakan metode survey, wawancara, dan penelusuran dokumen. Objek wisata yang dianalisis, yaitu: Kota Medan (taman wisata danau Sihombak, museum kota Cina, situs kota tua Labuhan, dan wisata mangrove Sicanang); Kabupaten Deli Serdang (wisata mangrove Tanjung Rejo dan Pulau Siba); serta, Kabupaten Langkat (desa wisata Jaring Halus dan penangkaran elang Selotong). Berdasarkan hasil analisis terhadap unsur daya tarik objek wisata bahari, unsur yang memerlukan penguatan, yaitu: Kebersihan lokasi, keberagaman jenis kegiatan wisatawan, optimalisasi penataan daya tarik obyek wisata alam darat, laut, pantai dan danau; Bauran Pemasaran, berkaitan dengan tarif yang terjangkau, produk bervariasi, sarana penyampaian informasi dan promosi; Penyediaan sarana dan prasarana berdasarkan, tingkat kebutuhan wisatawan; Kenyamanan, lama tinggal, musim pengunjung dengan memperbanyak event dan paket wisata yang menarik dan unik seperti Jamuan Laut di Desa Jaring Halus, Secanggang dan Syukuran Tahunan Masyarakat di desa Tanjung Rejo, Percut Sei Tuan; serta, penyesuaian event pariwisata dengan iklim.

**Kata kunci:** wisata bahari, pantai timur, inovasi, Sumatera Utara

### ABSTRACT

*The tourism potential in the northern part of the east coast of North Sumatra is still not widely exposed. In addition, the competitiveness of tourism in North Sumatra is still relatively low as the third largest province in Indonesia. This study aims to analyze marine tourism objects and their development innovations. The research method used is observational through surveys and qualitative descriptive analysis techniques. Collecting data using survey methods, interviews, and document searches. Tourism potential data is obtained through surveys, interviews and document searches. The tourist objects analyzed were: Medan City (Sihombak Lake Tourism Park, China City Museum, Labuhan Old Town Site, and Sicanang Mangrove Tourism); Deli Serdang Regency*

*(Tanjung Rejo mangrove tourism and Siba Island); and, Langkat Regency (the tourist village of Jaring Halus and the Selotong eagle breeding). Based on the results of the analysis of the elements of the attractiveness of marine tourism objects, elements that require strengthening, namely: Cleanliness of the location, diversity of types of tourist activities, optimization of the arrangement of natural attractions on land, sea, beaches and lakes; Marketing Mix, relating to affordable rates, varied products, means of delivering information and promotions; Provision of facilities and infrastructure based on the level of tourist needs; Comfort, length of stay, visitor season by increasing interesting and unique events and tour packages such as the Sea Banquet at Jaring Halus Village, Secanggang and the Annual Community Thanksgiving at Tanjung Rejo Village of Percut Sei Tuan; as well as, adjusting tourism events to the climate.*

**Keywords:** marine tourism, east coast, innovation, North Sumatra

## PENDAHULUAN

Inovasi dalam skala nasional, regional, maupun lokal, secara nyata mampu memberikan manfaat dari peluang yang ada (Hjalager, 2010). Seperti pada sektor pariwisata, terbitnya kebijakan yang bersifat praktis mampu mendorong pelaku pariwisata untuk bersama-sama mengembangkan potensi pariwisata yang ada. Pemerintah selaku pemangku kepentingan memiliki peranan penting dalam pengembangan objek wisata dengan memanfaatkan potensi daerah serta menyediakan solusi atas permasalahan yang dihadapi.

Inovasi terhadap pengembangan objek wisata untuk menarik minat wisatawan. Obyek wisata serta atraksi yang ditampilkan merupakan daya tarik utama yang menyebabkan calon wisatawan untuk berkunjung ke suatu tempat. Sehingga, orisinalitas obyek dan atraksi yang ditawarkan harus tetap dipertahankan dan dilestarikan keberadaannya. Selain mempertahankan orisinalitas, pengelola obyek wisata juga harus menawarkan variasi obyek dan atraksi kepada wisatawan sehingga tidak monoton dan memberikan pilihan bagi wisatawan. Maka, penting dilakukan pengembangan diversifikasi produk di bidang pariwisata.

Inovasi terhadap produk pariwisata akan berdampak pada meningkatnya kunjungan wisatawan yang akan berdampak pada lama tinggal dan besarnya pengeluaran wisatawan. Selain atraksi, yang termasuk dalam produk wisata lainnya adalah amenitas, yakni segala macam fasilitas yang menunjang kegiatan pariwisata. *Product style* yang baik dalam pariwisata, yaitu: 1) daya tarik obyek itu sendiri; 2) memiliki perbedaan dengan obyek lainnya; 3) dukungan kondisi prasarana yang terpelihara dengan baik; 4) ketersediaan fasilitas, yaitu sesuatu untuk dilihat, aktivitas untuk dilakukan, dan sesuatu untuk dibeli; serta, 5) dilengkapi dengan sarana prasarana lainnya (Fandeli, 1995).

Potensi alam dan kekayaan budaya Provinsi Sumatera Utara sangat beragam yang tersebar di kawasan pesisir timur, pegunungan bukit barisan, pesisir barat, dan kepulauan Nias. Beragam potensi dengan berbagai suku, adat dan budaya

harus mempertimbangkan aspek keberlanjutan dalam pengembangannya. Kawasan pesisir timur sangat pesat perkembangannya karena dilengkapi infrastruktur yang memadai dibanding wilayah lain di Sumatera Utara, serta kepadatan penduduk yang relatif padat. Wilayah pesisir timur pada masa kolonial Belanda termasuk kedalam *residentie Sumatra's Oostkust*, dimana Provinsi Riau juga termasuk kedalamnya. Potensi yang dimiliki wilayah pesisir timur mendukung untuk pengembangan kepariwisataan serta memacu pertumbuhan ekonomi wilayah dan kesejahteraan masyarakat (Alam, Redima, & Kusuma, 2018).

Pada kenyataannya, kawasan pariwisata Sumatera Utara yang berkembang dan dikenal secara luas adalah Danau Toba, diperkuat dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2011 tentang rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional Tahun 2010-2025. PP Nomor 50 tahun 2011 menetapkan 88 (delapan puluh delapan) Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN), dimana Danau Toba dan Teluk Dalam di Kepulauan Nias masuk dalam daftar tersebut.

Merujuk pada artikel yang dirilis aplikasi Traveloka, objek wisata yang direkomendasikan aplikasi tersebut adalah: salju panas tinggi raja; air terjun sipiso-piso; Taman Nasional Gunung Leuser; pulau Samosir; Danau Toba; Rahmat international wildlife museum and gallery; pantai Sorake dan pantai Lagundri; green hill city; funland mikie holiday resort and hotel; bukit gundaling; cagar alam Sibolangit; danau Lau Kawar; masjid Raya Medan; rumah Tjong A Fie; Sipinsur; kebun Raya Tongkoh; Muara Tapanuli Utara; dan, pantai Pandan (<https://www.traveloka.com/id-id/explore/destination/18-tempat-wisata-di-sumatera-utara-ini-wajib-kamu-kunjungi/16093>). Kawasan wisata pantai timur bagian utara Sumatera Utara belum direkomendasikan oleh aplikasi perjalanan tersebut, sehingga diperlukan inovasi pengembangan destinasi wisata Sumatera Utara terutama ke bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara.

Pengembangan wisata bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara menjadi penting merujuk nilai historisnya. Letak geografisnya yang berhadapan dengan jalur perdagangan selat Malaka, serta adanya kerajaan Aru yang terletak di kecamatan Hamparan Perak. Fakta ini berhubungan langsung sejarah masuknya Islam ke Sumatera Utara (Sumanti & Nunzairina, 2019). Bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara memiliki potensi wisata bahari yang layak untuk dikembangkan, yaitu: sebagai pelabuhan kapal pesiar (I Made Adhi Gunadi, 2020); agrowisata (Saragi, 2020); wisata mangrove (Situmorang, 2019); dan, wisata memancing (Wirdaturrizza, 2017).

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan dalam pengembangan pariwisata bahari di pantai timur Sumatera Utara adalah minimnya promosi dan sarana prasarana yang masih minim. Maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi objek wisata bahari di kawasan pantai timur Sumatera Utara bagian utara serta inovasi pengembangannya. Penelitian ini menjadi penting karena sektor pariwisata Sumatera Utara belum menjadi unggulan serta memiliki daya saing yang rendah (Siregar, 2020). Hasil penelitian ini akan menjadi acuan bagi pemerintah Sumatera Utara dalam menyusun strategi pengembangan wisata bahari guna meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan domestik dan mancanegara.

## METODE

Lokasi penelitian berada di bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara yang terdiri dari 1 (satu) kota dan 2 (dua) kabupaten, yaitu: Kota Medan (Kecamatan Medan Belawan, Medan Labuhan, dan Medan Marelan); Kabupaten Deli Serdang (Kecamatan Hamparan Perak, Percut Sei Tuan, dan Labuhan Deli); serta, Kabupaten Langkat (Kecamatan Secanggang). Penelitian dilakukan mulai bulan Maret hingga Juli tahun 2021. Pemilihan lokasi berdasarkan pada potensi,

jumlah kunjungan, serta rekomendasi dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan.

Pengumpulan data menggunakan metode survey, wawancara, dan penelusuran dokumen. Data potensi wisata diperoleh melalui survey, wawancara dan penelusuran dokumen. Responden penelitian di tiap lokasi penelitian terdiri dari: Dinas Pariwisata dan Kebudayaan; Camat; tokoh agama; tokoh masyarakat; pengelola objek wisata; masyarakat disekitar objek wisata; dan, wisatawan yang ditemui pada saat survey dilakukan.

Objek wisata yang dianalisis, yaitu: Kota Medan (taman wisata danau siombak, museum kota Cinna, situs kota tua Labuhan, dan wisata mangrove Sicanang); Kabupaten Deli Serdang (wisata mangrove Tanjung Rejo dan Pulau Siba); serta, Kabupaten Langkat (desa wisata Jaring Halus dan penangkaran elang Selotong). Pemilihan objek wisata berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan di lokasi penelitian.

Penelitian bersifat observasional menggunakan metode survei, serta menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Analisis data dilakukan melalui langkah-langkah sebagai berikut: mengorganisasikan data; membuat kategori, menentukan tema dan pola; memberikan penjelasan; serta, menuliskan hasil analisis (Sarwono, 2006). Pedoman wawancara menggunakan peneliti sebagai instrument, sekaligus berperan dalam menetapkan focus penelitian, memilih informan, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas dan menafsirkan data, serta menyimpulkan temuan penelitian. Data yang dikumpulkan terdiri dari: daya tarik; potensi pasar; kadar hubungan/aksesibilitas; kondisi sekitar kawasan; pengelolaan dan pelayanan; iklim; akomodasi; sarana dan prasarana; ketersediaan air bersih; hubungan dengan objek wisata sekitarnya; keamanan; daya dukung kawasan; pengaturan pengunjung; pemasaran; dan, pangsa pasar.



Gambar 1. Lokasi penelitian

Analisis terhadap objek wisata bahari menggunakan pedoman analisis daerah operasi objek dan daya tarik wisata alam (ADO-ODTWA) yang diterbitkan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (tabel 1). Hasil penilaian terhadap unsur daya tarik

objek wisata bahari ditabulasi dan dikelompokkan, selanjutnya dilakukan penilaian menggunakan 5 (lima) skala, yaitu: 1-20 bermakna sangat kurang; 21-40 bermakna kurang; 41-60 bermakna sedang; 61-80 bermakna baik; dan, 81-100 bermakna sangat baik.

**Tabel 1.** Bobot dan nilai kriteria analisis ADO-ODTWA

No.	Kriteria	Bobot	Unsur/Sub-unsur	Nilai			
1.	Daya tarik	6	Keindahan alam	Ada 5: skor 30			
			Keunikan sumber daya alam	Ada 4: skor 25			
			Banyaknya jenis sumber daya alam yang menonjol	Ada 3: skor 20			
			Keutuhan sumber daya alam	Ada 2: skor 15			
			Kepekaan sumber daya alam	Ada 1: skor 10			
			Jenis kegiatan wisata alam				
			Kebersihan lokasi				
			Keamanan kawasan				
2.	Potensi pasar	5	Jumlah penduduk/provinsi (x1000)	>20.000: skor 30			
			Kenyamanan	15.000-20.000: skor 25			
			Tingkat kebutuhan wisata	10.000-15.000: skor 20			
				10.000-5.000: skor 15 <5.000: skor 10			
3.	Kadar hubungan/aksesibilitas	5	Kondisi dan jarak jalan darat dari ibukota provinsi	Baik, Cukup, Sedang, Buruk			
			Pintu gerbang udara internasional/domestik	s.d. 150 km: 15 151-300 km: 20 301-450 km: 5 451-600 km: 1 >500 km: 0			
			Waktu tempuh dari ibukota provinsi	1-2 km: 30 2-3 km: 25 3-4 km: 20 4-5 km: 15 >5 km: 10			
			Frekuensi kendaraan dari pusat informasi ke objek wisata	>50 buah/hari: 30 40-49 buah/hari: 25 30-39 buah/hari: 20 20-29 buah/hari: 15 0-19 buah/hari: 10			
			4.	Kondisi sekitar kawasan	5	Tata ruang wilayah	Ada dan sesuai: 30 Ada tapi tidak sesuai: 20 Dalam proses: 15 Tidak ada: 5
						Tingkat pengangguran	>15%: 30 10-15%: 25 5-9%: 20 <5%: 15
						Mata pencaharian (sebagian besar...)	buruh: 30 pedagang dan pengrajin: 25 petani/nelayan: 20 pemilik lahan/kapal/pegawai: 15
						Ruang gerak pengunjung (jiwa/km <sup>2</sup> )	>50: 30 41-50: 25 31-40: 20

No.	Kriteria	Bobot	Unsur/Sub-unsur	Nilai
				<30: 15
			Pendidikan (sebagian besar lulusan...)	SLTA keatas: 30 SLTP: 25 SD: 20 SD: 15
			Tingkat kesuburan tanah	Tidak subur/kritis: 30 Sedang: 25 Subur: 20 Sangat subur: 10
			Sumber daya alam	Tidak potensial: 30 Kurang potensial: 25 Potensial: 20 Sangat potensial: 10
			Tanggapan masyarakat terhadap pengembangan OWA	Sangat mendukung: 30 Mendukung: 25 Cukup mendukung: 20 Kurang mendukung: 10
5.	Pengelolaan dan pelayanan	4	pengelolaan	Ada 4: 30 Ada 3: 25 Ada 2: 20 Ada 1: 10
			Pelayanan pengunjung	Ada 4: 30 Ada 3: 25 Ada 2: 15 Ada 1: 5
6.	Iklm	4	Pengaruh iklim terhadap lama waktu kunjungan (bulan)	10-12: 30 7-9: 25 4-6: 20 2-3: 15 <2: 10
			Suhu udara pada musim kemarau (°C)	20-21: 30 22-24: 25 25-27: 20 26-30: 15 >30: 0
			Jumlah bulan kering rata-rata/tahun	8 bulan: 30 7 bulan: 20 6 bulan: 15 5 bulan: 10 4 bulan: 5
7.	Akomodasi	3	Jumlah kamar (buah)	>100: 30 75-100: 25 50-75: 20 30-50: 15 <30: 10
8.	Sarana dan prasarana penunjang	3	sarana	>4 macam: 30 3 macam: 25
			Prasarana	2 macam: 20 1 macam: 15 Tidak ada: 10
9.	Ketersediaan air bersih	6	Volume	Banyak: 30 Cukup banyak: 25 Sedikit: 20 Sangat sedikit: 5
			Jarak lokasi air bersih terhadap lokasi objek (km)	0-1: 30 1,1-2: 25 2,1-4: 20

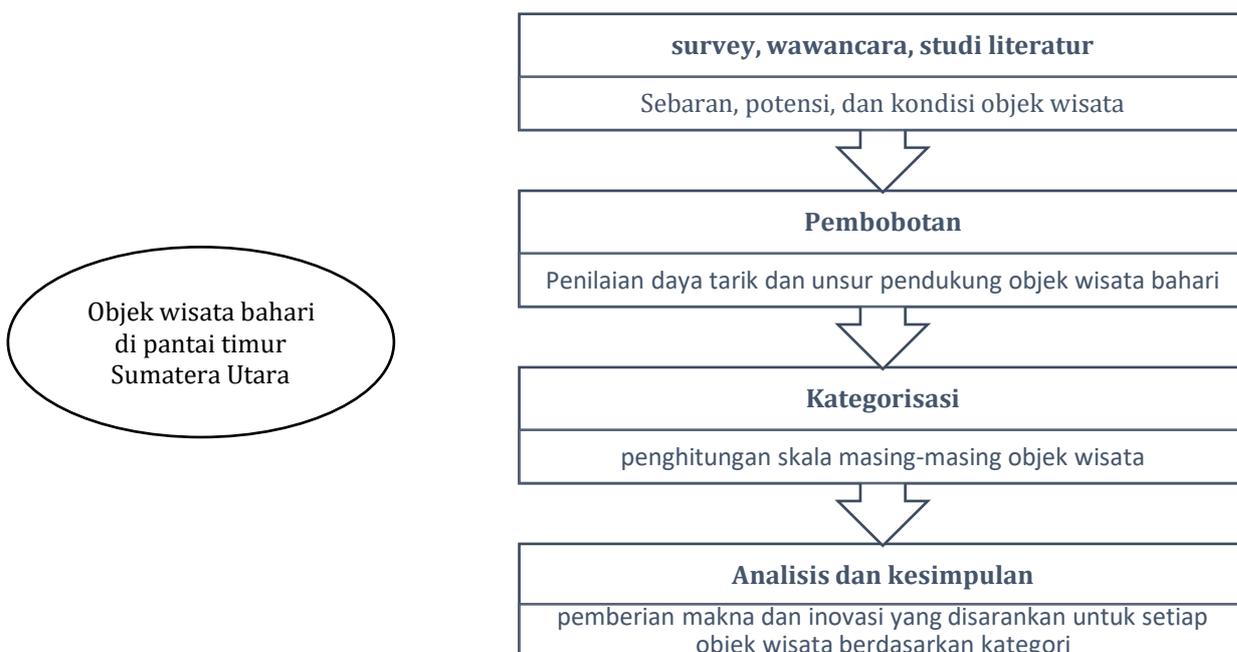
No.	Kriteria	Bobot	Unsur/Sub-unsur	Nilai
				>4: 10
			Dapat tidaknya air dialirkan ke objek	Sangat mudah: 30 Mudah: 25 Agak sukar: 20 Sukar: 10
			Kelayakan konsumsi	langsung dikonsumsi: 30 perlakukan sederhana: 25 perlakuan bahan kimia: 15 tidak layak: 5
			ketersediaan	Sepanjang tahun: 30 6-9 bulan: 25 3-6 bulan: 20 <3 bulan: 10
10.	Hubungan dengan objek wisata di sekitarnya	1	Objek wisata sejenis	Jarak s/d 50 km: 1-100 Jarak 51-100 km: 1-100 Jarak 101-150 km: 20-100 Jarak 151-200 km: 40-100
			Objek wisata tak sejenis	Jarak s/d 50 km: 50-100 Jarak 51-100 km: 70-100 Jarak 101-150 km: 50-100 Jarak 151-200 km: 30-90
11.	Keamanan	5	Keamanan pengunjung	Ada 4: 30 Ada 3: 25 Ada 2: 20 Ada 1: 15
			Kebakaran (berdasarkan penyebab)	Alam: 30 Tidak disengaja: 25 Disengaja: 20 Lain-lain: 15
			Penebangan liar (untuk keperluan)	Sendiri: 30 Umum: 25 Diperjualbelikan: 20 Perdagangan besar liar: 15
			Perambahan (penggunaan lahan)	Perladangan berpindah: 30 Perladangan menetap: 25 Perkebunan: 20 Permukiman: 15
12.	Daya dukung kawasan	3	Jumlah pengunjung (orang/hari/ha)	<100: 30 100-150: 25 150-200: 15 >200: 5
			Kepekaan tanah terhadap erosi	Tidak peka: 30 Kurang peka: 25 Peka: 15 Sangat peka: 5
			Kemiringan lahan (%)	0-8: 30 8-15: 25 15-25: 15 >25: 5
			Jenis kegiatan	Penelitian: 30 Rekreasi: 25 Berkemah: 15 Mendaki gunung: 5
			Luas zona pemanfaatan (ha)	>150:30 100-150: 25 50-100: 15 <50: 5

No.	Kriteria	Bobot	Unsur/Sub-unsur	Nilai
13.	Pengaturan pengunjung	3	kenyamanan	Ada 5: 30 Ada 4: 25 Ada 3: 20 Ada 2: 15 Ada 1: 10
14.	Pemasaran	4	Bauran pemasaran	Ada 4: 30 Ada 3: 25 Ada 2: 15 Ada 1: 5
15.	Pangsa pasar	3	Mayoritas pengunjung	Wisman: 30 Wisnus luar kabupaten: 25 Wisnus dalam kabupaten: 20 Wisnus masyarakat lokal: 15
			Tingkat pendidikan (mayoritasi)	Perguruan tinggi: 30 SLTA: 25 SLTP: 20 SD: 15
			Mata pencaharian	Wiraswasta: 30 Pegawai swasta/negeri: 25 Petani/nelayan: 20 Buruh: 15

Sumber: Departemen Kehutanan (2003)

Pengolahan data dimulai dengan pengelompokan hasil penilaian unsur-unsur objek wisata bahari, lalu dikelompokkan. Selanjutnya dilakukan deskripsi dan analisis terhadap kategori yang dianggap bermakna untuk

menghasilkan kesimpulan. Kesimpulan penelitian berupa pemberian makna dari penilaian setiap unsur objek wisata bahari, serta inovasi pengembangannya. Kerangka penelitian disajikan pada Gambar 2.



Gambar 2. Kerangka penelitian

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil identifikasi terhadap potensi objek wisata bahari di lokasi penelitian disajikan pada Tabel 2. Keseluruhan lokasi penelitian secara administratif berada di: kota Medan, Kabupaten Deli Serdang, serta Kabupaten Langkat. Terdapat 7 lokasi objek wisata bahari, yaitu: 3 (tiga) Kecamatan di Kabupaten Deli Serdang; 1 (satu) Kecamatan di Kabupaten Langkat; serta, 3 (tiga) Kecamatan di Kota Medan.

Selain 8 (delapan) objek wisata yang menjadi titik survey penelitian (Gambar 3), Tim Peneliti menemukan potensi objek wisata lain di sekitar titik survey penelitian yang bisa dikembangkan untuk mendukung wisata bahari di bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara. Menurut hasil penelitian I Made Adhi Gunadi (2020), kota Medan yang terkenal sebagai kota multi etnis serta keragaman kuliner, memiliki potensi besar untuk pengembangan wisata budaya dan kuliner.

Hasil survey menunjukkan bahwa terdapat objek wisata baru disekitar lokasi penelitian yang berpotensi untuk dikembangkan. Seperti wisata kuliner kepah di desa Sei Baharu kecamatan Hamparan Perak yang berada dalam kecamatan yang sama dengan Pulau Siba. Waktu tempuh dari Pulau Siba ke objek wisata kuliner kepah dengan menggunakan *speed boat* memakan waktu kurang lebih 30 menit. Wisata kuliner kepah dikelola oleh masyarakat melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa) dan telah berjalan selama 2 (dua) tahun. Wisata mangrove Tanjung Rejo dapat dijangkau dari Pulau Siba dengan waktu tempuh kurang lebih 45 menit menggunakan *speed boat*. Kondisi ini sangat memungkinkan untuk dikembangkannya wisata bahari di kawasan tersebut yang terletak di Kabupaten Deli Serdang.

Selanjutnya di objek wisata mangrove Sicanang, telah dikembangkan sedemikian rupa oleh kelompok masyarakat dengan binaan dari Yayasan Gajah Sumatera (Yagasu) dan pemerintah kelurahan Sicanang kecamatan Medan Belawan. Objek wisata yang berdekatan dengan wisata mangrove Sicanang adalah danau Sihombak yang dapat ditempuh selama 30 menit dengan menggunakan kendaraan roda empat atau roda dua. Objek wisata danau Siombak menyajikan pemandangan alam serta pengalaman kuliner pada pengunjungnya.

Berikutnya Situs kota Tua Labuhan yang merupakan cikal bakal berkembangnya pelabuhan Belawan saat ini, menyajikan situasi kota masa lampau seperti adanya klenteng dan masjid Ostmani sebagai sumber penyebaran agama Budha dan Islam. Situs kota tua Labuhan belum dikelola secara proporsional. Objek wisata

museum kota Cinna terletak didalam kawasan situs kota tua Labuhan dan dapat ditempuh dengan waktu 10 menit berkendara dari danau Siombak, objek wisata berupa museum ini menyajikan sejarah Labuhan Deli sebagai pelabuhan di masa lampau. Keterhubungan antara objek wisata di Kota Medan dengan Kecamatan Deli Serdang yaitu melalui wisata mangrove Sicanang yang berjarak 45 menit ke Pulau Siba dengan menggunakan *speed boat*.

Objek wisata bahari di Kabupaten Langkat yaitu penangkaran elang di desa Selotong, kecamatan Secanggih yang menyajikan panorama alam berupa hutan mangrove dengan berbagai macam spesies serta penangkaran elang liar. Objek wisata ini dikelola oleh BKSDA Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Objek wisata penangkaran elang dapat ditempuh melalui jalur darat dan laut. Perjalanan darat memiliki waktu tempuh kurang lebih 2 jam dari museum kota Cinna di Kota Medan. Objek wisata berikutnya adalah desa wisata Jaring Halus yang dapat ditempuh selama kurang lebih 1 jam dari desa Selotong. Desa wisata Jaring Halus menawarkan pesona desa nelayan serta kebudayaan Melayu pesisir.

Guna mendukung pengembangan objek wisata di lokasi penelitian, maka dilakukan analisis terhadap objek wisata pada lokasi penelitian menggunakan pedoman analisis dan daya tarik objek wisata alam (ADO-ODTWA). Skor dari hasil penilaian unsur daya tarik objek wisata bahari darat yang terdapat di semua objek wisata berdasarkan skor tertinggi hingga terendah, yaitu: keindahan alam (85,42%); keutuhan sumber daya alam (72,92%); kebersihan lokasi (68,75%); jenis kegiatan wisata alam (66,67%); kepekaan sumber daya alam (64,58); banyaknya sumber daya alam yang menonjol (56,25); keamanan kawasan (50%); serta, keunikan sumber daya alam (45,83%).

Skor dari hasil penilaian unsur daya tarik objek wisata bahari perairan laut berdasarkan skor tertinggi hingga terendah, yaitu: keindahan alam (60%); keindahan pandangan dan kenyamanan pantai (60%); keutuhan potensi (53,33%); kebersihan (53,33%); keanekaragaman jenis (46,67%); banyaknya lokasi dengan kedalaman yang sama (43,33%); keunikan dan keindahan alam (40%); serta, kejernihan air (6,67%). Penilaian dilakukan di objek wisata bahari penangkaran elang Selotong, desa wisata Jaring Halus, Pulau Siba, wisata mangrove Sicanang dan wisata mangrove Tanjung Rejo.

**Tabel 2.** Sebaran, potensi, dan kondisi objek wisata bahari di lokasi penelitian

No.	Lokasi	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Potensi dan kondisi
1.	Kabupaten Deli Serdang	1. Hamparan Perak	1. Kota Rintang	Situs kerajaan Aru – rencana pengembangan museum
			2. Kampung Lama	Makam Guru Patimpus – pemugaran
			3. Klambir	Pusat pemerintahan – belum dikelola
			4. Kampung Selemak	Pusat pemerintahan – belum dikelola
			5. Hamparan Perak	Perdagangan dan permukiman – belum dikelola
			6. Sei Baharu	Wisata kuliner dan wisata bahari (Pulau Siba) – dikelola masyarakat
			7. Paluh Manan	Hutan mangrove – belum dikelola
			8. Paluh Kuro	Hutan mangrove – belum dikelola
		2. Labuhan Deli	9. Telaga Tujuh	Perkebunan rakyat – belum dikelola
			10. Karang Gading	Wisata pemancingan – belum dikelola
			3. Percut Sei Tuan	11. Tanjung Rejo
2.	Kabupaten Langkat	4. Secanggang	12. Karang Gading	Suaka margasatwa – dikelola Pemerintah (KLHK)
			13. Kuala Besar	Hutan mangrove – belum dikelola
			14. Selotong	Hutan mangrove – belum dikelola
			15. Jaring Halus	Perkampungan nelayan – belum dikelola
			16. Pantai Gading	Hutan mangrove – belum dikelola
3.	Kota Medan	5. Medan Belawan	17. Kel. Belawan Pulau Sicanang	Wisata mangrove – dikelola pemerintah
			18. Kel. Belawan Bahagia	Pelabuhan – dikelola PT. Pelindo
			19. Kel. Belawan Bahari	Pusat kota – dikelola Pemerintah Kota
			20. Kel. Belawan II	Wisata kuliner – dikelola pihak swasta
			21. Kel. Bagan Deli	Wisata kuliner - dikelola pihak swasta
			22. Kel. Belawan I	Pusat kota – dikelola Pemerintah Kota
			6. Medan Marelan	23. Kel. Terjun
		24. Kel. Paya Pasir		Danau Siombak - dikelola masyarakat; Museum Kota Cinna – dikelola Pemerintah Kota
		7. Medan Labuhan	25. Kel. Pekan Labuhan	Kota lama – belum dikelola; Masjid Ostmani – dikelola masyarakat; Stasiun KA pertama di Sumatera – dikelola Pemerintah

Sumber: Data penelitian (2021)



**Gambar 3.** Jalur survey penelitian objek wisata bahari  
 Sumber: Data penelitian (2021)

Skor dari hasil penilaian unsur daya tarik objek wisata bahari pantai berdasarkan skor tertinggi hingga terendah, yaitu: kenyamanan (83,33%); kebersihan (75%); variasi kegiatan (66,67%); jenis dan warna pasir (58,33%); keindahan alam (54,17%); serta, keanekaragaman jenis (54,17%). Skor tersebut merupakan hasil penilaian dari objek wisata bahari penangkaran elang Selotong, desa wisata Jaring Halus, Pulau Siba, wisata mangrove Tanjung Rejo.

Penilaian terhadap seluruh unsur daya tarik objek wisata bahari danau hanya dilakukan di taman wisata danau Sihombak. Skor tertinggi hingga terendah, yaitu: keindahan alam (83,33%); keselamatan (83,33%); kebersihan air dan lingkungan (83,33%); variasi kegiatan di danau (83,33%); variasi kegiatan di lingkungan danau (66,67%); kenyamanan (50%); stabilitas air sepanjang tahun (33,33%); dan keindahan lingkungan danau (33,33%). Hasil penilaian seluruh unsur daya tarik wisata bahari di lokasi penelitian disajikan pada Tabel 3.

Secara keseluruhan, daya tarik darat memiliki skor total 7.350, sedangkan daya tarik perairan memiliki total skor 870. Maka perlu pengembangan wisata bahari untuk penguatan daya tarik perairan. Kelemahan daya tarik perairan yaitu dari unsur keindahan alam seperti: variasi pemandangan pulau/gunung di laut; keindahan pantai; keserasian pandangan pantai dan sekitarnya; serta, keunikan.

Objek wisata bahari yang memiliki skor daya tarik darat paling tinggi adalah Museum kota Cina, kondisi ini dapat dimaklumi karena lokasinya yang mudah dijangkau, serta telah dikelola dengan baik. Situs kota tua Labuhan memerlukan perhatian khusus dalam pengelolaannya karena memiliki skor daya tarik

darat paling rendah dibanding objek wisata lainnya. Situs kota tua Labuhan yang memiliki nilai sejarah menjadi tanggung jawab pemerintah kota Medan sebagai pemilik wilayah.

Perlindungan terhadap objek wisata yang bernilai sejarah memerlukan perhatian serius, Kota Padang telah menerapkan kebijakan tentang pengelolaan kota tua sebagai objek wisata sejak tahun 1998, namun masih menghadapi banyak permasalahan, terutama tentang status kepemilikan gedung lama (Yulia, Erawati, & Nopriyasan, 2016). Namun disisi lain, pengembangan kota tua sebagai objek wisata secara signifikan memiliki nilai ekonomi yang tinggi, seperti hasil penelitian Muryani (2019) yang menyimpulkan bahwa kawasan kota lama Surabaya memiliki nilai ekonomi Rp. 1.471.764 Triliun jika dilakukan pengembangan wisata budaya dengan dukungan kebijakan dan peran serta pemangku kebijakan.

Objek wisata yang berpeluang untuk dikembangkan secara optimal berdasarkan skor tertinggi dari daya tarik darat dan perairan pada Tabel 3, yaitu: wisata mangrove Tanjung Rejo dan Pulau Siba. Kedua objek wisata tersebut memiliki skor daya tarik darat dan daya tarik perairan yang tinggi. Agar keberlanjutan objek wisata tetap terjaga, pengelolaan terhadap objek wisata pesisir harus mempertimbangkan kondisi ekologi sehingga terwujud keberlanjutan. Berdasarkan hasil survey dan skoring, penataan lingkungan dan kebersihan di kedua objek wisata tersebut bernilai rendah, sehingga memerlukan perbaikan. Indikator keberlanjutan yang disarankan untuk pengelolaan objek wisata menurut Hung, Jan, & Liu (2021) adalah: pengelolaan lingkungan; pengelolaan ekonomi; pengelolaan sosial budaya; kebijakan pemerintah; pengelolaan sumber daya manusia; serta, ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pengembangan terhadap objek wisata memerlukan dukungan dari semua sektor, penilaian terhadap unsur pendukung daya tarik objek wisata bahari di lokasi penelitian disajikan pada Tabel 4. Berdasarkan skoring diperoleh 4 (empat) objek wisata memiliki skor unsur pendukung yang cukup sebagai objek wisata bahari yang dapat diandalkan. Objek wisata tersebut yaitu: Pulau Siba; wisata mangrove Tanjung Rejo; situs kota tua Labuhan; dan, wisata mangrove Sicanang. Skoring terhadap unsur dan sub unsur pendukung objek wisata bahari disajikan pada Tabel 5.

Keseluruhan unsur pendukung pada Tabel 5 berada pada kategori sedang-sangat baik. Perbaikan perlu dilakukan pada unsur dengan kategori sedang, yaitu: daya tarik; pemasaran; potensi pasar; pengaturan pengunjung; dan, iklim. Kelima unsur tersebut dapat diperbaiki dengan berinovasi, sehingga meningkatkan kunjungan wisatawan dan penghasilan masyarakat sekitar objek wisata. Inovasi merupakan salah satu solusi untuk menjawab permasalahan tersebut. Sesuai dengan amanat Undang-undang (UU) nomor 23

tahun 2014 tentang pemerintah daerah mengamatkan daerah untuk berkreasi dan berinovasi dalam menggali potensi dan sumber pendapatan daerah. Selanjutnya pada Peraturan Pemerintah (PP) nomor 38 tahun 2017 tentang inovasi daerah juga menjelaskan bahwa inovasi daerah merupakan bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Salah satu inovasi yang dapat dilakukan dan diiasi pemerintah adalah pembentukan Desa wisata. Hal ini sesuai dengan hasil penelitian Hilman (2016) yang menyimpulkan bahwa konsep Desa wisata dapat diterapkan di Indonesia dengan dukungan masyarakat yang berperan aktif dalam mengimplementasikannya. Menurut hasil penelitian Noor, dkk (2021), dukungan masyarakat dapat diimplementasikan melalui Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis). Pernyataan ini sejalan dengan penelitian Wahono, Kusumah, & Poernomo (2018) yang menyimpulkan bahwa pemberdayaan masyarakat melalui Pokdarwis telah memunculkan peluang usaha kepariwisataan di Desa Kelawi, Kecamatan Bakauheni, Kabupaten Lampung Selatan.

**Tabel 3.** Penilaian daya tarik objek wisata bahari

No.	Objek Wisata Bahari	Daya Tarik Darat	Daya Tarik Perairan (danau, pantai, laut)	Jumlah
1.	Wisata mangrove Tanjung Rejo	1.050	1.110	2.160
2.	Pulau Siba	1.020	1.620	2.640
3.	Desa wisata Jaring Halus	960	1.470	2.430
4.	Penangkaran elang Selotong	840	1.140	1.980
5.	Taman wisata danau siombak	870	780	1.650
6.	Museum Kota Cinna	1.140	0	1.140
7.	Situs kota tua Labuhan	690	0	690
8.	Wisata mangrove Sicanang	780	750	1.530
	Jumlah	7.350	6.870	14.220

Sumber: Hasil analisis (2021)

**Tabel 4.** Penilaian unsur pendukung objek wisata bahari

No.	Objek Wisata Bahari	Nilai	Nilai Bobot
1.	Wisata mangrove Tanjung Rejo	1.045	4.065
2.	Pulau Siba	1.060	3.970
3.	Desa wisata Jaring Halus	610	2.680
4.	Penangkaran elang Selotong	890	3.620
5.	Taman wisata danau siombak	990	3.970
6.	Museum Kota Cinna	920	3.450
7.	Situs kota tua Labuhan	1.035	3.760
8.	Wisata mangrove Sicanang	1.020	4.140
	Jumlah	7.570	18.560

Sumber: Hasil analisis (2021)

**Tabel 5.** Penilaian unsur pendukung objek wisata bahari

No.	Unsur Pendukung	Nilai	Persentase	Kategori
1.	Akomodasi	55	91,67	Sangat Baik
2.	Ketersediaan air bersih	1.030	85,83	Sangat Baik
3.	Sarana dan prasarana penunjang	920	76,67	Baik
4.	Daya dukung kawasan	1.440	75	Baik
5.	Pengelolaan dan pelayanan	360	75	Baik
6.	Kondisi sekitar kawasan	360	75	Baik
7.	Pangsa pasar	530	73,61	Baik
8.	Hubungan dengan objek wisata sekitarnya	1.070	66,88	Baik
9.	Kadar hubungan dan aksesibilitas	620	64,58	Baik
10.	Keamanan	295	61,46	Baik
11.	Daya tarik	2.370	56,83	Sedang
12.	Pemasaran	255	53,13	Sedang
13.	Potensi pasar	125	52,08	Sedang
14.	Pengaturan pengunjung	105	43,75	Sedang
15.	Iklim	405	42,19	Sedang
	Jumlah	9.940	65,44	Baik

Sumber: Hasil analisis (2021)

Guna keberlanjutan objek wisata bahari, hasil penelitian Sugiyanto, Yunanto, & Yulianto (2020) menyarankan Pokdarwis untuk bekerjasama dengan koperasi dan BUM Desa sehingga keberlanjutan objek wisata dapat terlaksana. Kesimpulan tersebut sejalan dengan penelitian Setyohadi & Wirasati (2021) yang menyatakan bahwa pengembangan desa wisata dilakukan melalui peningkatan kapasitas pengurus BUMDesa wisata, kerjasama dengan dunia usaha dan industri, promosi melalui media, serta kerjasama dengan unsur akademisi.

Pengembangan wisata bahari di bagian utara dari pantai timur Sumatera Utara harus didukung oleh pemerintah daerah. Peran pemerintah dalam mendorong inovasi khususnya pengembangan pariwisata bahari menjadi penting untuk mencapai keunggulan kompetitif, kebijakan yang bersifat praktis dan dapat diterapkan menjadi kunci dalam pengembangan pariwisata bahari. Kebijakan pemerintah yang bersifat umum dan dangkal tidak mampu mendorong inovasi di bidang pariwisata, seperti pada penelitian Mei, Arcodia, & Ruhanen (2012) yang menyimpulkan bahwa peran pemerintah yang minim dalam mendorong inovasi kepariwisataan akan menyebabkan ketergantungan pada sektor swasta dalam mengembangkannya. Kondisi ini

akan mengakibatkan ekonomi kerakyatan sulit untuk berkembang.

Berdasarkan hasil penilaian pada Tabel 5, ada 5 (lima) unsur pendukung yang bernilai Sedang dan memerlukan penguatan, yaitu: daya tarik; pemasaran; potensi pasar; pengaturan pengunjung; dan, iklim. Daya tarik objek wisata dapat ditingkatkan dengan menggabungkan potensi yang ada sehingga lebih menarik bagi wisatawan. Seperti pada penelitian Wahono, dkk (2018) di Kabupaten Situbondo, dimana masyarakat nelayan keramba jaring apung (KJA) berinovasi dengan menggabungkan wisata bahari menangkap ikan, wisata kuliner, dan wisata perahu, di kawasan KJA. Penguatan terhadap unsur pemasaran dilakukan dengan melakukan promosi melalui media sosial seperti *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* dan *Telegram*.

Penguatan terhadap unsur iklim dapat merujuk kepada penelitian Akhirmana & Nurhasanah (2019) yang menyarankan pembangunan sarana pelabuhan khusus untuk kunjungan objek wisata bahari sehingga mampu mengatasi kendala kapal sandar saat cuaca dan angin tidak mendukung. Inovasi yang disarankan untuk pengembangan objek wisata bahari pantai timur Provinsi Sumatera Utara disajikan pada Tabel 6.

**Tabel 6.** Inovasi pengembangan unsur pendukung objek wisata bahari

No.	Unsur Penilaian (Skor)	Unsur Penguatan	Inovasi Pengembangan	Aktor Inovasi/ Instansi Terkait
1.	Daya tarik (56,83)	Kebersihan lokasi, keberagaman jenis kegiatan wisatawan, optimalisasi penataan daya tarik obyek wisata alam darat, laut, pantai dan danau	<ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat rumpon/apartemen ikan, mendukung pusat wisata mancing di muara Sungai Belawan</li> <li>Menyusun peraturan dan penetapan obyek wisata cagar budaya</li> <li>Memugar kota tua dan situs sejarah yg terdapat di utara Medan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas Pariwisata dan Kebudayaan</li> <li>Dinas Perikanan dan Kelautan</li> <li>Badan Usaha Milik Daerah/Desa</li> <li>Bappeda</li> <li>Dinas LH</li> <li>Pakar Bu</li> </ul>
2.	Pemasaran (53,13)	Bauran Pemasaran, berkaitan dengan tarif yang terjangkau, produk bervariasi, sarana penyampaian informasi dan promosi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Membuat kalender event tetap pariwisata bahari utara medan</li> <li>Promosi wisata melalui media digital</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas Pariwisata dan Kebudayaan</li> <li>Asosiasi Pengusaha Pariwisata</li> <li>Badan Usaha Milik Daerah/Desa</li> </ul>
3.	Potensi pasar (52,08)	Penyediaan sarana dan prasarana berdasarkan tingkat kebutuhan wisatawan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Membangun dermaga wisata bahari pada OWB yang sedang berkembang</li> <li>Menyediakan kapal wisata mempermudah akses touris menuju OW yang sudah ada</li> <li>Menata jalan darat menuju OW Cagar Budaya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas Pariwisata dan Kebudayaan</li> <li>Dinas Perhubungan</li> <li>Dinas SDACKTR</li> <li>Bappeda</li> <li>Dinas PU Jalan dan Jembatan</li> </ul>
4.	Pengaturan pengunjung (43,75%)	Kenyamanan, lama tinggal, musim pengunjung dengan memperbanyak event dan paket wisata yang menarik dan unik seperti Jamuan Laut di Desa Jaring Halus, Secanggang dan Syukuran Tahunan Masyarakat, Tanjung Rejo, Percut Sei Tuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memperbanyak event pariwisata,</li> <li>Fasilitasi terciptanya paket wisata bahari di utara Medan</li> <li>Membentuk Forum Tata Kelola Destinasi Pariwisata (FTKP) beranggotakan para pihak terkait integrasi inovasi daya Tarik obyek wisata bahari</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas Pariwisata dan Kebudayaan</li> <li>Dinas PMD</li> <li>Dinas SDACKTR</li> <li>Asosiasi Pengusaha Pariwisata</li> <li>Bappeda</li> <li>Dinas LH</li> <li>Pakar Budaya</li> </ul>
5.	Iklm (42,19)	penyesuaian event pariwisata dengan iklim	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data dan Informasi Cuaca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinas Pariwisata dan Kebudayaan</li> <li>BMG</li> <li>Pakar Budaya</li> </ul>

Sumber: Hasil analisis (2021)

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembobotan dan penilaian terhadap objek wisata bahari pada lokasi penelitian, daya tarik obyek wisata darat secara total 7.350 lebih tinggi dari nilai daya tarik perairan yang hanya mencapai 6.870 hal ini disebabkan karena lokasinya yang mudah dijangkau, serta telah dikelola dengan baik. Kesiapan Dunia Usaha dalam pengembangan OWB Pantiturred berdasarkan indikator hasil penilaian aspek pengelolaan dan pelayanan wisata, akomodasi, sarana dan prasarana mencapai nilai yang sangat baik terutama unsur pengelolaan dengan capaian nilai 83,33% dan akomodasi dengan capaian nilai 91,67%. Kesiapan masyarakat sangat baik dalam mendukung obyek wisata bahari Pantiturred ditandai dari hasil penilaian tanggapan masyarakat tentang OW Bahari pada semua lokasi memperoleh nilai rata-rata 88,10% (Sangat Baik), dan penilaian unsur Kondisi di Sekitar Kawasan lainnya mendapat nilai di atas 60-77% kategori Baik. Bentuk Pengembangan Inovasi OWB Pantiturred adalah melakukan penguatan terhadap unsur-unsur penilaian yang mendapat nilai dibawah 60 yaitu unsur Daya Tarik, Pemasaran, Potensi Pasar, Pengaturan Pengunjung dan Iklim secara terpadu dalam Forum Tata Kelola Destinasi Pariwisata Daerah Provinsi Sumatera Utara, Kota Medan, Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Langkat

## REKOMENDASI

Inovasi untuk pengembangan objek wisata bahari di bagian utara pantai timur Sumatera Utara dilakukan dengan melibatkan aktor inovasi dalam penguatan unsur pendukung, yaitu: daya tarik; pemasaran; potensi pasar; pengaturan pengunjung; dan, iklim. Aktor inovasi yang berperan terdiri dari: pemerintah, bisnis, akademisi, dan masyarakat. Implikasi kebijakan yang dapat dilakukan:

1. Pemerintah Provinsi/Kota/Kabupaten membentuk Tim Koordinasi percepatan pengembangan objek wisata bahari di pantai timur Provinsi Sumatera Utara yang terdiri dari aktor inovasi yang disarankan dari penelitian ini.
2. Pemerintah Provinsi/Kota/Kabupaten mengarahkan program dan kegiatan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dan Rencana Kerja Organisasi Perangkat Daerah untuk mendukung pengembangan objek wisata bahari pantai timur Provinsi Sumatera Utara.
3. Program dan kegiatan untuk mendukung pengembangan objek wisata pantai timur Provinsi Sumatera Utara diselenggarakan mulai tingkat Provinsi hingga Desa/Kelurahan dan

tertuang didalam dokumen perencanaan pembangunan.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Tim Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara yang telah mendanai penelitian, serta semua pihak yang telah berkontribusi hingga terbitnya artikel ini. Semua penulis dalam artikel ini merupakan kontributor utama.

## DAFTAR PUSTAKA

Akhirmana, A., & Nurhasanah, N. 2019. Strategi Pengembangan Pariwisata Bahari Desa Pulau Benan Kecamatan Senayang Kabupaten Lingga Provinsi Kepulauan Riau. *Jurnal Bahtera Inovasi*, 2(2), 163–174.

Alam, H., Redima, & Kusuma, B. S. 2018. Aplikasi Geographic Information System (GIS) Sebagai Analisis Potensi Wisata Provinsi Sumatera Utara. *Journal of Electrical Technology*, 3(3), 74–80. Retrieved from file:///C:/Users/acer/Downloads/957-2604-1-PB.pdf

Fandeli, C. 1995. *Dasar-dasar manajemen kepariwisataan alam*. Yogyakarta: Penerbit Liberty.

Hilman, Y. A. 2016. kajian kritis tentang inovasi daerah terkait pengembangan dan pengelolaan Desa wisata berbasis komunitas. *Jurnal Imiah Pariwisata*, 21(01).

Hjalager, A. M. 2010. Regional innovation systems: The case of angling tourism. *Tourism Geographies*, 12(2), 192–216.  
<https://doi.org/10.1080/14616681003725201>

Hung, T., Jan, F., & Liu, J. 2021. Developing an indicator framework for assessing sustainable tourism : Evidence from a Taiwan ecological resort. *Ecological Indicators*, 125, 107596.  
<https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2021.107596>

I Made Adhi Gunadi. 2020. Peluang Dan Tantangan Pengembangan Layanan Wisata Kapal Pesiari (Cruise) Di Pelabuhan Belawan Medan. *EDUTOURISM Journal Of Tourism Research*, 2(01), 64–71.  
<https://doi.org/10.53050/ejtr.v2i01.130>

Mei, X. Y., Arcodia, C., & Ruhanen, L. 2012. Towards tourism innovation: A critical review of public policies at the national level. *Tourism Management Perspectives*, 4, 92–105. <https://doi.org/10.1016/J.TMP.2012.05.002>

Muryani, M. 2019. Economic Analysis of Heritage Tourism At Old Town Area Surabaya. *Journal of Developing Economies*, 4(1), 8–24.  
<https://doi.org/10.20473/jde.v4i1.11452>

Noor, N. M., Utomo, D. S. C., Hastuti, A. Y., Habibi, A., & Ali, M. 2021. Pengembangan potensi wisata bahari berbasis masyarakat di pulau Pasaran, Bandar Lampung. *Inovasi Pembangunan - Jurnal Kelitbangan*, 9(1), 103–114.

Saragi, N. 2020. Peran Badan Usaha Milik Desa Dalam Pengelolaan Objek Wisata di Desa Denai Lama Kecamatan Pantai Labu Kabupaten Deli Serdang. *Jurnal Pemberdayaan Masyarakat*, 6(2), 17. <https://doi.org/10.37064/jpm.v6i2.6894>

Sarwono, J. 2006. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Setyohadi, P., & Wirasati, W. 2021. Pengkajian Pengembangan Desa Wisata (Studi Penyusunan Rencana Desa Wisata Widarapayung Wetan, Secara Partisipatif ). *Public Service and Governance Journal*, 2(01), 1-15.

Siregar, D. K. 2020. *Analisis daya saing sektor pariwisata Provinsi Sumatera Utara*. Universitas Islam Negeri Sumatera Utara.

Situmorang, M. D. 2019. *Analisis ekonomi pada kawasan objek wisata mangrove Kampoenng Nipah di desa Sei Nagalawan kecamatan Perbaungan kabupaten Serdang Bedagai provinsi Sumatera Utara*. Universitas Sumatera Utara.

Sugiyanto, S., Yunanto, M. K., & Yulianto, D. 2020. Inovasi Pengembangan Wisata Kampung Nelayan di Kecamatan Ende Selatan, Kabupaten Ende. *Perspektif*, 9(1), 27-37. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v9i1.2996>

Sumanti, S. T., & Nunzairina. 2019. *Makam kuno dan sejarah Islam di Kota Medan*. Yogyakarta: Atap Buku.  
Wahono, P., Kusumah, M. S., & Poernomo, D. 2018. Sentuhan Kreativitas dan Inovasi Wisata Kuliner Bahari Berkelanjutan. *Jurnal Pariwisata*, 5(3), 175-187.

Wirdaturriza, A. 2017. *Potensi objek wisata pesisir di kecamatan Hamparan Perak kabupaten Deli Serdang*. Universitas Negeri Medan.

Yulia, R., Erawati, M., & Nopriyasman. 2016. Analysis of Policy and Management of Old Town Based-Tourism in Padang City. *Tawarikh: International Journal for Historical Studies*, 8(October), 45-58.

## Hasil Penelitian

### REFORMA AGRARIA: REFLEKSI ATAS KINERJA GUGUS TUGAS REFORMASI AGRARIA (GTRA) DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

#### (*AGRARIAN REFORM: THE REFLECTION ON THE PERFORMANCE OF THE AGRARIAN REFORM TASK FORCE (GTRA) IN THE SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA*)

*Rohmat Junarto, Ahmad N Luthfi, Tunjung F Wijanarko, Harvini Wulansari*

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional  
Jl. Tata Bumi Nomor 5, Banyuraden, Gamping, Sleman, 55293  
Daerah Istimewa Yogyakarta - Indonesia  
Email: Rohmatjunarto@stp.ac.id

*Diterima: 27 Januari 2022; Direvisi: 20 April 2022; Disetujui: 23 Agustus 2022*

### ABSTRAK

Program reforma agraria (RA) ditujukan untuk menata ketimpangan agraria dan meningkatkan kemakmuran masyarakat. Refleksi atas kinerja GTRA pada setiap daerah dibutuhkan untuk mengakselerasi program RA secara nasional. Provinsi DIY mempunyai runutan sejarah keistimewaan, utamanya kewenangan pengelolaan Tanah Kasultanan dan Kadipaten (TKK). Muatan pengetahuan RA yang setengah-setengah, kemauan politik lokal dan sejarah penguasaan tanah yang panjang tersebut menjadi permasalahan pelaksanaan program RA di daerah. Oleh karenanya, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kinerja GTRA di DIY yang bertugas mengkoordinasikan: penyediaan TORA, pelaksanaan dan integrasi program RA, serta penanganan sengketa/konflik agraria. Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan penataan aset tidak hanya menyasar tanah-tanah 'marginal' seperti: tanah oro-oro, *enclave*, panganon, tutupan, dan penataan kampung kumuh, tetapi juga TKK. Kegiatan penataan akses dilaksanakan bersama program pemerintah daerah seperti: pembangunan kawasan Pawonsari (Pacitan-Wonogiri-Wonosari) dan inovasi gerakan di kawasan perdesaan seperti: G2R (Global Gotong Royong). Namun demikian, koordinasi, integrasi dan sinkronisasi program RA oleh *stakeholder* tersebut belum terkonsolidasikan sebagaimana yang telah digariskan oleh Perpres RA. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan perbaikan dalam rangka peningkatan kegiatan oleh GTRA Nasional atas nama RA, dengan mempertimbangkan kebutuhan mendasar masyarakat atas struktur agraria.

**Kata kunci:** akses, aset, institusi, politik

### ABSTRACT

*The aim of the agrarian reform program (RA) is to manage agrarian inequality and improve people's prosperity. The reflection on the performance of the RA Task Force (Gugus Tugas RA – GTRA) in each region is needed to accelerate the RA program nationally. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Province has a privilege in history, especially the authority to manage the Land of the Sultanate and Duchy (Tanah Kasultanan dan Kadipaten – TKK). Half-hearted knowledge about the content of RA, Local political will and a long history of land tenure have become problems in implementing the RA program in the regions. Therefore, this study aims to identify the performance of GTRA in DIY Province which is in charge of coordinating: the provision of land object of agrarian reform (Tanah Objek Reforma Agraria – TORA), implementation and integration of the RA program, as well as handling agrarian disputes/conflicts. The research method used is a case study. The result of this study shows that asset management activities do not only target 'marginal' lands such as: oro-oro land, enclaves, Panganon, cover, and structuring slums, but also TKK. Access management programs are carried out with local government programs such as: the development of the Pawonsari area (Pacitan-Wonogiri-Wonosari) and innovative movements in rural areas such as: G2R (Global Mutual Cooperation). However, the coordination, integration and synchronization of*

*the RA program by these stakeholders has not been consolidated as outlined by the RA Presidential Decree. The results of this study are expected to provide improvements in the context of an increasing program by the National GTRA on behalf of RA, taking into account the basic needs of the community for the agrarian structure.*

**Keywords:** access, asset, institution, politic

## PENDAHULUAN

Program Reforma Agraria (RA) merupakan program mulia dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui penataan aset yang diikuti dengan pemberdayaan. Selain ditengarai pemerintah dengan melanjutkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024 sebagai program strategis nasional, juga menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2018 (Perpres RA). Hal tersebut merupakan bukti bahwa pemerintah kukuh berkomitmen mewujudkan pemerataan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria (SSA) yang ideal. Salah satunya dengan mendorong kerja sama antar *stakeholder* untuk berbagi sumber daya (pemikiran, tenaga, anggaran). Berdasarkan Perpres RA tersebut, pemerintah daerah (pemda) berperan penting dalam mendukung percepatan kegiatan RA dalam sebuah wadah organisasi RA di daerah.

Namun demikian, kontekstualisme setiap daerah memberikan peluang sekaligus tantangan bahkan permasalahan terhadap realisasi pelaksanaan program RA. DIY merupakan daerah 'istimewa' kaitannya dengan subjek-objek RA yang berimplikasi terhadap keberlanjutan program RA. Salah satu keistimewaan tersebut adalah pemda mempunyai kebijakan dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Kadipaten (TKK). TKK meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Di sinilah urgensi memotret pelaksanaan RA di DIY yang mayoritas dapat dilihat dari pemanfaatan TKK.

Terbitnya Undang-Undang Keistimewaan (UUK) Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2017 tentang pengelolaan dan pemanfaatan TKK, mengakibatkan keluarnya sejumlah kebijakan pertanahan dan ruang. Kebijakan tersebut berdampak pada klaim kepemilikan serta hak atas TKK oleh Badan Hukum Budaya Kraton, utamanya tanah bukan keprabon yang terdiri atas: a) tanah desa; (b) tanah masyarakat/institusi yang digunakan berdasar serat kekancingan; c) tanah masyarakat/institusi yang digunakan tidak memiliki serat kekancingan; dan, d) tanah yang belum digunakan. Kekuasaan 'warisan dari zaman sebelum kemerdekaan' tersebut, tentunya mempengaruhi ketersediaan objek RA (TORA)

dan efektivitas program RA di DIY. Hingga saat ini, sebagian besar TKK tersebut sudah menjadi tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh rakyat DIY.

Rakyat yang selama ini telah memanfaatkan dan menggunakan TKK idealnya memiliki legalitas formal dan pengakuan oleh negara. Harapannya, pemaksimalan atas legalisasi tanah tersebut mampu memberikan dukungan bagi kesejahteraan masyarakat, memberikan payung hukum, serta meminimalisir konflik dan sengketa. Meskipun, ada kewajiban di dalam hak kepemilikan tanah, seperti melaksanakan usaha (pertanian, perikanan, peternakan) sesuai peruntukannya; mengelola-memelihara tanah sesuai fungsinya, termasuk kesuburan. Hal-hal krusial tersebut apabila diinventarisasi dan dikaji maka laju perjalanan program RA untuk tujuan *social welfare* tidak tersendat. Bagaimana caranya SSA ini memberikan kontribusi bagi masyarakat DIY ?, serta, apakah melalui tahapan sebagaimana yang telah dikonsolidasikan dalam kebijakan RA (Perpres RA)?.

Beberapa kajian sebelumnya menunjukkan bahwa: ketimpangan distribusi maupun politik alokasi SSA; kesenjangan ekonomi dan penguasaan tanah antar strata sosial yang semakin melebar; memudarnya moralitas dan etika pemimpin; minimnya pengetahuan terkait RA antar *stakeholder*; dan kuatnya pengaruh kekuasaan/politik lokal; secara keseluruhan menjadi sederet permasalahan mendasar di daerah (Wiradi, 2009; Lawton dkk., 2013; Luthfi, 2018; Luthfi, 2019; Jones & Karin, 2020). Sedangkan keberlanjutan program RA, utamanya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat sejatinya merupakan tantangan pasca terlaksananya program seperti legalisasi aset dan distribusi akses (Anugrah, 2021).

Selain itu, sumber daya anggaran, teknologi, dan partisipasi masyarakat ikut berpengaruh dalam program RA di daerah (Haratua, 2017; Hadi dkk., 2020). Bahkan, pola dinamika penggunaan dan pemanfaatan lahan pun menjadi *evidence* penting dalam ketercapaian program RA (Junarto dkk., 2020). Wicaksono & Purbawa (2018) menegaskan bahwa penataan aset melalui redistribusi tanah juga membutuhkan aturan yang kompatibel serta sinergi bersama yang bersifat komprehensif dan sistematis. Hal ini penting agar pengimplementasian kebijakan RA di daerah terhadap objek RA yang *clear and clean* ataupun berkonflik berpengaruh positif

dan signifikan terhadap masyarakat terdampak (Martini dkk., 2019).

Beberapa kajian di atas, sangat menarik dan mampu menunjukkan secara jelas bagaimana kebijakan RA di daerah dilahirkan dan dijalankan oleh organisasi RA bahkan ketika dihadang oleh segenap permasalahan. Namun demikian, kajian tersebut masih terdapat celah misalnya tidak secara spesifik menunjuk organisasi RA yaitu GTRA dalam mengaktualisasikan kinerja dan kekhasan wilayah seperti DIY. Selain itu, tidak dibahas pula bagaimana *actor* dan proses negosiasi dengan tokoh atau elite penguasa 'lokal' dalam praktik pelaksanaan RA.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian sebelumnya, penelitian ini berfokus utama menjawab bagaimana organisasi Gugus Tugas Reformasi Agraria (GTRA) di DIY menjalankan program RA dengan keragaman sumber daya manusia, pemikiran, dana dan potensi SSA. Selain itu, penelitian ini memberikan penjelasan bagaimana bentuk akselerasi kinerja GTRA di DIY, sebagai daerah otonomi khusus. Kemudian penelitian ini juga memberi penjelasan seperti apa kapabilitas dan kredibilitas pelaku/pelaksana program RA utamanya dari sisi politik serta ada tidaknya pengaruh ekonomi-kekuasaan lokal ('sultan'). Akhirnya, berangkat dari rekam jejak akselerasi GTRA DIY yang telah diperoleh tersebut harapannya, penelitian ini dapat memberikan 'arah' perbaikan/peningkatan program RA pada daerah lain dengan tipikal sejenis.

Akselerasi gerakan dan dinamisasi keaktifan organisasi RA di DIY hipotesisnya dapat diidentifikasi dengan mendeskripsikan beberapa variabel/indikator terpilih dari Institusi-Pengetahuan-Politik (Luthfi, 2019). Variabel-variabel yang mendasari institusi adalah: jenis dan bentuk peraturan, jumlah SDM dan dana, kapasitas melakukan inklusi, memperoleh legitimasi, mencapai agenda dan kapasitas meningkatkan partisipasi dan representasi (Törnquist, 2013; Luthfi, 2019; Robinson, 2020).

Kemudian variabel yang mendasari politik sebagaimana dikemukakan Eggertsson (2005) dan Denhardt (2000) meliputi kebijakan kuantitatif bercorak birokrasi dan kebijakan kualitatif bercorak demokratis. Selanjutnya variabel pengetahuan sebagaimana Boswell (2009) menguraikan sejumlah kondisi yang kemungkinan besar akan menghasilkan tiga jenis penggunaan pengetahuan apakah pengetahuan digunakan sebagai sumber legitimasi, sebagai sarana pembuktian, atau sarana untuk menyesuaikan keluaran. Dorongan yang mendasari argumen tersebut adalah bahwa penggunaan pengetahuan akan bergantung pada

dua set faktor yaitu cara organisasi atau pembuat kebijakan memperoleh legitimasi; dan relevansi pengetahuan yang dianggap sebagai alat untuk mengamankan legitimasi (berhubungan dengan variabel pada institusi). Oleh karenanya, Husni (2017) menyarankan langkah awal yaitu pengidentifikasian permasalahan, dalam hal ini permasalahan RA di daerah penting dilakukan agar: organisasi RA mampu meng-*upgrade* kemampuan pengetahuan/konseptualisasi pelaksana, bersahaja menggandeng pengaruh kekuasaan politik-ekonomi lokal dan mengefektivaskan pelaksanaan program RA.

## METODE

Sebuah penelitian empiris hanya berkembang jika diikuti oleh pemikiran logis bukan hanya sebagai upaya mekanistik. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *case study* (Yin, 2009). Operasionalisasi penelitian ini dimulai dari mengidentifikasi masalah, mendesain pelaksanaan, memulai pengumpulan dilanjutkan menganalisis data hingga menuliskan ke dalam laporan penelitian. Sumber data utama yang disorot yaitu situasi sosial terkait GTRA di Provinsi DIY. Namun demikian, data-data terkait 'keistimewaan tempat/objek RA (*place*), pelaku dalam tim GTRA (*actors*) hingga aktivitas atau program RA yang berinteraksi dengan beberapa *stakeholder* secara sinergis (*activity*) juga diidentifikasi selama penelitian berlangsung.

Bukti yang dikumpulkan untuk keperluan studi kasus ini berasal dari dokumen, wawancara, pengamatan langsung, dan perangkat-perangkat fisik. Dokumen tersebut meliputi surat, pengumuman resmi, laporan administratif tertulis *stakeholder* terkait GTRA DIY, penelitian-penelitian pada situs dan artikel media massa dengan kata kunci kinerja, organisasi dan program RA. Kemudian, bentuk wawancara menggunakan *open-ended* dengan bertanya kepada responden kunci di DIY yang mengetahui fakta-fakta penting tentang program RA. Responden tersebut seperti kepala bidang dinas di DIY seperti pertanahan dan ruang, koperasi dan UMKM, sosial, kepala kantor pertanahan, kepala seksi penataan pertanahan, pegawai di bidang pertanahan/*landreform* hingga pihak ketiga pelaksana proyek RA.

Wawancara tersebut dilakukan dengan mengajukan pertanyaan, mendengarkan (membaurkan informasi baru tanpa bias), penyesuaian diri dan fleksibilitas (kebutuhan mengidentifikasi kasus baru hingga tak terduga), memegang teguh isu yang menjadi tujuan penelitian. Selanjutnya, observasi langsung dan penggunaan perangkat fisik seperti ponsel, kamera, *recorder* lebih condong digunakan dalam

melakukan kunjungan ke kantor-kantor stakeholder GTRA di DIY dan pertemuan dengan pihak terkait di lapangan.

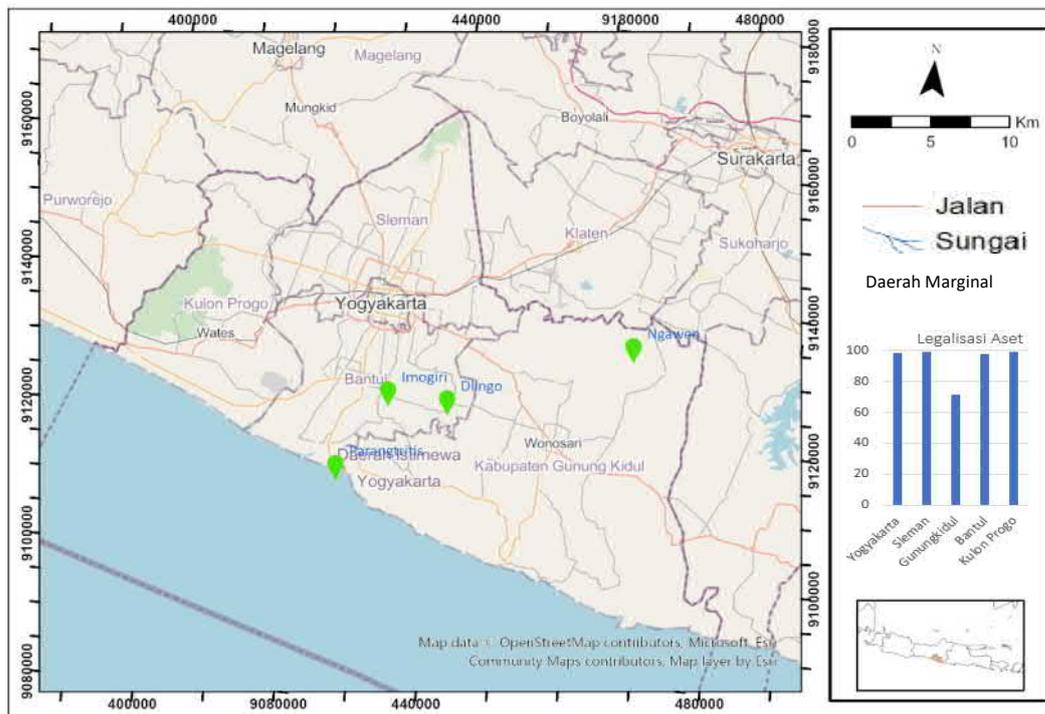
Secara umum pendekatan kualitatif-studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini cocok untuk menjawab pertanyaan penelitian pada level *how* dan *why* pada sebuah kelembagaan GTRA DIY. Analisis penelitian berupa studi kasus pada penelitian ini dilakukan mulai dari melakukan pengujian, pengkategorian, pentabulasian hingga mengombinasikan bukti-bukti yang telah didapatkan. Namun demikian, analisis umum yang digunakan adalah tetap memprioritaskan bagaimana kebijakan kelembagaan GTRA dan bagaimana pelaksanaan program RA di DIY. Langkah kerjanya terfokus pada penemuan penjelasan bagaimana 'kelembagaan' GTRA di DIY mengakselerasi program RA ('telah-sedang-dan akan') jika ditinjau dari tiga sisi, yaitu gagasan, konteks dan pelaksanaan.

Sisi gagasan akan menggali ada tidaknya hambatan dan peluang atas penerapan program RA. Kemudian, sisi konteks akan membahas ada tidaknya 'keterkaitan-keterkaitan' kekuasaan dan arah politik serta ekonomi pada level lokal 'keistimewaan DIY' hingga pusat. Terakhir, sisi pelaksanaan akan menguraikan seperti apa bentuk aransemen pelaksanaan program RA, mulai dari kemampuan/kesolidan tim, pergerakan kelembagaan hingga sumber daya (keuangan dan manusia). Selanjutnya, peneliti memusatkan perhatian juga pada aspek solusi atas permasalahan program RA oleh sebuah

kelembagaan RA secara umum dengan berkaca pada kekhasan DIY.

Berdasarkan informasi kewilayahan dan sejarah, DIY masih menyimpan banyak "jutaan" makna yang berwujud dan tidak berwujud. Secara geografis DIY terletak di zona 49 selatan UTM dengan absis=390.000-480.000 dan ordinat= 9.090.000-9.170.000 dan memiliki luas daratan 3.303 km<sup>2</sup> dengan luas bukan hutan 2.628 km<sup>2</sup> (Abidin, 2014; BPS, 2021). Selain itu, pada akhir tahun 2020, legalisasi tanah di DIY tinggal menyisakan 193,304 bidang tanah, termasuk TKK atau 8,03% dari 2,4 juta bidang tanah secara keseluruhan.

Namun demikian, di DIY masih menyisakan 27,86% dari total bidang tanah yang telah terdaftar untuk dilakukan perbaikan administrasi (Kanwil ATR/BPN DIY, 2021). Perbaikan tersebut terkait dengan alasan bahwa di DIY terdapat otonomi khusus. Otonomi khusus tersebut tidak lepas dari berdirinya Kerajaan Mataram pada abad ke-17, masuknya kolonial Belanda, hingga monumentalnya penandatanganan Perjanjian Giyanti antara Pangeran Mangkubumi (bergelar Sri Sultan Hamengku Buwana I) dengan VOC (*Vereenigde Oost-indische Compagnie*) (Belanda) pada 13 Februari 1755 (Sari dkk., 2018). Oleh karenanya, konsep pengaturan kebijakan pertanahan dan penataan ruang di DIY pun tidak bisa dipisahkan dari 'warisan kerajaan' hingga saat ini (Wicaksono dkk., 2020). Secara rinci informasi lokasi penelitian ditampilkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Lokasi Penelitian

## HASIL DAN PEMBAHASAN

**Aktivitas GTRA dalam Melaksanakan Program RA di D.I.Yogyakarta.** Dasar hukum pelaksanaan program RA di DIY tergolong unik. Selain Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terdapat UU tentang Desa, UU tentang Pemerintah Daerah dan UU tentang Keistimewaan DIY. UUPA berlaku di DIY pada Tahun 1984 sejak keluarnya Keppres No. 33/1984 dan KepMenDagri No. 66/1984. Meskipun telah tercapai kodifikasi dan unifikasi hukum di DIY pada tahun tersebut, namun realitas pelaksanaan diktum keempat UUPA masih menyisakan persoalan. Misalnya, pengaturan tanah di DIY belum dapat segera dialihkan kepada negara (tanah negara sebagai objek RA) dan terkesan pengaturan pertanahannya mendua.

Diktum keempat UUPA menekankan bahwa: 'hak dan wewenang atas bumi dan air dari swapraja atau bekas swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya UUPA hapus dan beralih kepada Negara' serta 'pengaturannya akan diatur dengan peraturan pemerintah'. Berkaitan dengan prinsip '*lex inferior derogat lex posterior*' dalam hal ini UUPA terhadap UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 tentang Keistimewaan DIY layak diabaikan karena kedudukannya setara. Pada dekade terakhir, UU No. 13 Tahun 2012 hadir untuk menyelesaikan status 'keistimewaan'. Hal ini mengakibatkan DIY memiliki kewenangan dan hak tersendiri untuk mengatur urusan pertanahan dan tata ruang sebagai kewenangan otonomi.

Berdasarkan ketentuan UU keistimewaan tersebut, segi status hukum lahan *eks* otonom (tanah swapraja/bekas swapraja) yang awalnya belum jelas, sejak saat itu menjadi jelas dan tuntas. UU Keistimewaan menyatakan bahwa kasultanan dan kadipaten sebagai badan hukum (pasal 32), dan tanah kasultanan ataupun kadipaten (TKK) adalah tanah milik kasultanan ataupun kadipaten (penjelasan pasal 32 ayat 4). Selain TKK tersebut, terdapat juga tanah hak yang sudah dimiliki warga DIY. Hingga tahun 2021, meskipun lebih dari 90% bidang tanah keseluruhan sudah terdaftar, namun masih terdapat 27,86% bidang tanah yang memerlukan perbaikan administrasi termasuk peta pendaftaran tanah. Kuatnya jaminan kepastian data fisik bidang tanah menyangkut letak, batas, luas, bentuk serta bangunan akan menghindarkan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Tidak hanya menghindarkan berulang kalinya penerbitan sertifikat, dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah oleh pihak lain tetapi juga mampu mengoptimalkan penggunaan dan menyeimbangkan pemanfaatan tanahnya.

Terkait hal tersebut, Kota Yogyakarta unggul dalam hal jumlah bidang yang terdaftar yaitu 99% dari total seluruh bidang tanah, disusul Kabupaten

Bantul, Sleman, Kulon Progo dan Gunungkidul (Gambar 1). Berdasarkan pengelolaan data dari desa/kelurahan se-DIY, total luas TKK seluas 38.750.631,13 m<sup>2</sup> yang terdistribusi dan terkonsentrasi di berbagai wilayah. Konsentrasi tanah SG,PAG tertinggi hingga terendah yaitu di Kabupaten Bantul, Kulon Progo, Gunungkidul, Sleman dan Kota Yogyakarta dengan luas masing-masing 16.697.531 m<sup>2</sup>; 10.376.018 m<sup>2</sup>; 5.814.976,50 m<sup>2</sup>; 3.061.610 m<sup>2</sup>; dan 800.495,63 m<sup>2</sup> (Humas DIY, 2020).

Secara kelembagaan pemerintah, pelaksanaan RA diorganisir oleh GTRA DIY dengan mendasarkan pada SK Gubernur Nomor 96/KEP/2019 tanggal 26 Maret 2019 jo SK Gubernur Nomor 260/KEP/2019 tanggal 04 November 2019 tentang Pembentukan GTRA DIY. Berkenaan dengan tugasnya, GTRA berwenang mengelola dan menyelenggarakan kegiatan GTRA sejak 2019 hingga sekarang mulai dari menyusun rencana kerja, pencapaian dan realisasi anggaran. Berdasarkan hipotesis yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa terdapat tiga variabel utama yang menggambarkan pelaksanaan dan hasil program RA yaitu institusi, politik dan pengetahuan. Selanjutnya, pengujian atas ketiga variabel tersebut mendapatkan fakta bahwa setiap variabel dapat dirinci lagi ke dalam indikator-indikator.

Indikator pada variabel institusi, pertama: jenis dan bentuk aturan bersifat mengatur, memperjelas dan berfungsi sebagai pengatur hubungan antar anggota/antara anggota GTRA dengan masyarakat sebagai subjek RA; menjaga dan melindungi hak anggota dan warga masyarakat; menyelesaikan masalah atau sengketa intern atau ekstern; serta mengatur jalannya kegiatan/program GTRA. Indikator kedua, seperti jumlah sumber daya manusia dan dana merupakan sebuah indikator terintegrasi antara kemampuan berpikir (dasarnya dari pengetahuan dan pengalaman, keterampilan), dan modal yang dimiliki masing-masing anggota GTRA atau masyarakat.

Lalu, indikator ketiga yaitu kapasitas melakukan inklusi merupakan dampak daripada keberagaman anggota GTRA dan masyarakat, mulai dari latar belakang, karakter, dan tugas yang berbeda, yang harus dipadukan dan mampu bekerja bersama dalam rangka mencapai tujuan yang telah disepakati. Oleh karena itu, diperlukan sebuah cara untuk mendorong inklusi di antara para anggota GTRA untuk bisa kompak yaitu dengan *transparency*, *trust* dan *team work*. Indikator keempat, kemampuan memperoleh legitimasi, lebih menekankan pada keterangan yang mengesahkan atau membenarkan atas sesuatu hal. Hal ini dilakukan dengan mengadakan/menggunakan penelitian.

Indikator pada variabel politik, adalah seni dan ilmu yang diarahkan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan di masyarakat. Hal ini dapat diketahui melalui kebijakan yang dikeluarkan dan dijalankan oleh GTRA DIY baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Corak kebijakannya pun mempengaruhi akselerasi gerakan RA, baik bercorak birokratis ataupun demokratis. Oleh karenanya, sikap politik pimpinan GTRA DIY (pemimpin budaya-sultan dan pemimpin pemerintahan-gubernur) menjadi nyawa kesuksesan program RA sekaligus program daerah.

Indikator pada variabel pengetahuan dan sikap, terdiri atas konsep, data, desain dan penggunaan pengetahuan. Semua indikator pada variabel pengetahuan dan sikap tersebut

merupakan satu kesatuan yang tergantung pada keadaan sekitar, utamanya adalah faktor sosio-demografi. Pengetahuan dan sikap juga berhubungan dengan kebenaran atau bagaimana seseorang dapat mengakses kebenaran dan lebih dekat dengan seberapa besar komitmen atau keyakinan. Variabel pengetahuan dan sikap dilakukan dengan mengelola dan mengukur aliran pengetahuan (apakah pengetahuan digunakan sebagai sumber legitimasi, sebagai sarana pembuktian, atau untuk menyesuaikan keluaran). Terakhir, setelah melalui pengujian, pengkategorian, penelitian ini mampu menabulasikan dan mengombinasikan bukti-bukti yang telah didapatkan di lapangan sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Efektivitas Pelaksanaan dan Efisiensi Hasil Aktivitas Program RA oleh GTRA DIY

No	Indikator	Efektivitas dan Efisiensi Program RA
1	Variabel institusi	
a	Jenis dan bentuk aturan	SK Bupati Gunungkidul No: 86/KPTS/TIM/2020, SK Bupati Kulon Progo No:139/A/2020; SK Bupati Bantul No.:30 Tahun 2020; SK Bupati Sleman No.: 12.2/Kep.KDH/A/2021; SK Walikota Yogyakarta No.: 23 Tahun 2021;
b	Jumlah Dana dan SDM	Pelaksanaan RA oleh GTRA memaksimalkan modal DIPA setiap kantor pertanahan (kantah) di Kabupaten/Kota, sejumlah 300-400 juta/tahun. Namun demikian, sejak pandemi COVID 19 pencairan hanya sekitar 100-200 juta/tahun bahkan dana tersebut di <i>saving</i> untuk penanganan pandemi. SDM aktif berada di seksi penataan setiap kantah;
c	Kapasitas melakukan inklusi	Tidak semua anggota GTRA (terutama instansi Pemda dan OPD serta masyarakat) berbagi sumber daya (pemikiran, tenaga, anggaran) terhadap perencanaan, pelaksanaan program penataan aset. Semua rakyat DIY (kelas bawah) belum berkesempatan mendapatkan legalisasi aset dan akses permodalan, perluasan pasar, serta peningkatan kualitas terutama daerah pinggiran;
d	Kapasitas memperoleh legitimasi	Memaksimalkan penataan akses dan peluang investasi di kawasan cepat tumbuh dan kawasan-kawasan yang berpotensi menyerap tenaga kerja produktif seperti pelibatan masyarakat di sekitar kawasan hutan untuk menggunakan tanah di bawah tegakan kayu putih daerah Gunungkidul; penataan kampung di Kota Yogyakarta, Sleman, Kulon Progo dan Bantul; melaksanakan mediasi dan menyelesaikan sengketa kasus tukar guling tanah desa dengan warga, tanah Suroloyo di Kulon Progo, legalisasi TKK di Prenggan atau pun Suratmajan dengan HGB di Kota Yogyakarta;
e	Kapasitas melakukan politisasi isu dan mencapai agenda	Ada itikad baik pihak 'keraton ngayomi wong cilik' yaitu tidak ada larangan dalam pemanfaatan TKK, namun identifikasi TORA termasuk TKK sangat minimalis yaitu berlangsung pada rapat terbatas dalam lingkaran anggota GTRA. Tidak semua lurah/kepala desa dan orang yang terdekat dengan pihak desa mengetahui kebutuhan mendasar rakyat DIY akan aset dan akses. Status hak atas tanah seperti tanah yang berfungsi sosial, tanah timbul, tanah fasilitas umum, tanah-tanah yang telah dikuasai secara turun-temurun oleh 'wong cilik' dan tanah bukan keprabon item c dan d diberikan HGB atau HP;
f	Kapasitas meningkatkan partisipasi & representasi	Pada praktiknya GTRA adalah garda terakhir program RA sedangkan garda terdepan terletak pada partisipasi masyarakat. Masyarakat tidak langsung mengusulkan/mengikuti program identifikasi-verifikasi (inver) TORA karena tidak terlibat dalam rapat/saran dan pengawasan kegiatan atau formulasi kegiatan/program. Meskipun dengan adanya aplikasi SIGTORA akan memudahkan dalam inver serta pemantauan, namun masyarakat kurang tersosialisasi akan program dan tidak dipakainya <i>database software</i> SIGTORA dalam identifikasi TORA.

2		Variabel politik
a	kebijakan kuantitatif bercorak birokratis	Pelaksanaan penataan akses masih mendasarkan pada kondisi lokal (klaim bahwa di DIY tidak ada tanah negara / urusan pertanahan di DIY diatur oleh UU Keistimewaan) sehingga penataan aset tersebut dilakukan oleh tim PLH GTRA dengan berdasarkan data <i>by name by address</i> dari program legalisasi aset berdasarkan kalurahan seperti PTSL, Lintas Sektor UKM, dan Rutin; termasuk pendaftaran TKK; tidak sepenuhnya terciptanya integrasi antara nasionalis seperti UUPA, UU Pemda, UU Desa dan kearifan lokal; pelaksanaan kegiatan berdasarkan pada peraturan yang tersedia mulai dari petunjuk teknis dan surat keputusan; penugasan dan pengaturan masih bersifat khusus, kaku/resmi, dan berjenjang dari atas ke bawah; penyusunan <i>roadmap</i> berdasarkan logika tersentralisasi;
b	kebijakan kualitatif bercorak demokratis	Kebijakan demokratis terlacak seperti pemberian HGB dan HP di atas TKK, ada kebijakan pengesahan peralihan tanah pertanian bagi warga terdampak Bandara YIA untuk memiliki tanah pertanian di luar kecamatan. Selain itu kebijakan penyelesaian sengketa tanah suroloyo dan pengembangan wisata di sekitar bekas penambangan mangan yang dibebaskan dengan 'nguwongke uwong' dan ganti untung; terakhir dengan memberdayakan masyarakat pada program G2R dan Pawonsari
3		Variabel pengetahuan
a	Konsep	Konsep Program RA tidak terintegrasi antara penataan aset dan akses. Ada ketersisihan inver TORA pada Tanah Oro-Oro, pangonan, tutupan, <i>enclave</i> di wilayah Bantul dan Gunungkidul, legalisasi tanah, dan pemetaan bidang terdaftar terhadap penataan akses seperti perwujudan desa mandiri budaya dan G2R, pembangunan Pawonsari. Konsep yang belum memadai perihal agenda RA sehingga, seolah-olah agenda RA tersebut hanya menjadi tupoksi kantah dan kantor wilayah ATR/BPN. Kurangnya media/ruang komunikasi antar pemangku kepentingan;
b	Data (penataan aset dan penataan akses)	Jumlah bidang tanah belum terdaftar terhadap tanah terdaftar (legalisasi aset) setiap kabupaten/kota yaitu: Yogyakarta (1.720:115.380); Sleman (5.145:668.737); Gunungkidul (166.547:416.460); Bantul (16.757:659.738); Kulon Progo (3.135:353.099). Beragamnya tradisi kebudayaan lokal dan potensi alamiah maupun buatan menjadikan peluang dilaksanakannya pemberdayaan masyarakat. Beberapa pameran kesenian/kerajinan tradisional, pendampingan wirausaha makanan khas daerah seperti (wayang geber, bakso, coklat);
c	Desain	Penataan aset didesain menjadi enam solusi, sedangkan penataan akses menjadi tiga solusi. Desain penataan aset yaitu: (a) legalisasi aset dari alas hak tanah adat ( <i>letter c</i> ), (b) legalisasi aset dari tanah negara bekas tanah hak milik adat <i>letter c</i> , (c) legalisasi aset dari alas hak tanah negara bekas tanah desa, (d) legalisasi aset dari alas hak berita acara pelepasan hak atas tanah, (e) redistribusi penggunaan-pemanfaatan tanah dari alas hak tanah kasultanan/kadipaten yang telah dikuasai masyarakat, (f) konsolidasi diikuti legalisasi aset dari tanah yang berasal dari kasultanan/kadipaten dan tanah masyarakat. Desain penataan akses yaitu: (a) pemberdayaan masyarakat (PM) untuk pengembangan kebudayaan, (b) PM untuk kepentingan sosial, (c) PM untuk kesejahteraan masyarakat;
d	Penggunaan pengetahuan (legitimasi, pembuktian atau keluaran)	Legitimasi pengetahuan mayoritas dituangkan melalui rapat koordinasi antara anggota GTRA yang merumuskan prioritas program RA dua kali/tahun. Terdapat penelitian dan kajian hukum yang mendasari pelaksanaan program terhadap objek RA seperti status hukum tanah tutupan dan tanah <i>enclave</i> , kualitas dan kuantitas TKK yang sudah/belum dimanfaatkan rakyat DIY. Intensitas studi dan komunikasi keberhasilan program oleh pelaksana baik itu pada tataran konsep maupun strategi dalam pelaksanaan RA di publikasi sekali/tahun secara internal melalui laporan kegiatan.

Pelaksanaan program RA oleh GTRA DIY di DIY cukup beragam baik isi dan durasi pada setiap kegiatan yang konsisten mengarah kepada tujuan RA. Kegiatan RA tersebut memfokuskan pendaftaran tanah sistematis lengkap/legalisasi dan redistribusi terhadap tanah masyarakat, tanah marginal serta TKK hingga tahun 2024. Selain itu, tersusun juga konsep penataan aset dengan konsolidasi tanah pada lokasi tanah tutupan jepang di Desa Parangtritis hingga tahun 2025. Lalu terdapat peningkatan penandatanganan nota kesepahaman beberapa pihak terkait RA dan rapat koordinasi antara anggota GTRA selama 2 tahun terakhir. Kemudian, terdapat akselerasi kegiatan RA khususnya integrasi kegiatan penataan akses dan aset pada kawasan DIY bagian selatan (Pawonsari) dan program pembangunan pedesaan (G2R) *Tetraprenuer*. Kemudian, untuk menjaga ritme dan meningkatkan kualitas kegiatan RA, terlaksana kegiatan monitoring dan evaluasi kegiatan RA oleh GTRA di setiap Kabupaten/Kota pada setiap akhir tahun.

Kegiatan PTSL di DIY tidak hanya menasar tanah masyarakat tetapi juga TKK. Hingga akhir tahun 2020, kegiatan tersebut berhasil mendaftarkan bidang tanah sejumlah 2.213.414 bidang dari total 2.406.718 bidang atau 91,97% di seluruh wilayah DIY (Kanwil ATR/BPN, 2021). Namun demikian, Kabupaten Gunungkidul menjadi satu-satunya wilayah yang persentase bidang tanah terdaftarnya terendah yaitu 71,43% di antara kabupaten/kota se-DIY yang di atas 90%. Meskipun dihadapkan pada inventarisasi dan penataan TKK di DIY, namun itikad baik raja sekaligus Gubernur DIY utamanya pemanfaatan TKK oleh perorangan, lembaga pemerintah, swasta, dan yayasan menjadi teladan. Pendaftaran TKK tersebut diikuti dengan pemberian alat bukti sertifikat tanah dengan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas TKK.

Dasar daripada pengelolaan dan pemanfaatan TKK bisa diberikan hak-hak tersebut adalah pengakuan atas hak asal-usul, mengefektivitasikan jalannya pemerintahan serta pendayagunaan kearifan lokal. Tidak hanya itu, alokasi dana keistimewaan Tahun 2013-2022 untuk urusan pertanahan tercatat rata-rata 2,45% dari total pagu. Pada tahun ini dari 1,32 triliun total pagu dana keistimewaan telah dialokasikan untuk urusan pertanahan sebesar 25 milyar (Paniradya, 2021). Dengan terdaftarnya seluruh bidang tanah di DIY, maka pemerintah pusat dan daerah mampu menentukan kebijakan yang bertendensi kepada masyarakat lemah, kaitannya dengan proporsi kepemilikan atas tanah dan pengoptimalan pemanfaatan tanah sesuai dengan tata ruang.

Akselerasi program RA oleh GTRA tahun 2019 terhadap tanah marginal adalah dengan memprioritaskan kegiatan penataan terhadap Tanah Oro-Oro di daerah Dlingo, Imogiri dan Ngawen sebagai TORA. Hal tersebut dilakukan dengan membagi tipologi alas hak yang mendasari penguasaan masyarakat menjadi dua, yaitu tanah yang asal-usulnya jelas dan belum jelas. Letter C menjadi salah satu bukti kepemilikan sah oleh masyarakat dan sudah ditindaklanjuti dengan legalisasi melalui konversi menjadi Hak Milik sebanyak 200 bidang per 100 ha. Terhadap tanah yang belum jelas status tanahnya mengingat tanah tersebut berasal dari *enclave* Kasunanan Surakarta yang oleh Pemda Provinsi Jawa Tengah sudah diserahkan kepada Pemda Provinsi DIY, maka pendapat penulis perlu melihat penguasaan fisik dan redistribusi dengan HP atau HGB.

Pada tahun 2020, Tim GTRA melakukan studi kasus untuk menyelesaikan permasalahan tanah *enclave* ataupun oro-oro di Kalurahan Temuwuh Kapanewon Dlingo Kabupaten Bantul, tanah tutupan di Desa Parangtritis Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul. Hasilnya pada akhir 2021, Rapat GTRA DIY merumuskan konsep konsolidasi tanah pada tanah tutupan dengan empat fase. Fase pertama dengan melakukan sosialisasi yang ditargetkan pada tahun 2022-2023. Kemudian fase kedua (tahun 2023) yaitu materi teknis atau perencanaan konsolidasi tanah. Dua fase terakhir (tahun 2024 dan tahun 2025) dilaksanakan konsolidasi tanah dan pembangunan hasil konsolidasi tanah. Potensi penataan KT di tanah tutupan selain membuka akses jalan juga mendongkrak produksi pertanian lahan kering dan komoditas perkebunan. Pembukaan akses jalan tersebut akan merangsang tumbuhnya objek daya tarik wisata baru dan pertumbuhan wilayah di kawasan pantai selatan.

Kegiatan penataan kampung kumuh di Kota Yogyakarta pun menjadi salah satu rangkaian program RA oleh tim GTRA DIY. Berdasarkan dari SK Walikota Yogyakarta No. 158 Tahun 2021, terdapat kawasan kumuh di Kota Yogyakarta sejumlah 12 kawasan, di 12 kecamatan dengan luas total yaitu 114, 72 ha. Kawasan Umbulharjo, Tegalrejo dan Mantrijeron menjadi tiga kawasan dengan luasan lebih dari 16 ha. Berdasarkan kajian, tergalangnya pemukiman kumuh tersebut terkonsentrasi pada daerah aliran sungai, kawasan pinggiran rel kereta api, lingkungan sekitar pasar, kawasan sub urban. Sebagaimana diketahui bahwa Kota Yogyakarta dilewati oleh jalur rel kereta api, tiga aliran sungai yaitu Code, Winongo dan Gajah Wong serta 32 pasar tradisional. Umumnya,

kawasan kumuh tersebut menggunakan dan memanfaatkan tanah kasultanan.

Oleh karenanya, GTRA DIY tetap memantau proses pemberian surat kekancingan dari Panitikismo sebagai alas hak dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah kasultanan tersebut. Utamanya pada tahap pemberian surat rekomendasi dan penetapan surat kekancingan. Surat rekomendasi dikeluarkan oleh kelurahan atau kecamatan dan BPN, yang berisi bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa dan terlampir peta TKK dan luas yang akan digunakan. Sedangkan penetapan surat kekancingan oleh panitikismo yang mana memerlukan pengurangan waktu pemrosesan surat. Hal ini penting karena dengan berdasar surat kekancingan maka pemberian HP atau HGB menjadi legal oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pada sisi lain, kegiatan penataan akses oleh GTRA DIY dikolaborasikan dengan program daerah seperti arah pembangunan yang fokus pada wilayah selatan, pemanfaatan teknologi informasi serta optimalisasi kalurahan. G2R *Tetrapreneur* sebagai salah satu model menumbuhkembangkan kemandirian dan pamor dari produk kalurahan yang di dukung pendanaan keistimewaan. Fokus kegiatan penataan akses adalah melalui pemberdayaan masyarakat agar potensi-potensi fisik maupun non fisik di daerahnya mampu ditingkatkan. Pada tahun 2020 terdapat 18 kalurahan pada empat kabupaten di DIY yang ditetapkan sebagai desa mandiri budaya yaitu Sabdodadi, Bangunjiwo (Bantul); Bejiharjo, Putat, Giring, Jerukwudel (Gunungkidul); Pagerharjo, Jatimulyo, Hargomulyo, Glagah, Banjarharjo, Tanjungharjo (Kulon Progo); Girikerto, Bangunkerto, Pandowoharjo, Wedomartani, Sabdodadi, dan Margodadi (Sleman). Selain itu, pembangunan wilayah selatan DIY juga menjadi fokus utama pemerintah pusat dan daerah.

Hal ini tercermin dari pengkategorian kawasan strategis pariwisata nasional (KSPN), yaitu dari 88 KSPN, enam KSPN berada di DIY dan 2 diantaranya berada di kawasan selatan DIY yaitu KSPN Pantai Selatan, dan KSPN Karst Gunungsewu Gunungkidul. Lebih detail lagi, satuan ruang kawasan tersebut memanfaatkan TKK yaitu Pantai Samas-Parangtritis, karst Gunungsewu, Pantai Selatan Gunungkidul dan Pantai Selatan Kulon Progo (Keputusan Gubernur DIY No. 163/KEP/2017). Selain itu, penandatanganan nota kesepahaman dan rapat koordinasi dengan kementerian dalam negeri dan organisasi perangkat daerah (OPD) sudah terjalin seperti Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah, Dinas Sosial, Dinas Pariwisata, Dinas Kebudayaan, Dinas Pemberdayaan Perempuan,

Perlindungan Anak dan Pengendalian Penduduk. Rapat koordinasi difungsikan untuk menjaring informasi terkait TORA dan subjeknya hanya (rapat koordinasi rata-rata 2-3 setahun).

Kolaborasi dengan OPD tersebut dilakukan untuk menjadikan masyarakat DIY berdaya saing, maju, mandiri, dan sejahtera. Masyarakat yang berdaya saing merupakan kondisi masyarakat dengan kemampuan dan keterampilan memadai didukung oleh pendidikan dan kesehatan yang baik. Masyarakat yang maju lebih condong ke arah tumbuh dan berkembangnya masyarakat pada bidang ekonomi dan politik. Masyarakat yang mandiri merupakan kondisi masyarakat yang mampu mengelola potensi dan kemampuan sendiri dengan kerja sama. Masyarakat yang sejahtera merupakan masyarakat yang terpenuhi kebutuhan dasarnya (sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, keamanan, kerukunan).

**Keunikan Pelaksanaan RA Oleh GTRA di D.I.Yogyakarta.** Analisis penelitian menunjukkan bahwa aktivitas GTRA DIY dalam menjalankan program RA memiliki keunikan. Keunikan pelaksanaan RA oleh GTRA tersebut lebih dipengaruhi oleh faktor-faktor utama yaitu pengetahuan, kelembagaan, sejarah-budaya dan politik. Faktor pengetahuan, umumnya masih terjadi perbedaan pandangan oleh para anggota GTRA DIY dalam penentuan TORA seiring berlakunya hukum tanah nasional dan keistimewaan. Hal ini terlihat pada penyelesaian permasalahan tanah marginal di pesisir selatan DIY yang belum maksimal. Contohnya, tanah O-O (*enclave*) di Kapanewon Dlingo, Imogiri dan Ngawen; tanah tutupan di Kalurahan Parangtritis; dan tanah desa yang berasal dari tanah *enclave*. Namun demikian, hadir dan bersamanya gubernur sebagai ketua GTRA sekaligus raja DIY bisa dijadikan teladan, yaitu beritikad baik menyelesaikan permasalahan dengan mengombinasikan antara regulasi yang bersifat nasional dan regulasi keistimewaan (asalkan bukan tanah SG/PAG silakan di GTRA kan). Selain itu, komitmen gubernur juga terlihat dalam urusan keistimewaan yang memfokuskan urusan kebudayaan dan tata ruang disertai pendanaan dari dana keistimewaan.

Faktor kelembagaan terlihat bahwa belum adanya persamaan persepsi terkait konsep dan rencana implementasi program RA di DIY antar SKPD yang terlibat dalam GTRA. Hal tersebut berdampak pada masing-masing institusi belum giat dalam pelaksanaan program RA. Bahkan, institusi pelaksana RA terkesan dijalankan oleh kantor pertanahan sebagai bagian dari tugas dan fungsinya. Selain itu, pelibatan masyarakat sebagai aktor yang menerima manfaat dan pelaku hampir tidak dimediasi. Begitu pun

dengan ketersediaan aplikasi SIGTORA belum disosialisasikan dengan baik sehingga kesannya masih ‘sepi laporan’. Disisi lain media dan ruang komunikasi antar pemangku kepentingan masih kurang terkoordinasi.

Faktor kebijakan politik dan sejarah-budaya menggarisbawahi bahwa GTRA DIY berada di daerah bekas kerajaan Mataram, yang mana pengaruh pemerintah keraton terasa kuat di kalangan pemda, swasta dan masyarakat. Selain itu, pengaturan bidang keagrariaan telah diatur sebelum terbentuknya DIY seperti *rijksblad* dan peraturan daerah. Oleh karena itu wajar jika hingga saat ini, ajaran etika malu dan segan yang masih dibawa kalangan umum terhadap kalangan keraton menjadikan tanah di DIY menjadi spesial pengaturannya. Akibatnya adalah permasalahan tanah keraton di DIY cenderung didiamkan sampai ada izin dari kalangan keraton, padahal potensi TORA sebagian besar berasal dari tanah keraton tersebut. Urusan pertanahan di DIY melibatkan pihak Panitikismo sebagai wakil keraton dalam memberikan rekomendasi atas setiap permohonan izin (mendirikan bangunan, lokasi, usaha/pemanfaatan) atas tanah. Selanjutnya, agar lebih memudahkan, faktor-faktor tersebut secara lugas terdeskripsikan pada Tabel 2.

Evaluasi kinerja GTRA selama lebih dari tiga tahun dalam usaha penataan kembali SSA tidak

bisa digeneralisasikan pada semua daerah. Pada prinsipnya, penataan aset lebih fokus kepada objek RA, yaitu bagaimana objek tersebut ditata (penguasaan dan pemilikan), sedangkan penataan akses lebih condong kepada subjek RA agar lebih berdaya (penggunaan dan pemanfaatan). Program RA tersebut dapat dimodifikasi berdasarkan karakteristik wilayah lokal berikut sumber pendanaannya. Selain itu, modifikasi tersebut tumbuh karena adanya cara berpikir yang benar akan RA oleh GTRA. *Mindset* yang benar akan RA mengakibatkan pemanfaatan SSA yang benar pula tanpa menimbulkan masalah pertanahan baru bahkan mampu menemukan peluang baru.

Namun demikian, program RA tersebut menjadi hampa jika tidak ada manajemen kerja antara pemerintah dan masyarakat seperti manajemen vertikal (*top down/bottom up*) maupun horizontal (*collaboration*). Manajemen horizontal adalah bentuk manajemen yang berpusat pada anggota tim dengan penekanan pada kerja tim dan kolaborasi sebagaimana ditekankan oleh (Saksono, 2018; Sidauruk, 2018; Santosa dkk., 2019). Sedangkan manajemen vertikal lebih menekankan kepada pengaturan di setiap tingkatan dengan masing-masing tingkatan memiliki fungsi manajerial sendiri, seperti negara/korporasi dengan masyarakat (Luthfi A N, 2018).

**Tabel 2.** Keunikan RA di D.I.Yogyakarta

<b>Keunikan Pengetahuan</b>	Menggaris bawahi bahwa kegiatan RA mengalami pembauran pengetahuan. Sejatinnya kegiatan RA adalah kegiatan penataan aset dilengkapi dengan penataan akses. Namun faktanya terjadi pemenggalan kegiatan yaitu penataan aset dan penataan akses dilakukan secara terpisah, atau bahkan melakukan penataan aset saja, atau penataan akses saja.
<b>Keunikan Politik</b>	Bahwa terdapat fakta: Sultan HB X sebagai Gubernur DIY sekaligus Raja Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat mengeluarkan pernyataan ‘tidak ada tanah negara di Yogya’ pada tahun 2015. Hal ini sebagai bukti tindak lanjut dari UU keistimewaan. Keunikannya adalah adanya ketidaksesuaian kebijakan pemerintah pusat dan daerah.
<b>Keunikan Sejarah dan Budaya</b>	Ketidakpastian status tanah di DIY akibat faktor sejarah terbentuknya DIY. Faktanya Pemda mendaftarkan TKK dengan target lengkap pada tahun 2024, termasuk tanah desa berdasarkan PerGub DIY No.34/2017.
<b>Institusi GTRA</b>	Realita ketiga keunikan tersebut ‘seakan’ menyulitkan mencari TORA yang berimplikasi praktis pada pengimplementasian program RA di DIY: (1)menghindari menyasar pemilikan tanah luas (TKK), (2)menyasar tanah marginal (Tanah OO, <i>enclave</i> , pangonan, tutupan), penataan kampung (konsolidasi tanpa perubahan hak hak), (3)mengembangkan skema lain yang terjangkau seperti pengembangan ekonomi antar kawasan, penyelesaian konflik dan sengketa lintas instansi, (4) tidak ada pelibatan langsung masyarakat dalam proses desain dan usulan RA, (5) perkembangan teknologi melalui SIGTORA nihil sosialisasi dan partisipasi.

**Tabel 3.** Perbandingan Konsep RA dan turunannya antar negara

<b>1 Konsep Reforma Agraria</b>		
RA hadir karena adanya ketimpangan struktur penguasaan dan kepemilikan atas SSA. Oleh karenanya, dilakukan perombakan atas struktur tersebut oleh semua pihak dengan tidak semata-mata membagi-bagi tanah dan tidak mengaitkan dengan tekanan penduduk (Wiradi, 2009)	RA tidak hanya <i>empowering</i> 'bawahan', oleh 'pemimpin' tetapi juga <i>disempowering</i> 'penguasa' atas SSA. Oleh karenanya, RA setidaknya ditopang oleh <i>political will</i> pemimpin sekaligus penguasa dalam mendorong dan memaksa bawahan atas SSA ( <i>government compulsion</i> ) (Scott, 1977)	RA adalah penataan kembali struktur p4t yang lebih berkeadilan melalui penataan aset dan akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. (Perpres RA)
<b>2 Ruang lingkup kewenangan</b>		
Terdapat transfer kekuasaan; pengembalian tanah-tanah ( <i>property</i> ) rakyat yang dirampas; pembagian tanah secara merata; pengelolaan tanah yang lebih baik; meningkatkan standar kehidupan dari petani yang menerima manfaat dari <i>reform</i> ; meningkatkan produksi pertanian, lapangan kerja (Lindquist, 1979)	TORA dalam kewenangan pemerintah pusat dan daerah, yaitu tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk di redistribusi atau di legalisasi. Tanah negara yaitu tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Tanah milik masyarakat terbagi menjadi dua yaitu tanah milik masyarakat yang diubah menjadi tanah negara (redistribusi) dan tanah milik masyarakat yang tetap pada pemilik semula (legalisasi)	
<b>3 Dasar Pembentukan Tim RA</b>		
Memberikan peningkatan taraf kehidupan, pemantapan dan penstabilan pembangunan ekonomi sosial serta masyarakat yang demokratis, membuka kesempatan terbentuknya modal ( <i>capital formation</i> ) di pedesaan dan menguatkan ikatan sosial kemasyarakatan (Prosterman & Riedinger, 1987; Putzel, 1992)	Tanah dikuasai negara dipergunakan untuk kemakmuran rakyat dengan cara pemerataan struktur p4t sebagaimana TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 dan UU Nomor 17 Tahun 2007	
<b>4 Tahapan</b>		
Ideal: menata ulang p4t disertai sejumlah program pendukung lainnya seperti pengairan, perkreditan, penyuluhan, pendidikan, pemasaran	Realitas: Perencanaan dan pelaksanaan atas: penguasaan dan kepemilikan tanah ( <i>aset reform</i> ); penggunaan dan pemanfaatan tanah ( <i>akses reform</i> ); kepastian hukum dan legalitas serta penanganan sengketa/konflik	

Penerapan dua manajemen kerja tersebut pada organisasi GTRA di daerah harapannya adalah mampu mengurai konflik agraria dengan lebih cepat dan tepat. Selanjutnya, karena GTRA yang dibentuk adalah institusi yang berjangka waktu, maka pemikiran dan *roadmap* yang sistematis diikuti dengan *blue print* sumber daya manusia yang mampu dan mau bertanggung jawab perlu segera diwujudkan. Bagaimanapun juga, keunikan yang dihadapi institusi RA dalam *scope* lokal DIY senantiasa menginspirasi ide dan konsep bahkan mengakselerasi program dengan memaksimalkan peran GTRA. Menjadi penting membuat perbandingan detail mengenai bagaimana sejatinya konsep RA, dasar pembentukan, ruang lingkup, dan tahapannya antar negara dengan Indonesia. Selain menjadikan terang jawaban atas dua cakupan permasalahan, juga memudahkan langkah

menyusun kebijakan atas program RA. Perbandingan tersebut terangkum pada Tabel 3.

## KESIMPULAN

Reforma agraria di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki keunikan. Faktor politik patrimonial memberikan warna lebih kontras dalam mengakselerasi usaha menyejahterakan masyarakat lokal melalui sebuah wadah GTRA DIY. Terminologi penataan akses menjadi ruang gerak yang lebih leluasa daripada penataan aset yaitu dengan berbagai turunan kegiatan pemberdayaan masyarakat. Program penataan akses tersebut melalui kerja bersama berbasis wilayah pedesaan seperti 'Global Gotong Royong (G2R) *Tetraprenuer*' dan 'Pembangunan Wilayah Pesisir Selatan Pawonsari (Pacitan-Wonosari-Wonogiri). Selain itu, program penataan aset mengalami 'penghalusan gerakan' yaitu melalui legalisasi tanah masyarakat dan TKK, Konsistensi

kebijakan politik lokal dalam mempertahankan warisan sejarah DIY terlihat birokratis, sejumlah 91,93% dari total 2,4 juta bidang tanah telah terdaftar termasuk TKK. Kebijakan yang demokratis pun terlacak dengan pemberian surat kekancingan atas bidang tanah yang telah dimanfaatkan warga lokal sebagai bukti legal kedaerahan. Bahkan atas bidang TKK tersebut bisa diterbitkan hak-hak yang bersifat nasional seperti Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Keterkaitan-keterkaitan kekuasaan dan arah politik vertikal dan horizontal baik pemerintah pusat dan daerah dalam mencapai program RA mustahil tanpa partisipasi dan representasi masyarakat. Oleh karenanya, berbagai desain program penataan akses dan penataan aset harus terintegrasi oleh semua pemangku kepentingan dengan dukungan data bidang tanah yang lengkap dan berkualitas.

### REKOMENDASI

1. Gubernur selaku ketua GTRA DIY dan sultan, agar konsisten menerapkan pola kepemimpinan yang merakyat dalam mendistribusikan penguasaan TKK secara merata dan setara (tidak pilih kasih);
2. Pemda DIY melalui Dinas Pertanahan dan Tata Ruang DIY perlu memverifikasi izin pemanfaatan TKK berdasarkan pada rencana tata ruang;
3. Kantor pertanahan di kabupaten/kota dan kantor wilayah BPN di provinsi seyogyanya mensosialisasikan sistem berbasis digital sejak dini dalam mengidentifikasi, menginventarisasi dan memantau TORA;
4. Tim GTRA di DIY hendaknya menambah penelitian dan kajian hukum yang mendasari pelaksanaan program RA dengan menggandeng badan/organisasi penelitian dan pengembangan;
5. Menjadikan pihak desa-masyarakat sebagai pelopor sekaligus pelapor objek RA. Oleh karenanya, perencanaan RA melalui partisipasi publik harus diwujudkan secara substansial tidak hanya formal prosedural.

### UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis memberikan penghargaan setinggi-tingginya terhadap berbagai pihak yang sangat krusial dalam penelitian dan publikasi. Penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang telah memberikan suplai dana penelitian. Semoga kebaikan-kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mampu membuahkan kebaikan yang lebih baik sebagai balasannya. Terakhir, penelitian ini terselenggara berdasarkan Surat Tugas No.

082/St/III/2021 dan 083/St/III/2021 tanggal 19 Maret 2021.

### DAFTAR PUSTAKA

Abidin, H.Z. 2014. *Penentuan Posisi dengan GPS dan Aplikasinya*. Jakarta, Indonesia: PT. Pradnya Paramita

Anugrah, N. 2021. *Pemerintah Kebut Realisasi Reforma Agraria*. Diakses tanggal 09 Desember 2021 dari <http://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/6025/pemerintah-kebut-realisisi-reforma-agraria>.

Boswell, C. 2009. *Knowledge and policy*. The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration Policy and Social Research (pp. 233-251). Cambridge: Cambridge University Press.

Badan Pusat Statistik. 2021. *Statistik Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 2021*. [Online] Dari: <https://yogyakarta.bps.go.id/publication.html?page=2> [Diakses: 10 Desember 2021].

Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. 2000. The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>

Eggertsson, T. 2005. *Imperfect Institutions: Possibilities and Limits of Reform*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.91126>

Hadi, K., Asworo, L., dan Sihidi, I.T. 2020. Inovasi Dialogis: Menuju Transformasi Pelayanan Publik Yang Partisipatif (Kajian Sistem Pelayanan Malang Online). *Journal of Government and Civil Society*, 4(1),115-29. <http://dx.doi.org/10.31000/jgcs.v4i1.2438>

Haratua, A. 2017. *Pemantauan dan evaluasi program reforma agraria oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional*. Skripsi. Universitas Indonesia

Husni N. 2017. Analisis Permasalahan Pengelolaan Sungai Deli. *Inovasi 14* (1), 77-82

Jones, v.E.I and Karin, L. 2020. Building public sector integrity in Indonesia: the role and challenges of ethical leadership. *Asia Pacific Journal of Public Administration, Taylor & Francis Journals*, 40(3), 175-185, July. <https://doi.org/10.1080/23276665.2018.1515392>

Junarto, R. dan Djurdjani. 2020. Pemetaan Objek Reforma Agraria dalam Kawasan Hutan (Studi Kasus di Kabupaten Banyuwangi). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(2), 219-235. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.443>

Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta. 2021. *Laporan Kunjungan Kerja Komisi II DPR RI ke Provinsi DIY pada Reses Masa Persidangan II Tahun Sidang 2020-2021*. Yogyakarta

- Lawton, A., Rayner, J., Lasthuizen, K. 2013. *Ethics and Management in the Public Sector*. Routledge CRC Press. London. <https://doi.org/10.4324/9780203094129>
- Lindquist, S. 1979. *Land and Power in South America*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Luthfi, A.N. 2018. Kekerasan Kemanusiaan dan Perampasan Tanah Pasca- 1965 di Banyuwangi, Jawa Timur. *Archipel [En ligne]*, 95 | 2018, mis en ligne le 01 juillet 2018, consulté le 21 septembre 2021. <https://doi.org/10.4000/archipel.624>
- Luthfi, A.N. 2019. *Reflecting the Agrarian Reform Policy*. Indonesian-Netherlands Security and Rule of Law Update 2019, Atmajaya University, Jakarta.
- Martini, S., Ash-Shafikh, M.H., Afif, N.C. 2019. Implementasi Reforma Agraria Terhadap Pemenuhan Harapan Masyarakat Yang Bersengketa Lahan. *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(2), 150-162. <https://10.31292/jb.v5i2.367>
- Prosterman, R.L., Riedinger, J.M. 1987. *Land Reform and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Putzel, J. 1992. *A Captive Land: The Politics of Agrarian Reform in the Philippines*. Philippines: Ateneo de Manila University Press
- Robinson, S.C. 2020. Trust, transparency, and openness: How inclusion of cultural values shapes Nordic national public policy strategies for artificial intelligence (AI). *Technology in Society*, 63 (2020) 101421. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101421>
- Saksono H. 2018. Kelurahan Silalas Sebagai Innovation Hub: Strategi Kompetitif Pemerintah Kota Medan Melalui Perangkat Kewilayahannya. *Inovasi 15 (2)*, 105-114
- Santosa, S., Wicaksono, A., Nugroho, R. 2019. Multi-role collaboration of ministries and institutions in the implementation of agrarian reform in Indonesia. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5(3) (special edition), 9-18. <https://10.31292/jb.v5i3.384>
- Sari, P., Munandar, A., and Fatimah, I.S. 2018. The Main Elements of Historical Objects as "Spirit" of Cultural Heritage in Yogyakarta City. *SHS Web of Conferences 41*, 04007 (2018). <https://doi.org/10.1051/shsconf/20184104007>
- Scott, J. 1977. *Land Reform and Politics: A Comparative Analysis*. By Hung-chao Tai. Berkeley: University of California Press, 1974. Pp. 586. \$25.00. *American Political Science Review*, 71(3), 1260-1261. <https://10.1017/S0003055400266598>
- Sidauruk, R. 2018. Ekonomi Kreatif sebagai Basis City Branding menuju Kepariwisata Terintegrasi di Kawasan Danau Toba. *Inovasi 15 (2)*, 83-104.
- Törnquist, O. 2013. *Assessing Dynamics of Democratisation: Transformative Politics, New Institutions and the Case of Indonesia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Wicaksono, A., & Purbawa, Y. 2018. Hutang Negara Dalam Reforma Agraria Studi Implementasi Mandat 9 Juta Hektar Tanah Indonesia. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 24-38. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.214>
- Wicaksono, D.A, Yurista, A.P, Sari, A.C.F. 2020. Kompatibilitas Pengaturan Pendaftaran Tanah Terhadap Kompleksitas Keadaan Hukum Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 6(2), 172-187. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.411>
- Wiradi G. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. D.I. Yogyakarta: STPN Press
- Yin, R. 2009. *Qualitative Research from Start to Finish*. United States of America: The Guilford Press

## Hasil Penelitian

# HUBUNGAN FAKTOR KEMIRINGAN LERENG, JENIS TANAH, DAN TIPE PENGGUNAAN LAHAN TERHADAP RESIKO BAHAYA EROSI

## *(RELATIONSHIP OF SLOPE, SOIL TYPE, AND LAND USE ON EROSION HAZARDS)*

*Parlin Hormartua Putra Pasaribu\**, *Rospita Odorlina P. Situmorang\*\**

\*Pusat Riset Ekologi dan Etnobiologi, Badan Riset dan Inovasi Nasional  
Jl Raya Jakarta – Bogor KM 46, Cibinong, Bogor 16911  
Jawa Barat - Indonesia  
E-mail: hotmartuapasaribu93@gmail.com

\*\*Pusat Riset Kependudukan, Badan Riset dan Inovasi Nasional  
Jln. Jend. Gatot Subroto 10 Jakarta Pusat, 12710  
DKI Jakarta – Indonesia

*Diterima: 30 Maret 2022; Direvisi: 15 Agustus 2022; Disetujui: 16 September 2022*

### ABSTRAK

Erosi merupakan proses pengikisan tanah bagian atas yang dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kemiringan lereng, jenis tanah, dan tipe penggunaan lahan. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi hubungan ketiga faktor tersebut terhadap resiko bahaya erosi yang hasilnya dijadikan dasar untuk menentukan jenis praktek konservasi lahan. Data dianalisis dengan analisis korelasi Pearson. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor kemiringan lereng memiliki pengaruh yang signifikan terhadap resiko bahaya erosi dengan nilai koefisien korelasi sebesar 0,777 dan kategori hubungan sangat erat dengan arah yang positif. Sedangkan jenis tanah dan tipe penggunaan lahan tidak berpengaruh signifikan dengan koefisien korelasi yang sangat lemah (0,047 untuk jenis tanah, dan 0,129 untuk tipe penggunaan lahan). Namun, berdasarkan notasi arahnya, terdapat arah yang positif pada kedua faktor ini. Pada kemiringan lereng diatas 15%, seluruh tipe penggunaan lahan (pemukiman, hutan sekunder, semak belukar, dan tegalan) di Kecamatan Merdeka memiliki tingkat bahaya erosi yang sangat tinggi yaitu berkisar dari 10,33 s.d 218,31 (ton/ha/tahun) dengan jenis tanah andosol dan inceptisol, sehingga praktek konservasi harus dilakukan. Praktek konservasi dapat dilakukan dengan metode vegetatif dan mekanik sesuai dengan tingkat ketererangan dan tipe penggunaan lahan. Praktek konservasi pada lahan permukiman yaitu penerapan saluran drainase dan tanaman penutup tanah. Pada hutan sekunder, upaya konservasi adalah dengan pengkayaan tanaman hutan, sementara pada lahan belukar dengan penghutanan kembali dan penanaman menurut kontur. Pada lahan tegalan, praktek konservasinya adalah dengan pertanian tumpang sari (agroforestry), pemanfaatan mulsa, penanaman sejajar kontur, teras gulud, dan saluran pengelak. Hasil penelitian ini dapat digunakan oleh berbagai pihak dalam melakukan pelestarian tanah dan peningkatan kualitas sumber daya lahan.

**Kata kunci:** erosi, jenis tanah, kelerengan, penggunaan lahan, konservasi

### ABSTRACT

*Erosion is the process of eroding topsoil which is influenced by various factors, such as slope, soil types, and land use types. This study aimed to examine the relationship between the above three factors and erosion hazard, and the results were used as the basis in determining land conservation practices. Data were analyzed by Pearson correlation. The results of the study yielded that the slope significantly influences erosion hazard, with a strong correlation valued at 0.777 and a positive direction. Meanwhile, soil and land use types have no significant effect and very weak correlation on erosion hazard, valued at 0.047 and 0.129 for soil type and land use type, respectively. However, based on the direction, these two factors have positive direction. On the slopes above 15%, all types of land use (settlement, secondary forest, shrubs, and dryland farming) in Merdeka District have a very high level of erosion hazard, ranging from 10.33 to*

218.31 (tons/ha/year. Therefore, conservation practices must be carried out to avoid erosions. Conservation could be carried out through vegetative and mechanical methods according to the level of slope and type of land use. Conservation practices on settlement areas could be applied through building drainage channels and planting plants on yards. In secondary forest, the suggested conservation practices are enrichment of forest plants, while on scrubland, they are reforestation and contour planting technique. On dryland farming, intercropping (agroforestry), mulching, parallel contour planting, developing mound terrace, and developing escape channels are conservation methods to reduce erosion. The results of this study could be used by various parties to carry out land conservation and to improving the quality of land resources.

**Keywords:** erosion, soil types, slope, land use, conservation

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara berpenduduk terbesar ke-4 di dunia, dengan jumlah penduduk mencapai 270,20 juta jiwa pada tahun 2020 dan laju pertumbuhan 1,25 persen per tahun atau sekitar 3,3 juta jiwa pertahun (Devi dkk., 2016; Artisa, 2017; Hartati dan Arfin, 2020; Badan Pusat Statistik, 2021). Pertumbuhan penduduk yang terus meningkat sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan lahan (Munibah dkk., 2009; Syukur, 2013). Pertumbuhan penduduk terus meningkat dari tahun ke tahun sedangkan lahan sendiri tidak bertambah luasannya, melainkan bersifat statis atau tetap (Pavita dkk., 2014; Indrianawati dan Mahdiyyah, 2019; Soma dkk., 2021). Kondisi tersebut akan mempengaruhi pola penggunaan lahan, seperti misalnya alih fungsi hutan ke pertanian atau dari areal pertanian ke pemukiman (Osok dkk., 2018; Wunarlani dan Syaf, 2019; Khairati dan Syahni, 2016). Namun ironisnya, perubahan fungsi lahan sering tidak mengikuti kesesuaian lahan baik secara fungsi atau peruntukannya. Keadaan semakin diperparah karena pemanfaatan lahan tidak memperhatikan kaidah-kaidah pelestarian lingkungan sehingga mengakibatkan kerusakan lahan.

Kerusakan atau degradasi lahan ditandai dengan ketidakmampuan suatu lahan memberikan manfaat yang semestinya diberikan. Arsyad (2010), melaporkan bahwa lahan atau tanah yang sedang mengalami kerusakan ditandai dengan: 1) erosi; 2) terkumpulnya garam di sekitar perakaran (salinisasi); 3) terakumulasi atau terkumpulnya senyawa atau unsur yang merupakan racun (*toxic*) bagi tumbuhan; 4) penjenjuran air pada tanah (*water logging*); dan, 5) hilangnya unsur hara dan bahan organik di sekitar perakaran. Salah satu ciri umum lahan yang mengalami kerusakan adalah terjadinya penipisan lapisan atas tanah karena erosi. Erosi merupakan proses pengikisan lapisan atas tanah baik oleh air atau angin yang kemudian dipindahkan (diendapkan) kesuatu tempat (Dewi dkk., 2012; Badaruddin dkk., 2021).

Erosi sendiri terdiri dari beberapa jenis mulai yang paling ringan yaitu erosi percik sampai erosi yang paling berat yaitu erosi tebing dan longsor. Erosi banyak mengakibatkan kerugian. Erosi mengakibatkan kesuburan tanah menurun sehingga produktivitas lahan juga berkurang (Setyaningsih dkk., 2018; Sofyan dkk., 2020). Hal tersebut ditunjukkan dari akibat yang ditimbulkan erosi seperti: 1) rusaknya struktur tanah; 2) hilangnya unsur hara yang dibutuhkan tanaman; 3) kemampuan tanah menahan laju air berkurang; 4) turunnya kandungan organik dalam tanah; 5) berkurangnya kandungan air dalam tanah; dan, 6) kualitas tanaman menurun. Melalui uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa erosi sangat berpengaruh terhadap kerusakan lahan atau tanah dengan kata lain erosi menjadi indikator suatu lahan mengalami kerusakan (Taslim dkk., 2019; Sofyan, 2020).

Erosi terjadi oleh berbagai faktor penyebab. Faktor-faktor penyebab tersebut seperti iklim (curah hujan), tanah (erodibilitas tanah), topografi (panjang dan kemiringan lereng), vegetasi (jenis tutupan lahan), dan manusia atau faktor pengolahan tanah (Sumarna, 2015; Kurniawan dan Aminata, 2020). Faktor iklim dalam hal ini curah hujan merupakan faktor penting penentu terjadinya erosi (Muchlis dkk., 2017). Curah hujan yang tinggi di suatu wilayah menunjukkan potensi erosi yang juga tinggi (Setyaningsih dkk., 2018). Faktor tanah (erodibilitas tanah) di suatu wilayah juga memiliki peran yang cukup penting terhadap erosi seperti tekstur, struktur, permeabilitas tanah, kedalaman efektif tanah (Sulistyaningrum dkk., 2014; Cholidah dan Masrurroh, 2021).

Demikian halnya dengan topografi, Yulina dkk. (2015) menyebutkan bahwa semakin panjang dan terjal suatu lereng maka potensi erosi pun akan semakin besar sehingga kedudukan lereng menentukan besar kecilnya erosi. Dari sisi vegetasi, kondisi tutupan lahan yang baik akan menghambat terjadinya erosi, namun sebaliknya tutupan lahan yang buruk akan meningkatkan potensi erosi (Badaruddin dkk., 2021). Selain itu, faktor manusia merupakan faktor kunci dari semua faktor erosi

tersebut, karena perlakuan manusia terhadap lahan seperti menerapkan praktek konservasi atau sebaliknya akan sangat mempengaruhi resiko terjadinya erosi (Idjudin, 2011; Pramudita dkk., 2014).

Guna mengetahui level resiko erosi tanah, kajian berbagai faktor penyebab erosi diperlukan. Kajian tentang tingkat bahaya erosi pada berbagai jenis lahan telah dilakukan di beberapa penelitian sebelumnya. Seperti misalnya, Brahmanto dkk. (2020), Naharuddin dkk. (2019), Osok dkk. (2018), Pasaribu dkk. (2018), Gashaw dkk. (2017), dan Andriyanto dkk. (2015), mengkaji TBE dengan mempertimbangkan nilai erosititas, erodibilitas tanah, kelerengan, penggunaan lahan, dan praktek konservasi. Kemudian penelitian oleh Layeghi (2020), menganalisis resiko erosi di lahan pertambangan dengan mengintegrasikan peta kerentanan tanah terhadap erosi.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan Nasidi dkk. (2020), menganalisis erosi di berbagai penggunaan lahan di daerah perbukitan, walaupun dengan inovasi berupa penggunaan teknik Interferometric Synthetic Aperture Radar (InSAR), yaitu model elevasi digital dengan resolusi 5 meter untuk menghasilkan peta kemiringan lereng di daerah dataran tinggi. Kemudian, penelitian yang dilakukan Pambudi dkk. (2021), yaitu memperkirakan erosi dengan menganalisis hubungan perilaku dan tekanan penduduk terhadap penggunaan lahan.

Namun, pada umumnya penelitian-penelitian tersebut mengukur besaran (nilai) tingkat bahaya erosi dengan faktor-faktor pembeda seperti disebutkan diatas. Penelitian yang mengkaji hubungan atau signifikansi pengaruh berbagai faktor-faktor penyebab erosi terhadap nilai erosi masih terbatas. Untuk itu, penelitian ini bermaksud untuk mengkaji hubungan faktor-faktor penyebab erosi seperti kemiringan lereng, jenis tanah, dan tipe penggunaan lahan terhadap resiko bahaya erosi. Hasil tersebut dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan praktek konservasi pada berbagai tipe lahan (kondisi lahan dan pemanfaatannya).

Penelitian ini berlokasi di Kecamatan Merdeka, Kabupaten Karo. Lokasi ini dipilih berdasarkan potensi bahaya erosi yang cukup tinggi karena didominasi dengan kelerengan yang cukup tinggi, penggunaan lahan didominasi tegalan dengan jenis tanaman sayuran, dan praktek konservasi lahan yang masih minim (Pasaribu dkk., 2018). Selain itu, berbagai jenis tipe lahan seperti kelerengan atau topografi, jenis penggunaan lahan, dan jenis tanah dapat

mewakili jenis-jenis lahan pada umumnya sehingga kajian hubungan Tingkat Bahaya Erosi (TBE) dengan berbagai faktor-faktor penyebab perbedaan bahaya erosi di Kecamatan Merdeka dapat mewakili berbagai tipe lahan lainnya. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk menambah informasi status TBE sehingga informasi ini dapat digunakan oleh berbagai pihak pada upaya konservasi lahan.

## METODOLOGI

Penelitian ini berlokasi di Kecamatan Merdeka, Kabupaten Karo. Kecamatan Merdeka terletak pada  $3^{\circ} 14'25''$  LU –  $3^{\circ} 11'55''$  LU dan  $98^{\circ}27'00''$  BT –  $98^{\circ}31'35''$  BT. Pengumpulan data dilakukan pada bulan Mei-Oktober 2016. Tahap pertama dari penelitian ini adalah penentuan titik-titik sampel guna mengetahui Tingkat Bahaya Erosi (TBE) dari masing-masing faktor penentu erosi. Penentuan titik sampel didapatkan dari *overlay* peta tematik penggunaan lahan, kelerengan, dan jenis tanah di Kecamatan Merdeka, dan dalam penelitian ini ditentukan 20 sampel. Kondisi fisik lokasi pengambilan sampel seperti kelas kemiringan dan tutupan lahan (tutupan vegetasi dan fisik terbangun) kemudian didata sebagai bahan analisis. Kemudian sampel tanah dari lokasi titik sampel diambil untuk diperiksa ke laboratorium untuk mengetahui *bulk density* (BD), solum, permeabilitas, bahan organik, tekstur, struktur, dan jenis tanah.

Analisis korelasi mencakup satu variabel terikat yaitu TBE, dan tiga variabel bebas yaitu kelerengan, jenis tanah, dan tipe penggunaan lahan. Merujuk penelitian sebelumnya oleh Pasaribu dkk. (2018), penentuan nilai TBE pada masing-masing sampel diperoleh dengan pengukuran laju erosi (metode USLE) dan erosi terbolehkan sehingga didapatlah Indeks Bahaya Erosi (IBE) menggunakan rumus Hammer (1981). Namun, dalam penelitian ini tidak dilakukan penghitungan ulang nilai IBE karena sudah dilakukan pada penelitian sebelumnya. Namun nilai IBE tiap sampel adalah menjadi acuan dalam penentuan kelas TBE. Nilai IBE < 1,00 (kategori TBE rendah), 1,01-4,00 (kategori sedang), 4,01-10,00 (kategori tinggi), dan > 10,01 (kategori sangat tinggi). Keempat kategori ini diberi skor skala 1-4, dimana skor 1 untuk TBE rendah dan 4 untuk kategori TBE sangat tinggi.

Selanjutnya, untuk variabel bebas, juga dilakukan pembobotan terhadap ketiga faktor (variabel) menurut potensinya terhadap bahaya erosi. Untuk kelerengan, terdapat 4 tingkat kelerengan yang diberi skor 1 sampai dengan 5, dengan bobot sebagai berikut: bobot 1 untuk kerengan 0-8% (datar), bobot 2 untuk

kekerengan 8-15% (landai), bobot 3 untuk kelerengan 15-25 % (agak curam), bobot 4 untuk kelerengan 25-45% (curam), dan bobot 5 untuk kelerengan diatas 45% (sangat curam). Menurut jenis tanah, terdapat dua ketegori, yaitu tanah inseptisol dan andosol. Tanah inseptisol diberi skor 1 dan andosol diberi skor 2.

Pertimbangannya adalah tanah andosol memiliki bobot yang lebih tinggi karena memiliki potensi erosi lebih tinggi dibandingkan inseptisol berdasarkan pertimbangan tekstur dan massa tanah, di mana massa tanah (*bulk density*) inseptisol lebih berat dari andosol (Pasaribu dkk., 2018). Massa tanah yang berat dengan kandungan organik tinggi akan menurunkan risiko erosi. Selain itu, jika dilihat dari tekstur tanah, tanah inseptisol memiliki kandungan liat yang lebih tinggi dibandingkan tanah andosol sehingga akan menghambat terjadinya erosi tanah (Dariah dkk., 2004). Kemudian, pembobotan tipe penggunaan lahan dikategorikan menjadi 4 tingkatan potensi erosi, yaitu: skor 1 (hutan/hutan sekunder), 2 (pemukiman), 3 (tegalan), 4 (belukar

muda/tanah kosong). Pembobotan dilakukan berdasarkan kondisi penutupan lahan maupun praktek konservasi, dimana tanah/lahan yang tertutup dengan vegetasi kompak dan/atau bangunan fisik/saluran drainase memiliki bobot potensi erosi yang lebih rendah. Sebaliknya, tutupan lahan yang minim khususnya minim vegetasi seperti lahan terbuka, tambang, belukar memiliki nilai erosi yang lebih tinggi dibandingkan tutupan lahan hutan primer, sekunder, dan perkebunan yang banyak ditumbuhi pepohonan (Lanyala dkk., 2016; Badaruddin, 2021).

Setelah dilakukan pembobotan, tahap selanjutnya adalah melakukan analisis korelasi variabel terikat dengan variabel bebas, di mana analisis yang dipilih adalah analisis korelasi Pearson. Rumus analisis korelasi Pearson seperti pada persamaan (1). Kekuatan hubungan antara variabel-variabel dikategorikan dengan interval koefisien korelasi (*r value*) mengikuti kategori yang disarankan oleh Rumsey (2016). Penjelasannya seperti pada Tabel 1.

$$r_{xy} = \frac{N\Sigma xy - (\Sigma x)(\Sigma y)}{\sqrt{(N\Sigma x^2 - (\Sigma x)^2)(N\Sigma y^2 - (\Sigma y)^2)}} \dots\dots\dots(1)$$

- $r_{xy}$  = Koefisien korelasi antara variabel X dan variabel Y
- $\Sigma xy$  =Jumlah perkalian antara variabel x dan Y
- $\Sigma x^2$  =Jumlah dari kuadrat nilai X

- $\Sigma y^2$  = Jumlah dari kuadrat nilai Y
- $(\Sigma x)^2$  =Jumlah nilai X kemudian dikuadratkan
- $(\Sigma y)^2$  =Jumlah nilai Y kemudian dikuadratkan

**Tabel 1.** Interpretasi *r Value*

<b>r value</b>	<b>Interpretasi</b>	<b>Keterangan</b>
Tepat 1 (+, -)	Korelasi yang sempurna	Nilai (+) atau (-) menunjukkan arah hubungan,
0.70 (+, -)	Korelasi yang kuat	(+) jika terjadi korelasi yang searah (linier
0.50 (+, -)	Korelasi sedang	menanjak);
0.3 (+, -)	Korelasi lemah	(-) korelasi bertolak belakang (linier menurun)
0	Tidak ada hubungan	

Sumber: Rumsey (2016)

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

Karakteristik tanah dan kondisi fisik lahan dari masing-masing titik sampel diperoleh dengan pengumpulan informasi dari peta, konfirmasi di lapangan (observasi visual), di mana hal ini dikhususkan untuk variabel kelerengan dan tutupan lahan. Sementara untuk jenis tanah dilakukan di Laboratorium Riset dan Teknologi Fakultas Pertanian, Universitas Sumatera Utara. Selanjutnya, nilai TBE merujuk pada penelitian sebelumnya (Pasaribu dkk., 2018). Rangkuman karakteristik lahan/tanah

dan TBE dari masing-masing sampel terdapat pada Tabel 2.

Hasil pada Tabel 2 menunjukkan bahwa sebagian besar (70%) lokasi/titik sampel berada pada kategori bahaya erosi yang sangat tinggi dengan karakteristik agak curam hingga sangat curam dan didominasi oleh campuran tegalan dan belukar. Kawasan hutan sekunder (sampel 6) dengan kelerengan landai dan berjenis tanah inseptisol memiliki nilai TBE yang tinggi (5%) yaitu 6,06 (ton/ha/tahun). Sebaliknya kawasan-kawasan dengan nilai TBE sedang (25%) berada

di daerah yang datar (5 satuan lahan) dan hanya 1 satuan lahan yang berada pada kelerengan yang landai dan tipe penggunaan lahan adalah campuran hutan sekunder, pemukiman, tegalan, dan belukar. Untuk TBE kategori rendah, tidak ditemui pada titik sampel (peta sebaran bahaya erosi dan lokasi titik sampel terdapat pada Gambar 1). Kondisi ini sesuai dengan prediksi sebelumnya bahwa Kecamatan Merdeka

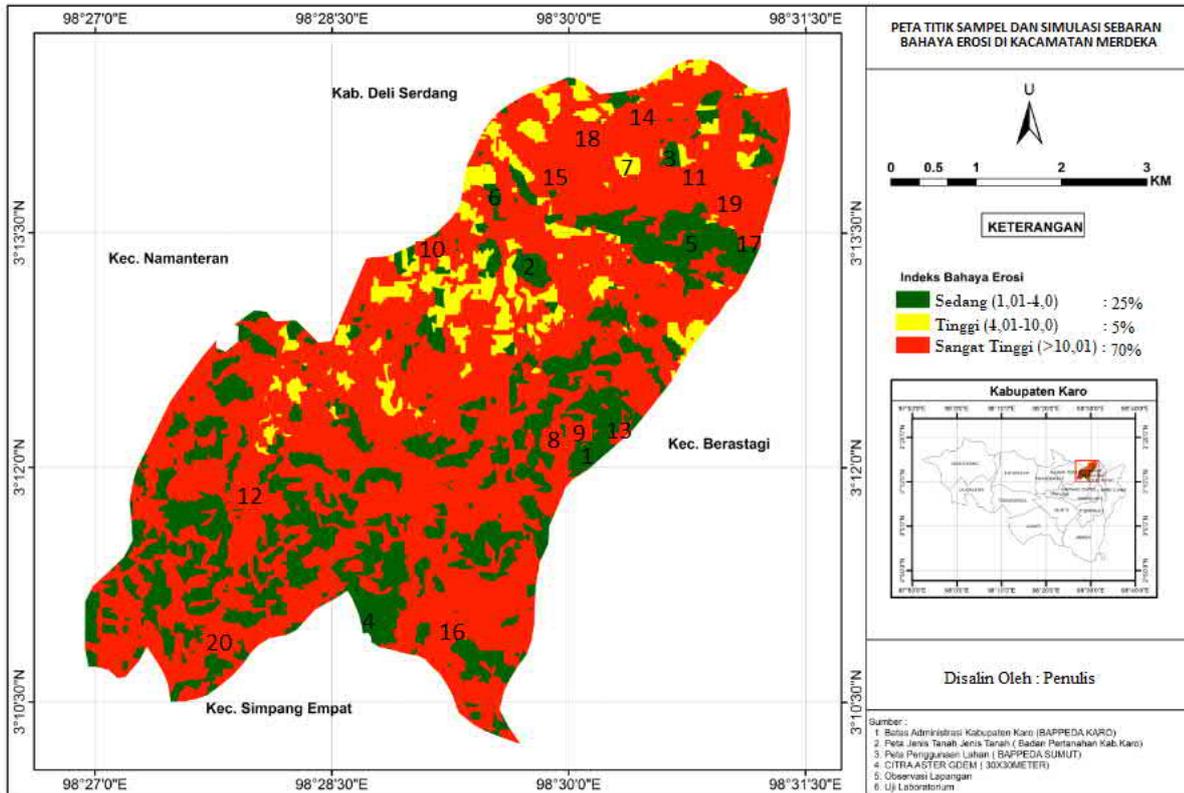
didominasi oleh kawasan berkontur dengan kelerengan yang tinggi. Namun, dari segi pemanfaatan lahan, wilayah ini tetap dikelola dengan budidaya pertanian hortikultura yang rentan dengan pembukaan lahan dan penggantian tanaman secara periodik pada jangka waktu yang pendek. Sementara praktek *terracing* untuk mencegah erosi masih minim dilakukan.

**Tabel 2.** Karakteristik Tanah/Lahan Sampel Penelitian dan Nilai TBE

Sampel	Karakteristik tanah / lahan	A (ton/ha/tahun)	T (ton/ha/tahun)	IBE (ton/ha/tahun)	Kelas IBE/TBE	TBE berdasarkan bobot
1	Andosol, datar, pemukiman	29,667	15,3	1,94	S	2
2	Inseptisol, datar, hutan sekunder	32,279	21,2	1,52	S	2
3	Inseptisol, datar, belukar	39,696	36,96	1,07	S	2
4	Andosol, datar, tegalan	40,560	24,25	1,67	S	2
5	Inseptisol, landai, permukiman	40,940	24	1,71	S	2
6	Inseptisol, landai, hutan sekunder	145,232	23,98	6,06	T	3
7	Inseptisol, landai, belukar	141,996	13,75	10,33	ST	4
8	Andosol, landai, tegalan	333,447	24,74	13,48	ST	4
9	Andosol, agak curam, permukiman	248,728	8,43	29,51	ST	4
10	Inseptisol, agak curam, hutan sekunder	438,427	24,01	18,26	ST	4
11	Inseptisol, agak curam, belukar	367,505	14,57	25,22	ST	4
12	Andosol, agak curam, tegalan	367,075	12,8	28,68	ST	4
13	Andosol, curam, permukiman	256,213	17,75	14,43	ST	4
14	Inseptisol, curam, hutan sekunder	336,279	23,37	14,39	ST	4
15	Inseptisol, curam, belukar	1.436,392	10,82	132,75	ST	4
16	Andosol, curam, tegalan	1.683,317	23,97	70,23	ST	4
17	Inseptisol, sangat curam, permukiman	456,328	6,56	69,56	ST	4
18	Inseptisol, sangat curam, hutan sekunder	1.577,730	25,88	60,96	ST	4
19	Inseptisol, sangat curam, belukar	1.486,707	6,81	218,31	ST	4
20	Andosol, sangat curam, tegalan	386,746	11,22	34,47	ST	4

Sumber : Analisis Penulis (2022)

Keterangan: A: Nilai Bahaya Erosi; T : Nilai Erosi Terbolehkan; IBE : Indeks Bahaya Erosi; TBE: Tingkat Bahaya Erosi; S: Sedang; T : Tinggi; ST : Sangat Tinggi



**Gambar 1.** Peta Titik Sampel dan Simulasi Sebaran Bahaya Erosi di Kecamatan Merdeka.  
 Sumber : Analisis Penulis (2022)

**Tabel 3.** Matriks Korelasi Tingkat Kelerengan, Jenis Tanah dan Tipe Penggunaan Lahan Terhadap Tingkat Bahaya Erosi (TBE) Pada 20 Sampel Lokasi di Kecamatan Merdeka, Kabupaten Karo

Variabel	Pengukuran	TBE	Kelerengan	Jenis Tanah	Tipe penggunaan lahan
TBE	Coef. correlation	1	<b>0.777**</b>	0,047	0,129
	p-value		0	0,843	0,587
Kelerengan	Coef. correlation	<b>0.777**</b>	1	-0,072	0
	p-value	0.000		0,762	1
Jenis Tanah	Coef. correlation	0,047	-0,072	1	0,091
	p-value	0,843	0,762		0,702
Tipe penggunaan lahan	Coef. correlation	0,129	0	0,091	1
	p-value	0,587	1	0,702	

Sumber : Analisis Penulis (2022)

Guna mengetahui korelasi antara faktor-faktor penentu bahaya erosi di Kecamatan Merdeka, dilakukan analisis korelasi Pearson, seperti disajikan pada Tabel 3. Hasil Tabel 3 menunjukkan bahwa tingkat kelerengan (kemiringan lahan) adalah faktor yang signifikan menyebabkan terjadinya erosi, dengan nilai koefisien korelasi sebesar 0,777 dan kategori hubungan sangat erat (sangat kuat) dengan arah yang positif. Sehingga, dengan hasil ini dapat dipastikan bahwa semakin tinggi kelerengan suatu lahan, maka tingkat bahaya erosi semakin meningkat. Selanjutnya, tipe penggunaan lahan dan jenis tanah tidak berpengaruh signifikan terhadap erosi dengan koefisien korelasi yang

sangat lemah (0,047 untuk jenis tanah, dan 0.129 untuk tipe penggunaan lahan). Namun, berdasarkan notasi arahnya, terdapat arah yang positif pada kedua faktor ini. Hal ini menunjukkan bahwa jika lahan semakin terbuka maka TBE juga akan semakin meningkat, dan jika komponen tanah didominasi inseptisol akan semakin lebih rawan erosi.

Hasil Tabel 3 menunjukkan bahwa tingkat kelerengan (kemiringan lahan) adalah faktor yang signifikan menyebabkan terjadinya erosi, dengan nilai koefisien korelasi sebesar 0,777 dan kategori hubungan sangat erat (sangat kuat) dengan arah yang positif. Sehingga, dengan hasil ini dapat dipastikan bahwa semakin tinggi

kelerengan suatu lahan, maka tingkat bahaya erosi semakin meningkat. Selanjutnya, tipe penggunaan lahan dan jenis tanah tidak berpengaruh signifikan terhadap erosi dengan koefisien korelasi yang sangat lemah (0,047 untuk jenis tanah, dan 0.129 untuk tipe penggunaan lahan). Namun, berdasarkan notasi arahnya, terdapat arah yang positif pada kedua faktor ini. Hal ini menunjukkan bahwa jika lahan semakin terbuka maka TBE juga akan semakin meningkat, dan jika komponen tanah didominasi inceptisol akan semakin lebih rawan erosi.

Berkaitan dengan korelasi kemiringan lereng dengan nilai erosi, beberapa hasil penelitian sebelumnya juga sejalan dengan hasil penelitian ini. Penelitian Ardiansyah dkk. (2013) dan Fatmawati (2021) menemukan bahwa kemiringan lereng menyumbang pengaruh yang besar terhadap besaran erosi. Dimana, semakin tinggi kemiringan lereng maka semakin besar nilai erosi (*run-off*). Semakin tinggi kemiringan dan panjang lereng maka semakin besar pula kecepatan aliran air di permukaan tanah sehingga mengakibatkan pengikisan terhadap bagian-bagian tanah (Roeska dkk., 2017). Sitepu dkk. (2017) menyebutkan bahwa besar kemiringan suatu lereng akan menyebabkan partikel tanah mudah lepas sehingga laju erosi semakin besar. Dengan memperhatikan kekuatan korelasi antara kemiringan dan erosi, maka kelerengan adalah faktor yang sangat domain dalam menentukan kejadian erosi, seperti juga disebutkan dalam penelitian-penelitian sebelumnya (Ardianto dan Amri, 2017).

Korelasi antara jenis tanah dan TBE dalam penelitian ini tidak signifikan. Secara umum, berbagai jenis-jenis tanah memiliki kepekaan yang berbeda terhadap erosi sehingga nilai erodibilitasnya berbeda-beda. Penelitian yang mengkaji perbedaan jenis tanah dengan tingkat bahaya erosi sangat terbatas, namun dengan

mempertimbangkan perbedaan nilai erodibilitas tanah, beberapa penelitian menunjukkan nilai erodibilitas dan tingkat bahaya erosi yang berbeda-beda pada berbagai jenis tanah (Dariah dkk., 2004).

Pada penelitian ini, dua jenis tanah yang dibandingkan (inceptisol dan andosol) tidak berkorelasi secara signifikan, artinya kedua jenis tanah ini di lokasi penelitian memiliki tingkat bahaya erosi yang sama di berbagai titik sampel. Hal ini dapat dipengaruhi oleh kondisi geologi Kecamatan Merdeka yang berada di kaki Gunung Sinabung, sehingga jenis tanahnya didominasi tanah vulkanik yang berasal dari gunung berapi. Tanah vulkanik biasanya memiliki struktur yang longgar (lemah) yang rentan terhadap erosi dan longsor (Sitorus dkk., 2021). Di samping itu, dalam penelitian ini tidak dilakukan uji erodibilitas secara terpisah pada masing-masing variabel. Sehingga nilai erodibilitas sampel tanah adalah kombinasi dari ketiga variabel. Dengan kondisi seperti ini, faktor yang dominan yaitu kelerengan yang paling mempengaruhi perbedaan nilai erodibilitas.

Berkaitan dengan perbedaan tipe penggunaan lahan dengan tingkat bahaya erosi, dalam penelitian ini arah hubungan bernilai positif, namun korelasinya lemah. Artinya jika vegetasi semakin rapat atau tanah semakin tertutup, maka bahaya erosi semakin rendah. Hal ini dapat dilihat dari hasil yang terdapat pada Tabel 4 bahwa potensi bahaya erosi tertinggi dengan berbagai tipe penggunaan lahan adalah pada tanah belukar dan tegalan (tiga tertinggi pada sampel No. 15, 16, dan 19). Maka, lahan yang lebih terbuka di Kecamatan Merdeka lebih berpeluang mengalami erosi. Namun, kondisi geologi Kecamatan Merdeka yang didominasi dengan kelerengan curam dan tanah longgar, maka daerah dengan penutupan vegetasi yang cukup juga rentan dengan bahaya erosi jika berada pada kelerengan di atas 15%.

**Tabel. 4** Cross-Tabulasi Kelerengan dan Indeks Bahaya Erosi

Variabel	Nomor sampel pada kelerengan/IBE				
	0-8%	8-15%	15-25 %	25-45%	> 45%
<b>Tipe penggunaan lahan</b>					
a. Pemukiman	1/S	5/S	9/ST	13/ST	17/ST
b. Hutan Sekunder	2/S	6/S	10/ST	14/ST	18/ST
c. Belukar	3/S	7/T	11/ST	15/ST	19/ST
d. Tegalan	4/S	8/ST	12/ST	16/ST	20/ST
<b>Jenis tanah</b>					
a. Andosol	1,4 / S	8/ST	9,10 / ST	13,16 / ST	20 / ST
b. Inceptisol	2,3 / S	5,6,7 / ST	11 / ST	14,15/ST	17,18,19 / ST

Keterangan: S= Sedang, T= Tinggi, ST= Sangat tinggi

Pada beberapa penelitian sebelumnya, ditemukan bahwa tutupan lahan berpengaruh signifikan terhadap nilai erosi. Agustiningtiasih dkk. (2020), menemukan bahwa nilai erosi pada lahan terbuka yaitu sebesar 359,32 ton/ha/thn, sedangkan pada tutupan lahan semak belukar yaitu 4,48 ton/ha/thn. Demikian halnya Fadhil dkk. (2013) menemukan bahwa lahan yang ditutupi oleh tanaman hutan memiliki tingkat bahaya erosi yang rendah, sedangkan lahan yang ditutupi oleh tanaman kakao memiliki tingkat bahaya erosi lebih tinggi.

Pada penelitian ini, tidak terdapat nilai yang signifikan karena sebagian besar titik pengambilan sampel (70%) memiliki nilai potensi erosi yang sangat tinggi, dengan skala pengukuran yang sama diwakilkan dengan skala 4 (skala tertinggi). Keterbatasan jumlah sampel yang dianalisis bisa menjadi limitasi dari hasil ini sehingga diperlukan sampel yang lebih banyak untuk mendapatkan hasil yang lebih akurat. Berdasarkan temuan pada penelitian ini, faktor utama dan paling dominan dalam menentukan potensi erosi adalah kemiringan lereng. Sehingga faktor kemiringan lereng adalah penyebab utama kejadian erosi tanah maupun longsor di Kecamatan Merdeka.

Pada tanah dengan kelerengan di atas 15%, semua tipe lahan baik hutan sekunder, pemukiman, tegalan, dan lahan belukar/terbuka memiliki nilai IBE sangat tinggi (IBE di atas 10), artinya diperlukan manajemen pengelolaan tanah yang lebih ketat karena tanah-tanah di wilayah Kecamatan Merdeka adalah tanah vulkanik (abu vulkanik) yang longgar yang rawan terhadap erosi. Teknik konservasi dapat dilakukan secara vegetatif maupun mekanik. Beberapa arahan (rekomendasi) konservasi yang dapat diikuti adalah sebagai berikut:

**Kawasan Permukiman.** Semua kawasan pemukiman yang memiliki kelerengan di atas 15% (agak curam, curam dan sangat curam) memiliki nilai IBE kategori sangat tinggi, sehingga kawasan pemukiman dengan kondisi seperti ini direkomendasikan untuk melakukan tindakan konservasi mekanis dan vegetatif. Tindakan mekanis yang direkomendasikan untuk dilakukan adalah berupa pembuatan saluran drainase (saluran pembuangan) dan pembangunan tembok beton untuk mencegah limpahan air dari permukaan yang lebih tinggi. Saluran pembuangan tersebut sangat penting dilakukan untuk mengatur aliran air di sekitar pekarangan rumah agar tidak menimbulkan banjir ataupun erosi yang dapat mengakibatkan kerusakan tanah ataupun bangunan rumah penduduk.

Secara vegetatif, rekomendasi perihal penurunan erosi dapat dilakukan dengan penutupan tanah pekarangan dengan menanam rumput-rumputan, bunga-bunga, tanaman berguna pangan/obat dan pohon untuk memperkuat struktur tanah dan mengurangi *run-off* dan meningkatkan infiltrasi tanah dalam meresapkan air hujan ke tanah. Tanaman-tanaman tersebut selain dapat mencegah erosi tanah, juga dapat meningkatkan nilai estetika dan dapat dimanfaatkan untuk ketahanan pangan dan tambahan penghasilan ekonomi.

Guna memaksimalkan upaya pencegahan erosi di daerah yang sangat kritis (sangat terjal) dapat dilakukan yaitu dengan penanaman *multipurpose trees* yaitu tanaman serbaguna yang merupakan jenis tanaman tahunan berupa tanaman hias dan buah-buahan yang cocok di dataran tinggi seperti jenis pinus/cemara, jeruk, mangga, kesemek, dan sebagainya. *Multipurpose trees* ini merupakan tanaman yang memiliki perakaran yang kuat yang dapat menopang tanah dari erosi berat seperti longsor. Untuk lokasi pemukiman di wilayah datar maupun landai, penutupan tanah dengan rerumputan untuk mengurangi erosi percik dan alur sudah cukup efektif. Rumput dapat menampung dan menyerap limpasan air hujan secara langsung. Namun, masalah dalam penggunaan rumput sebagai tanaman penutup tanah adalah tidak semua orang menyukainya. Hal tersebut dinilai sebagai tanaman pengganggu. Solusi terhadap masalah tersebut adalah dengan mengganti tanaman penutup tanah dengan jenis tanaman kacang-kacangan (*leguminosa*).

**Kawasan Hutan Sekunder.** Kawasan hutan sekunder dengan kelerengan di atas 15% (agak curam, curam, dan sangat curam) juga memiliki TBE yang tinggi dan sangat tinggi sehingga rekomendasi untuk upaya konservasi yang ketat perlu dilakukan. Upaya konservasi pada kawasan hutan dapat dilakukan dengan pengkayaan tanaman dengan berbagai tanaman-tanaman kehutanan. Berbagai tanaman kehutanan khas dataran tinggi berkembang dengan baik di Kecamatan Merdeka karena tanahnya cukup subur. Berbagai jenis tanaman tahunan multi guna (tanaman pangan, obat, industri dan lain-lain) seperti bambu, rotan, aren, dan kayu manis dapat ditanam agar dapat memberi manfaat ekonomi bagi masyarakat.

**Lahan Semak Belukar.** Pada penelitian ini, lahan semak belukar memiliki potensi bahaya erosi tertinggi, sehingga praktek konservasi pada lahan ini wajib dilakukan. Konservasi yang direkomendasikan dapat dilakukan dengan penghutanan kembali atau dengan pemanfaatan lahan untuk pertanian dan perkebunan agar

bermanfaat secara ekonomis bagi masyarakat. Berdasarkan tekniknya, konservasi dapat dilakukan secara vegetatif dengan penghutan kembali, dan secara mekanis dengan penanaman menurut kontur. Penghutan kembali dilakukan dengan menanam tanaman tahunan yang memiliki usia yang relatif lama. Jenis tanaman yang dapat dipilih yaitu seperti jengkol, petai, dan aren. Untuk daerah semak belukar dengan kelerengan di atas 15% (Sampel 7, 11, 15, dan 19) dengan TBE sangat tinggi diperlukan penghutan kembali berupa talun dan tanaman kebun lainnya dengan vegetasi rapat.

Kondisi pohon yang rapat, tajuk pohon yang rapat, dan perakaran yang dalam dan rapat dapat mencegah limpasan air hujan langsung ke permukaan tanah, aliran permukaan (*run off*), dan meningkatkan infiltrasi. Selain dengan teknik penghutan kembali, pada kondisi dengan kelerengan yang besar, maka perlu teknik konservasi berupa penanaman menurut kontur. Teknik ini dimaksudkan agar meminimalkan erosi (aliran air di permukaan tanah) dan memperbesar daya serap air ke dalam tanah dengan kondisi lereng yang terjal (Kusumoarto dan Hidayat, 2018).

**Lahan Tegalan.** Penggunaan lahan tegalan terdapat 5 (lima) sampel yang dianalisis yaitu sampel nomor 4, 8, 12, 16, dan 20 (Tabel 4). Sampel 4 dan 8 pada kelerengan 0-15%, direkomendasikan perlu menerapkan teknik konservasi vegetatif berupa penanaman tumpang sari dan pemanfaatan mulsa, sedangkan arahan (rekomendasi) secara mekanis yaitu dengan penanaman sejajar kontur, teras gulud, dan saluran pengelak. Teknik tumpang sari selain dapat memaksimalkan pemanfaatan lahan yang ada, juga dapat membantu mencegah terjadinya limpasan dan aliran air di permukaan tanah.

Tanaman yang dapat ditumpang sarikan misalnya antara kacang tanah dengan jagung, cabai dengan tomat, tomat dengan terong, dan lain sebagainya. Sampel 8 dengan jenis tanaman jeruk dapat ditumpang sarikan dengan tanaman umbi-umbian. Perlu diketahui bahwa teknik konservasi tumpang sari dapat meningkatkan resiko erosi karena adanya pengelolaan tanah (Siswanto, 2006) sehingga perlu penambahan perlakuan seperti pemakaian mulsa. Pemanfaatan mulsa perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya erosi dan memperkaya kandungan bahan organik dalam tanah. Mengingat seluruh sampel pada lahan tegalan ini berada pada jenis tanah andosol maka, sangat perlu pemakaian mulsa yang berfungsi

meningkatkan kandungan organik yang rendah pada jenis tanah tersebut.

Sampel 12, 16, dan 19 dengan kategori Tingkat Bahaya Erosi (TBE) sangat tinggi dan dengan kelerengan secara berturut-turut mulai dari agak curam (15-25%), curam (25-45%), sampai sangat curam (>45%) perlu menerapkan teknik konservasi vegetatif berupa tumpang sari, dan mulsa seperti pada sampel 4 dan 8. Namun, pada kondisi dengan kelerengan dan kategori agak curam sampai sangat curam (>45%) ini perlu disertai dengan penggunaan teknik konservasi mekanik berupa penanaman sejajar kontur, teras gulud, dan saluran pengelak. Penanaman sejajar garis kontur sangat perlu diterapkan pada jenis penggunaan lahan tegalan dan dengan kondisi kelerengan yang cukup curam.

Hal tersebut dikarenakan jenis tanaman tegalan memiliki potensi erosi yang cukup tinggi, dan di Kecamatan Merdeka, umumnya lahan ini ditanami dengan tanaman hortikultura. Jenis tanaman ini memiliki perakaran yang dangkal dan jenis tanah andosol sehingga sangat mudah tererosi bahkan longsor. Selain penanaman sejajar kontur, maka perlu di kombinasi dengan teras gulud. Teras gulud merupakan teknik berupa guludan yang dilengkapi dengan rumput penguat gulud, dan terdapat saluran air di atasnya berfungsi menahan aliran air secara vertikal dan juga berfungsi menyalurkan air secara horizontal mengikuti kontur lereng. Dengan pembuatan teras ini maka panjang lereng dibuat seolah menjadi pendek, dan daya serap air di teras tersebut meningkat sehingga resiko erosi menjadi menurun (Kusumoarto dan Hidayat, 2018). Selain itu, juga perlu penambahan saluran pengelak yang berfungsi untuk mengalirkan air dengan debit yang tinggi sehingga tidak memasuki areal tanaman.

## KESIMPULAN

Faktor-faktor erosi seperti kemiringan lereng, jenis tanah, dan tipe penggunaan lahan memiliki pengaruh yang berbeda terhadap resiko bahaya erosi di Kecamatan Merdeka. Faktor kemiringan lereng memiliki pengaruh yang signifikan terhadap resiko bahaya erosi dengan nilai koefisien korelasi sebesar 0,777 dan kategori hubungan sangat erat (sangat kuat) dengan arah yang positif, artinya bahwa semakin besar kemiringan lereng maka semakin besar pula tingkat bahaya erosi. Sebaliknya, jenis tanah dan tipe penggunaan lahan tidak berpengaruh signifikan dengan koefisien korelasi yang sangat lemah (0,047 untuk jenis tanah, dan 0,129 untuk tipe penggunaan lahan), artinya jenis tanah andosol dan inceptisol

dengan tutupan lahan permukiman, hutan sekunder, belukar, dan tegalan tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat bahaya erosi. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat 3 (tiga) kategori indeks bahaya erosi, yang tersebar di Kecamatan Merdeka, yaitu: (1) Kategori erosi sedang (25%): Daerah ini memiliki indeks erosi antara 1,07 s.d 1,94 (ton/ha/tahun), berada di daerah datar dan landai, berjenis tanah andosol dan inceptisol (5 satuan lahan: sampel 1,2,3,4, dan 5) dengan tipe penggunaan lahan permukiman, hutan sekunder, belukar, dan tegalan; (2) Kategori erosi tinggi (5%): Daerah ini memiliki indeks erosi 6,06 (ton/ha/tahun), berada pada kelerengan landau, dan berjenis tanah inceptisol (1 satuan lahan: sampel 6) dengan tipe penggunaan lahan hutan sekunder; (3) Kategori erosi sangat tinggi (70%): Daerah ini memiliki indeks erosi antara 10,33 s.d 218,31 (ton/ha/tahun) dan tersebar pada lahan agak curam hingga sangat curam, berjenis tanah andosol dan inceptisol (14 satuan lahan: sampel 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13,14, 15, 16, 17, 18, 19, 20) dan didominasi oleh penggunaan lahan tegalan dan belukar. Dengan memperhatikan indeks bahaya erosi dan kaitannya terhadap kemiringan lereng, jenis tanah, dan tutupan lahan maka direkomendasikan teknik konservasi secara vegetatif dan mekanik diberbagai jenis penggunaan lahan yaitu permukiman (penerapan saluran drainase dan tanaman penutup tanah), hutan sekunder (pengkayaan tanaman hutan), belukar (penghutan kembali atau pemanfaatan untuk pertanian maupun perkebunan dengan penanaman menurut kontur), dan tegalan (pertanian tumpang sari, pemanfaatan mulsa, penanaman sejajar kontur, teras gulud, dan pembuatan saluran pengelak).

#### REKOMENDASI

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Karo khususnya BAPPEDA, Dinas Pertanian, dan Dinas Kehutanan perlu membuat kebijakan terkait konservasi lahan dan pengelolaan tata guna lahan pertanian dan non pertanian berdasarkan prinsip lestari dan berkelanjutan yang dapat dipakai petani dan masyarakat sebagai dasar pengelolaan lahan ditingkat tapak agar pengelolaan lahan pertanian dan non pertanian dapat diterapkan dengan baik.
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dalam hal ini BAPPEDA, Dinas Pertanian, dan Dinas Kehutanan perlu bekerjasama membentuk Tim Satgas dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat dalam menerapkan pengelolaan lahan dan konservasi lahan yang baik, serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaannya.
3. Perlu adanya kerjasama penelitian lanjutan yang lebih komprehensif dan berkesinambungan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Karo dalam hal ini BAPPEDA, Dinas Pertanian, dan Dinas Kehutanan dengan Perguruan Tinggi dan BRIDA atau BRIN dalam membuka kolaborasi riset terkait pengelolaan tata guna lahan pertanian dan non pertanian.

#### UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Jurusan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Universitas Sumatera Utara, Laboratorium Teknologi Universitas Sumatera Utara, BAPPEDA Kabupaten Karo. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Balai Penelitian dan Pengembangan Pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang akan menerbitkan tulisan ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Agustiningtiasih, W., Ruslan, M., dan Badaruddin. 2020. Kajian Tingkat Bahaya Erosi di DAS Satu, Kabupaten Tanah Bumbu. *Jurnal Sylva Scienteeae*, 3 (4): 780
- Andriyanto, C., Sudarto, dan Suprayogo, D. 2015. Estimation of Soil Erosion for A Sustainable Land Use Planning: RUSLE Model Validation by Remote Sensing Data Utilization in The Kalikonto Watershed. *Journal of Degraded Andmining Landsmanagement*, 3 (1): 459
- Ardiansyah, T., Lubis, K.S. dan Hanum, H. 2013. Kajian Tingkat Bahaya Erosi di Beberapa Penggunaan Lahan di Kawasan Hilir Daerah Aliran Sungai (DAS) Padang. *Jurnal Online Agroekoteknologi*, 2 (1): 442
- Ardianto, K. dan Amri, A.I. 2017. Pengukuran dan Pendugaan Erosi pada Lahan Perkebunan Kelapa Sawit Dengan Kemiringan Berbeda. *JOM Faperta*, 4 (1): 9
- Arsyad, S. 2010. *Konservasi Tanah dan Air*. Bogor : IPB Press.
- Artisa, R.A. 2017. Policy Paper : Pengendalian Pertumbuhan Penduduk Indonesia Untuk Mendukung Pembangunan Nasional. *Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik*, 8(2): 9.
- Badan Pusat Statistik. 2021. Berita Resmi Statistik. Jakarta : Kementerian Dalam Negeri.
- Badaruddin., Kadir, S., Khalid, S., dan Ridwan, I. 2021. Kajian Erosi Pada Berbagai Unit Lahan Di Das Kintap. *Prosiding Seminar Nasional Lingkungan Lahan Basah*, 6 (1).

- Brahmanto, P.D., Sulisty, B., dan Barchia, M.F. 2020. Analysis of the Level of Erosion Hazard By Using Remote Sensing and Geographic Information System in the Sub-Watershed of Rindu Hati. *Journal of Land Restoration*, 3(2): 32
- Cholidah, N.N.Z., dan Masruroh, H. 2021. Analisis Kemampuan Lahan Sebagai Arahan Penggunaan Lahan Dengan Pemanfaatan Sistem Informasi Geografis (SIG) Di Kabupaten Nganjuk. *Jurnal Integrasi dan Harmoni Inovatif Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(11): 1168
- Dariah, A., Subagyo, H., Tafakresnanto, C., dan Marwanto, S. (2004). Kepekaan tanah terhadap erosi. *Teknologi Konservasi Tanah Pada Lahan Kering Berlereng*, 7-30.
- Devi, S., Fatchiya, A., dan Susanto, D. 2016. Kapasitas Kader Dalam Penyuluhan Keluarga Berencana di Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan. *Jurnal Penyuluhan*, 12(2): 144
- Dewi, I.G.A.S.U., Trigunasih, N.M., dan Kusmawati, T. 2012. Prediksi Erosi dan Perencanaan Konservasi Tanah dan Air pada Daerah Aliran Sungai Saba. *Jurnal Agroekoteknologi Tropika*, 1(1): 13
- Fadhil, M., Monde, A., dan Rahman, A. 2013. Tingkat Bahaya Erosi (TBE) Pada Hutan dan Lahan Kakao di Desa Sejahtera, Kecamatan Palolo, Kabupaten Sigi. *Jurnal Agrotekbis*, 1 (3) : 242
- Fatmawati, K. 2021. Pengujian Erosi pada Kemiringan dan Kepadatan Tanah Organik. *Jurnal Teknik Sipil MACCA*, 6(1): 54
- Gashaw, T., Tulu, T., and Argaw, M. 2017. Erosion risk assessment for prioritization of conservation measures in Geleda watershed, Blue Nile basin, Ethiopia. *Environ Syst Res*, (2017) 6:1
- Hammer, W.I. 1981. Soil Conservation Consultant Report Center For Soil. Research. LPT. Bogor Indonesia
- Hartati, I., dan Arfin. 2020. Strategi Pembangunan SDM Kementerian Keuangan Republik Indonesia Dalam Menghadapi Tantangan Era Disrupsi 4.0. *Jurnal BPPK*, 13(1): 109
- Idjudin, A.A. 2011. Peranan Konservasi Lahan Dalam Pengelolaan Perkebunan. *Jurnal Sumberdaya Lahan*, 5 (2):104
- Indrianawati., dan Mahdiyyah, N.D. 2019. Dampak Pertumbuhan Penduduk Terhadap Alih Fungsi Lahan Pertanian di Kabupaten Cirebon Tahun 2010-2016. *Jurnal Online Institut Teknologi Nasional*, 1(1): 22
- Khairati, R., dan Syahni, R. 2016. Respons Permintaan Pangan Terhadap Pertambahan Penduduk Di Sumatera Barat. *Jurnal Pembangunan Nagari*, 1(2): 20
- Kurniawan, A., dan Aminata, F. 2020. Analisis Pengaruh Perubahan Penggunaan Lahan Terhadap Debit Limpasan Pada Daerah Aliran Sungai Bondoyudo Kabupaten Lumajang Dengan Metode Rasional. *Jurnal Geoid*, 15(2): 210
- Kusumoarto, A dan Hidayat, R. 2018. Pemantauan Dan Pengendalian Kerusakan Lahan Untuk Produksi Biomassa di Kabupaten Kuningan Jawa Barat. *Jurnal Program Studi Arsitektur*, 1(1): 15
- Lanyala, A. A. A., Hasanah, U., dan Ramlan. 2016. Prediksi Laju Erosi Pada Penggunaan Lahan Berbeda Di Daerah Aliran Sungai (DAS) Kawatuna Propinsi Sulawesi Tengah. *Jurnal agroteknis*, 4(6): 639.
- Layeghi, N., Javadi, S.A., Jafari, M., dan Arzani, H. 2020. Measuring the Land Use Based Risk of Soil Erosion in a Mining-Dominated Landscape in Northern Iran. *Journal of Ecological Engineering*, 21(7): 271
- Muchlis, D.R., Sobirin, dan Damayanti, A. 2017. Wilayah Keterpaparan Erosi Akibat Hujan di Kabupaten Kulon Progo, D.I Yogyakarta. *Jurnal IRONS 8th Industrial Research Workshop and National Seminar Politeknik Negeri Bandung*.
- Munibah, K., Sitorus, S.R.P., Rustiadi, E., Gandasasmita, K., dan Hartrisari. 2009. Model Hubungan Antara Jumlah Penduduk Dengan Luas Lahan Pertanian Dan Permukiman (Studi Kasus Das Cidanau, Provinsi Banten). *Jurnal Tanah dan Lingkungan*, 11(1): 32.
- Naharuddin., and Sustris, A.W.K. 2019. Erosion Hazard Assessment in Forest and Land Rehabilitation for Managing the Tambun Watershed in Sulawesi, Indonesia. *Journal of Chinese Soil and Water Conservation*, 50 (3): 124.
- Nasidi, N.M., Wayayok, A., Abdullah, A.F., and Kassim, M.S.M. 2020. Vulnerability of Potential Soil Erosion and Risk Assessment at Hilly Farms Using InSAR technology. *Algerian Journal of Engineering and Technology*, 03 : 001
- Osok, R.M., Talkua, S.M., dan Gaspersz, E.J. 2018. Analisis Faktor-Faktor Erosi Tanah, Dan Tingkat Bahaya Erosi Dengan Metode Rusle Di DAS Wai Batu Merah Kota Ambon Provinsi Maluku. *Jurnal Budidaya Pertanian*, 14(2): 90.
- Pambudi, A.S., Moersidik, S.S., and Karuniasa, M. 2021. Analysis of Recent Erosion Hazard Levels and Conservation Policy Recommendations for Lesti Subwatershed, Upper Brantas Watershed. *The Indonesian Journal of Development Planning*, 5(1): 71-79.
- Pasaribu P.H.P., Rauf, A., dan Slamet, B. 2018. Kajian Tingkat Bahaya Erosi pada Berbagai Tipe Penggunaan Lahan di Kecamatan Merdeka Kabupaten Karo. *Serambi Engineering*, 3(1).

- Pavita, K.D., Widiatmono, B.R., dan Dewi, L. 2014. Studi Penentuan Daya Tampung Beban Pencemaran Sungai Akibat Buangan Limbah Domestik (Studi Kasus Kali Surabaya – Kecamatan Wonokromo). *Jurnal Sumberdaya Alam dan Lingkungan*, 1(3): 22.
- Pramudita, M.H., Utomo, W.H., dan Prijono, S. 2014. Implementasi Pemeliharaan Lahan Pada Tanaman Ubikayu : Pengaruh Pengelolaan Lahan Terhadap Hasil Tanaman dan Erosi. *Jurnal Tanah dan Sumberdaya Lahan*, 1(2): 89.
- Roeska, E., Yunus, Y., dan Saleh, S.M. 2017. Tingkat Bahaya Erosi dan Faktor Keamanan Lereng pada Jalan Banda Aceh – Calang. *Jurnal Teknik Sipil*, 6 (2): 211.
- Rumsey, D. J. (2016). How to interpret a correlation coefficient  $r$ . *Statistics for Dummies*.
- Setyaningsih, W., Sriyono, dan Benardi, A.I. 2018. Kajian Kerusakan Lahan Di Daerah Aliran Sungai (DAS) Kreo Akibat Pembangunan Pemukiman Di Sekitar Waduk Jatibarang Kota Semarang. *Jurnal Media Komunikasi Geografi*, 19(2): 178.
- Siswanto. 2006. Evaluasi Sumberdaya Lahan. Yogyakarta : UPN Press.
- Sitepu, F., Selintung, M., dan Harianto, T. 2017. Pengaruh Intensitas Curah Hujan dan Kemiringan Lereng Terhadap Erosi yang Berpotensi Longsor. *Jurnal Penelitian Enjiniring*, 21(1): 26.
- Sitorus, D. A. P., Bejo, S., dan Muzambiq, S. (2021). Analisis Sebaran Spasial Kerentanan Longsor Sebagai Upaya Mitigasi Bencana di Kecamatan Berastagi Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara. *Jurnal Serambi Engineering*, 6 (3).
- Soma, A.S., Reski, N., Arsyad, U., Wahyuni, dan Bachtiar, B. 2021. Analisis Kesesuaian Penggunaan Lahan Terhadap Pola Ruang Di Daerah Aliran Sungai Bialo. *Jurnal Agroplanta*, 10(1): 2.
- Sofyan, D., Karespesina, S., dan Cahyono, T.D. 2020. Tingkat Erosi Sub Daerah Aliran Sungai Wae Sari III; Korelasi antara Erosi dengan Faktor Penggunaan Lahan, Topografi dan Jenis Tanah. *Jurnal Agrohut*, 5(2): 116.
- Sulistyaningrum, D., Susanawati, L.D., dan Suharto, B. 2014. Pengaruh Karakteristik Fisika-Kimia Tanah Terhadap Nilai Indeks Erodibilitas Tanah Dan Upaya Konservasi Lahan. *Jurnal Sumberdaya Alam dan Lingkungan*, 1(2): 56.
- Sumarna, D. 2015. Identifikasi Erosi Dan Pengaruhnya Terhadap Lapisan Tanah Subur Pada Lahan Pertanian Produktif Studi Kasus: Daerah Aliran Sungai (DAS) Citarum Hulu. *Seminar Nasional Sains dan Teknologi 2015 Fakultas Teknik Universitas Muhammadiyah Jakarta, 17 November 2015*.
- Syukur, M. 2013. Analisa Ketersediaan Lahan Bagi Pertumbuhan Penduduk Perkotaan Menggunakan Sistem Informasi Geografis. *Jurnal TeknIA*, 20(1): 12.
- Taslim, R.K., Mandala, M., dan Indarto. 2019. Pengaruh Luas Penggunaan Lahan Terhadap Laju Erosi : Studi Pada Beberapa Das Di Wilayah Tapal Kuda Jawa Timur. *Jurnal Penelitian Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*, 3(2): 142.
- Wunarlan, I., dan Syaf. 2019. Analisis Pengaruh Pertumbuhan Penduduk Dan Produktivitas Lahan Terhadap Alih Fungsi Lahan Perkotaan (Studi Kasus Kota Marisa). *Jurnal Perencanaan Wilayah*, 4(1): 2.
- Yulina, H., Saribun, D.S., Adin, Z., dan Maulana, M.H.R. 2015. Hubungan antara Kemiringan dan Posisi Lereng dengan Tekstur Tanah, Permeabilitas dan Erodibilitas Tanah pada Lahan Tegalan di Desa Gunungsari, Kecamatan Cikatomas, Kabupaten Tasikmalaya. *Jurnal Agrikultura*, 26(1): 16.

## Hasil Penelitian

# PENGEMBANGAN INDUSTRI KREATIF DI KABUPATEN SIDOARJO DALAM PERSPEKTIF KOMUNITAS

## *(CREATIVE INDUSTRY DEVELOPMENT IN SIDOARJO REGENCY FROM A COMMUNITY PERSPECTIVE)*

*Munari Kustanto*

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo  
Jl. Sultan Agung No. 13, Kabupaten Sidoarjo  
Jawa Timur – Indonesia  
Email: munarikustanto@gmail.com

*Diterima: 15 Februari 2022; Direvisi: 05 September 2022; Disetujui: 29 September 2022*

### ABSTRAK

Industri kreatif menjadi salah satu sektor paling siap dalam menghadapi perubahan lingkungan yang semakin dinamis dewasa ini. Keberadaan komunitas memegang peranan penting dalam pengembangan industri kreatif di suatu daerah, termasuk di Kabupaten Sidoarjo. Penelitian ini bertujuan menganalisa tantangan yang dihadapi komunitas dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo sekaligus merumuskan upaya pengembangan industri kreatif. Menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini memanfaatkan data primer yang diperoleh melalui FGD serta data sekunder dalam analisisnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam perspektif komunitas, pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo menghadapi beberapa tantangan terkait dengan pola pikir masyarakat dan pelaku industri kreatif, kesulitan mengakses perbankan, kemasan kurang menarik, prasarana pendukung kurang memadai, lemahnya pemasaran, serta ketersediaan sumberdaya baik bahan baku maupun manusia. Pengembangan industri kreatif penduduk pariwisata di Kabupaten Sidoarjo menuntut peran penting pemerintah baik sebagai fasilitator maupun regulator, sehingga menjadi katalisator bagi aktor pentahelix. Strategi pengembangan industri kreatif dapat dilakukan melalui penyediaan pelatihan pendidikan dan kurikulum, mendorong pembentukan sektor non-perbankan, hingga memperluas jejaring.

**Kata kunci:** industri kreatif, komunitas, perspektif

### ABSTRACT

*The creative industry is one of the sectors most prepared to face today's increasingly dynamic environmental changes. The existence of the community plays an important role in the development of creative industries in an area, including in Sidoarjo Regency. This study aims to analyze the challenges faced by the community in developing creative industries in Sidoarjo Regency as well as to formulate efforts to develop creative industries. Using a qualitative approach, this study utilizes primary data obtained through FGDs as well as secondary data in its analysis. The results show that from a community perspective, the development of creative industries in Sidoarjo Regency faces several challenges related to the mindset of the community and creative industry players, difficulties in accessing banking, unattractive packaging, inadequate supporting infrastructure, weak marketing, and the availability of resources both raw materials and raw materials. man. The development of the creative industry of the tourism population in Sidoarjo Regency demands an important role from the government both as a facilitator and regulator, so that it becomes a catalyst for pentahelix actors. Creative industry development strategies can be carried out through providing educational training and curriculum, encouraging the formation of the non-banking sector, and expanding networks..*

**Keywords:** creative industry, community, perspective

## PENDAHULUAN

Pandemi Covid-19 yang menerjang dunia pada awal tahun 2020 membawa perubahan yang signifikan bagi kehidupan manusia. Dampak yang ditimbulkan tidak hanya terlihat di bidang kesehatan, tetapi juga kehidupan sosial dan terlebih ekonomi. Pandemi Covid-19 menjadikan perekonomian sebagian besar negara dunia mengalami perlambatan bahkan resesi. International Monetary Fund (2021) mencatat hanya tiga negara yang pertumbuhan ekonominya positif sepanjang tahun 2020 yaitu China (2,3%), Vietnam (2,9%), dan Taiwan (2,98%).

Indonesia juga merasakan dampak yang sama, pertumbuhan ekonomi sepanjang tahun 2020 tercatat mengalami perlambatan. Badan Pusat Statistik merilis ekonomi Indonesia turun sebesar 2,07% di tahun 2020 (Herlano dan Kurniawan, 2021). Seiring dengan semakin membaiknya upaya pengendalian penyebaran Covid-19, maka pemerintah berharap kondisi ekonomi dapat segera pulih. Industri kreatif yang dianggap paling siap menghadapi perubahan lingkungan yang dinamis, semakin banyak dilirik oleh banyak pihak untuk berkontribusi terhadap pemulihan ekonomi nasional.

Industri ini mulai mendapatkan perhatian pemerintah ketika menyadari bahwa dunia sedang memasuki gelombang ekonomi keempat yaitu ekonomi kreatif. Industri kreatif yang sangat bergantung pada kreatifitas dan olah rasa sebagai manusia, menjadikannya sangat sulit untuk digantikan oleh mesin. Karakteristik industri kreatif yang demikian juga mampu memberikan manfaat bagi kalangan yang selama ini termajinalkan, seperti mereka yang berkebutuhan khusus (Muchlashin, 2021). Pemerintah mempertimbangkan berbagai keunggulan yang ada tersebut menjadikan industri kreatif sebagai garda terdepan dalam upaya pemulihan ekonomi nasional (AS, 2021) maupun global (Prihatin, 2021).

Kabupaten Sidoarjo sebagaimana daerah lain di Indonesia yang merasakan dampak lesunya perekonomian nasional, juga memiliki peluang untuk melakukan pemulihan melalui industri kreatif. Mencatatkan diri sebagai salah satu kawasan industri di Jawa Timur, Kabupaten Sidoarjo memiliki potensi untuk mengembangkan industri kreatif sekaligus mendukung pariwisata. Sebagaimana diketahui bersama, industri kreatif tidak dapat lepas dari eksistensi dunia pariwisata. Keduanya laksana dua sisi mata uang yang saling melengkapi dan mengisi, di mana terdapat pariwisata maka keberadaan industri kreatif juga akan seiring, demikian pula sebaliknya.

Banyak studi yang telah membuktikan bahwa keberadaan industri kreatif dan pariwisata menjadi sesuatu yang tidak terpisahkan. Industri kreatif memiliki peranan yang sangat penting dalam mendorong pengembangan pariwisata di suatu daerah (Tutun, 2019; Handini, 2020). Kenyataan ini pula yang mendorong banyak daerah merencanakan pengembangan industri kreatif dalam sebuah sentra. Harapannya sentra industri kreatif dapat menjadi destinasi wisata baru yang menarik minat wisatawan (Yusri, *et al.*, 2019). Keberadaan destinasi wisata, sebaliknya juga dapat mendorong berkembangnya industri kreatif. Sampah yang umumnya menjadi produk sampingan dari sebuah destinasi wisata menurut Dewi (2017) merupakan peluang bagi tangan-tangan kreatif untuk mengubahnya menjadi sebuah produk kreatif yang layak jual.

Meskipun demikian ternyata keberadaan industri kreatif tidak selalu berhasil mendorong pariwisata. Nurcahyati dan Ratnawati (2016) mengidentifikasi masih cukup banyak destinasi-destinasi wisata belum memiliki linkage dengan industri kreatif. Salah satunya terlihat dari belum tersedianya souvenir khas yang menjadi bagian dari industri kreatif pada beberapa destinasi wisata. Souvenir yang disediakan bahkan seringkali dapat ditemukan di daerah lain.

Fakta di atas memperlihatkan bahwa pengembangan industri kreatif tidak semudah membalik telapak tangan. Para pelaku industri kreatif menurut Handayani dan Sari (2020) masih menghadapi banyak kendala dalam mendukung pengembangan ekonomi kreatif. Mereka dihadapkan kendala dalam pemenuhan bahan baku, keterbatasan modal, hingga sumberdaya kreatif. Pengembangan industri kreatif juga dihadapkan pada tantangan perizinan dan ketersediaan tempat usaha (Sudirman, *et al.*, 2020). Berbagai tantangan dalam pengembangan industri kreatif tentu tidak dapat diserahkan semuanya kepada pemerintah.

Sutrisno dan Anitasari (2019) menekankan pentingnya kolaborasi pentahelix pemangku kepentingan, mulai dari akademisi, sektor bisnis, komunitas, pemerintah, dan juga media. Komunitas sebagai salah satu unsur pemangku kepentingan pengembangan industri kreatif dengan demikian perlu mendapat perhatian. Keberadaan komunitas sejatinya merupakan modal yang berharga bagi upaya pengembangan industri kreatif dan pariwisata di Kabupaten Sidoarjo. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif bahkan telah menjalin komunikasi dengan berbagai komunitas yang ada di

Kabupaten Sidoarjo. Kegiatan tersebut dalam rangka membangun jejaring tingkat nasional bagi komunitas ekonomi kreatif (Yanuar, 2020).

Peran komunitas dalam pengembangan industri kreatif dan pariwisata telah menarik perhatian banyak orang, sehingga cukup banyak studi mengenai hal tersebut. Komunitas menjadi aktor terpenting dalam menjaga eksistensi industri kreatif yang berkontribusi terhadap kelangsungan pariwisata (Budiani *et al.*, 2018; Perdana, 2019). Studi yang dilakukan Anjaningrum dan Sapoeetra (2018) juga menemukan bahwa komunitas berpengaruh secara simultan terhadap kinerja industri kreatif selain kewirausahaan, pembinaan bisnis, dan pendampingan. Keberadaan komunitas menurut Dewanti dan Soeprapto (2019) tidak sekedar menjadi obyek. Komunitas juga harus mampu memainkan peran sebagai subyek dalam konteks pengembangan pariwisata diwilayahnya. Pendampingan dan penyuluhan terhadap komunitas menjadi sebuah keharusan guna mendukung pengembangan industri kreatif dan juga pariwisata di suatu wilayah (Yuliawati *et al.*, 2020).

Peran penting komunitas kreatif dalam mendukung sektor pariwisata sejatinya telah mendapat perhatian serius dari Pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Hal ini dapat dilihat dari diterbitkannya Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2014-2025. Salah satu strategi pemasaran pariwisata Kabupaten Sidoarjo yang diamanatkan adalah bekerjasama dengan komunitas kreatif. Meskipun demikian, dibutuhkan setidaknya empat tahun bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk benar-benar bekerjasama dengan komunitas kreatif. Tepatnya pada pertengahan Desember 2018, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengukuhkan Komite Ekonomi Kreatif Kabupaten Sidoarjo sebagai salah satu wadah bagi komunitas kreatif di Kabupaten Sidoarjo (Sigit, 2018).

Studi mengenai pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo juga telah ada, mulai dari seni grafis (Suparman, 2017) hingga kuliner (Purwanto *et al.*, 2017). Studi yang secara khusus mengupas tantangan pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo belum banyak dilakukan. Lebih spesifik lagi tantangan tersebut dalam perpektif komunitas yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Tulisan ini berupaya mengisi kekosongan yang masih ditinggal studi-studi sebelumnya. Penelitian bertujuan untuk menganalisa tantangan yang dihadapi komunitas dalam mengembangkan industri kreatif pendukung pariwisata di Kabupaten Sidoarjo.

## METODE

Penelitian ini bersifat *policy oriented* yang berfokus pada identifikasi masalah yang bersifat perspektif. Guna memperoleh informasi yang komprehensif maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Data dan informasi deskriptif berkaitan dengan persepsi komunitas menjadi pertimbangan digunakannya pendekatan kualitatif. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh melalui observasi dan wawancara mendalam dengan perwakilan komunitas yang ada di Kabupaten Sidoarjo sebagai informan kunci. Teknik *Focus Group Discussion* (FGD) dipilih untuk memperoleh data primer. Adapun data sekunder dikumpulkan melalui teknik studi literatur berupa dokumen yang terkait dengan upaya pengembangan industri kreatif.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

**Tantangan Pengembangan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo.** Komunitas sebagai salah satu aktor penting dalam industri kreatif tentu perlu mendapatkan perhatian, termasuk pandangan mereka terkait pengembangan insutri kreatif pendukung pariwisata di Kabupaten Sidoarjo. FGD melibatkan komunitas kreatif yang terkait dengan sub sektor industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Komunitas kreatif tersebut mewakili sub sektor fesyen, seni rupa, seni pertunjukan, kriya, fotografi, film animasi dan video, desain komunikasi visual, dan kuliner yang menjadi unggulan di Kabupupaten Sidoarjo.

Hasil FGD memperlihatkan bahwa dalam perspektif komunitas, industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo memiliki potensi untuk berkembang. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari berbagai industri kreatif yang telah ada di Kabupaten Sidoarjo. Meskipun demikian, mereka juga mengidentifikasi beberapa tantangan yang harus dihadapi dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Tantangan tersebut tidak hanya bersumber dari luar (akses permodalan yang terbatas, pemasaran yang belum optimal, hingga prasarana yang kurang mendukung) tetapi juga tantangan dari dalam seperti *mindset* pelaku industri kreatif, pengemasan, hingga kualitas sumberdaya manusia.

**Pola Pikir/Mindset.** Tantangan terkait pola pikir tidak hanya bagi masyarakat tetapi juga sebagian besar pelaku ekonomi kreatif. Masyarakat selama ini masih memiliki pola pikir bahwa harga menjadi pertimbangan utama dalam memiliki produk kreatif. Kondisi ini semakin diperparah oleh membanjirnya produk

impor belakangan. Realitas tersebut sebagaimana disampaikan oleh salah satu informan dari sebuah komunitas yang berkaitan dengan bidang asesoris.

*"...Dengan masuknya barang-barang dari luar yang harus diubah pola pikirnya bukan pelaku UKMnya saja, mindset orang Indonesia juga harus diubah. Orang Indonesia lebih memilih yang murah. Akhirnya pelaku hand made pun juga berpikir untuk menurunkan harga jualnya..."*

Kondisi ini menjadikan para pelaku industri kreatif berada pada posisi dilematis. Mereka pada satu sisi dituntut untuk dapat menghasilkan produk kreatif yang berkualitas. Pencurahan ide-ide kreatif untuk menghasilkan sebuah produk tentu juga menuntut adanya penghargaan yang sepadan. Fakta yang ada di lapangan berbeda, masyarakat ketika membeli produk kreatif cenderung mengabaikan modal utama pelaku industri kreatif. Mereka umumnya lebih mengutamakan pertimbangan harga ketika membeli produk kreatif. Temuan ini sejalan dengan studi yang menyatakan bahwa variabel harga menjadi penentu keputusan konsumen untuk membeli (Gultom, 2021) maupun membeli kembali sebuah produk industri kreatif (Sentosa, 2019).

Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo dalam menghadapi dilema tersebut, cenderung mengalah. Mereka rela menurunkan ego agar produk yang mereka hasilkan dapat terserap pasar agar dapat memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Keberlangsungan industri juga menjadi pertimbangan lain ketika pelaku industri kreatif terpaksa tidak menghargai diri mereka sendiri.

Pengetahuan masyarakat tentang betapa berharganya ide kreatif dan inovasi, menjadi pekerjaan rumah yang serius di Kabupaten Sidoarjo. Semua pihak yang berkepentingan dengan pengembangan industri kreatif perlu memikirkan berbagai upaya guna mengedukasi masyarakat. Kegelisahan ini sebagaimana dikemukakan oleh salah satu informan dari komunitas seni berikut ini : "...Berbicara tentang hal tersebut, edukasi di masyarakat juga perlu diperhatikan...". Informan juga menambahkan, manakala edukasi kepada masyarakat tidak berjalan dengan baik, maka penghargaan terhadap produk kreatif masih tetap rendah.

Tantangan terkait pola pikir nyatanya tidak hanya terjadi pada masyarakat sebagai konsumen produk industri kreatif. Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo juga perlu mengubah pola pikir mereka agar industri

kreatif semakin berkembang. Perwakilan Asosiasi Makanan dan Minuman Kabupaten Sidoarjo menyoroti sebagian pelaku industri kreatif yang merasa berada di zona nyaman.

*"...halah wes aku nang omah ae, gak ngunu-ngunuan tetep oleh duik..."*  
*(halah sudah saya di rumah saja, tidak begitu-begituan tetap mendapatkan uang)*

Pola pikir seperti ini menjadi tantangan tersendiri bagi pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Industri kreatif yang menitik beratkan pada kemampuan ide kreatif dan inovasi tentu membutuhkan pemikiran yang mampu beradaptasi dengan tuntutan lingkungan. Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo dituntut mampu menyesuaikan diri dengan kemajuan teknologi yang sangat cepat. Pola pikir yang dimiliki sebagian pelaku industri kreatif di atas dapat menjadi bumerang bagi keberlangsungan bisnis mereka.

Ancaman ini bukannya tanpa alasan, pelaku industri lain tentu berlomba-lomba untuk menguasai pangsa pasar yang ada. Mereka yang terus melakukan inovasi dan kreatifitas untuk dapat beradaptasi dengan tuntutan yang ada, tentu akan memenangkan persaingan. Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo saat ini memang masih menguasai pangsa pasar, tetapi tidak akan selamanya. Zona nyaman tersebut pada suatu saat pasti akan tergantikan oleh keberadaan para pesaing yang terus berinovasi dengan produk semakin kreatif. Saat semua itu disadari tentu sudah sangat terlambat untuk berubah dan dapat bersaing.

**Akses Perbankan.** Modal menjadi salah satu kunci penting bagi keberlangsungan sebuah industri, termasuk industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo sebagian besar merupakan UMKM dengan kepemilikan modal yang terbatas. Kondisi tersebut tentu menjadikan mereka sulit untuk mengembangkan produksi. Keterbatasan modal yang dialami pelaku industri kreatif membutuhkan dukungan dari lembaga pembiayaan, salah satunya perbankan. Bank merupakan salah satu lembaga yang bergerak pada jasa keuangan yang sangat dibutuhkan masyarakat. Keberadaan bank yang diharapkan mampu memberikan solusi terhadap keterbatasan modal pelaku industri kreatif ternyata menjadi tantangan lain dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo.

Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo selama ini mengaku mengalami kesulitan dalam mengakses pembiayaan dari

perbankan. Kesulitan ini tentunya memberikan dampak bagi upaya untuk mengembangkan usaha industri kreatif mereka. Hal ini sebagaimana disampaikan beberapa informan berikut ini.

*"...mohon maaf, banyak teman-teman di Sidoarjo ini berproduksi tapi tempat masih punya ayahnya, ibunya atau pamannya. Akhirnya mereka kesulitan untuk akses di bank karena jaminannya..."*

*"...Realitanya memang 5 juta aja pake jaminan sepeda motor, jadi kesulitan teman-teman ya itu. Saya sudah mendatangi BRI atau BNI ternyata bendol pak..."*

*"...Saya sering dicurhati ibu-ibu mas lah, dari pihak dana, karena kalau mengajukan pada bank susah sekali..."*

Ketiadaan jaminan menjadi salah satu penyebab banyaknya pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo tidak dapat mengakses modal dari perbankan. Temuan ini sejalan dengan laporan Badan Ekonomi Kreatif (2019) yang menyebutkan bahwa belum terbangun akses bagi pelaku industri kreatif ke sumber-sumber permodalan. Studi Margunani *et al.*, (2019) juga menemukan bahwa UMKM kesulitan mengakses permodalan dari lembaga keuangan. Padahal pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo sebagian besar adalah UMKM.

Realitas di atas sedikit banyak menggambarkan kepercayaan sektor perbankan terhadap industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo masih rendah. Pihak bank akan dengan mudah memberikan pinjaman modal manakala pihak yang mengajukan menjanjikan. Bank sebagai sebuah lembaga *profit oriented* tentu harus benar-benar selektif dalam mengelola usahanya, termasuk dalam hal pemberian bantuan modal usaha kepada pelaku ekonomi kreatif.

Informan yang lain mengaku sangat memahami sikap perbankan yang sangat selektif dalam memberikan bantuan modal usaha. Sikap ini sedikit banyak juga banyak dipengaruhi oleh perilaku beberapa oknum nakal yang menyebabkan terjadinya kerugian bank.

*"...Kemudian masalah permodalan, kalo butuh modal 5-10 juta cukup membantu. Tapi terkadang teman-teman takut ya karena ada jaminan, padahal kalo gak ada jaminan juga teman-teman suka nakal gak mau bayar cicilan..."*

Informan menaruh harapan yang tinggi kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk dapat memberikan solusi terbaik bagi permasalahan ini. Para pelaku industri kreatif di satu sisi memiliki kemudahan dalam mengakses permodalan dari perbankan. Pada sisi lain, sektor perbankan juga mendapat jaminan atas bantuan modal yang diberikan kepada pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo.

**Pengemasan/Packaging.** Semakin ketatnya persaingan di sektor industri kreatif tentu menuntut para pelakunya untuk semakin kreatif agar produk yang dihasilkan dikenal dan diminati konsumen. Kemasan menjadi salah satu upaya pelaku industri kreatif agar produk yang dihasilkan semakin kompetitif. Kemasan dalam hal ini tidak semata-mata menjadi tempat dan pelindung, tetapi menjadi identitas produk. Kemasan sebuah produk menyediakan informasi yang dibutuhkan konsumen sekaligus menjadi alat promosi. Daya tarik sebuah kemasan dengan demikian menjadi faktor kunci dalam mempengaruhi konsumen untuk membeli sebuah produk, termasuk produk industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo.

Tantangan pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo selanjutnya berkaitan dengan kemasan, di mana banyak produk kreatif yang dihasilkan tidak dibarengi dengan *packaging* yang menarik. Fakta ini disampaikan oleh informan yang tergabung dalam Asosiasi Makanan dan Minuman Sidoarjo berikut.

*"...Nah iya produknya Sidoarjo ini sebenarnya bagus pak, cuma ya memang kalo saya lihat dari packagingnya mereka alakadarnya. Dari distributor atau investor itu kebanyakan mau membeli produk tapi meminta untuk mengganti packaging dulu..."*

Informan lain dari sektor industri kreatif yang lain juga menyampaikan pendapat serupa.

*"...Kalo sisi yang saya lihat dari produk, kualitasnya sudah bagus cuman mereka masih butuh pendampingan untuk packaging..."*

Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo sejatinya memahami pentingnya kemasan dalam sebuah produk. Mereka memahami dengan kemasan yang menarik dan khas, maka sebuah produk akan memiliki pangsa pasar tersendiri. Meskipun demikian untuk mendapatkan kemasan yang sesuai dengan keinginan pelaku industri kreatif

ternyata tidak mudah. Hal ini sebagaimana disampaikan informan berikut ini.

*"...saya sendiri juga sebenarnya bergerak dalam bidang usaha juga, namun bukan usaha mamin, saya mengkombinasikan batik. Saya batiknya juga buat sendiri, desain sendiri, saya buat menjadi sprai. Nah disini saya juga terkendala di packaging. Saya terkendala di mana cari packaging yang bagus biar mempunyai nilai lebih..."*

Kondisi tersebut menurut informan memberikan dampak signifikan bagi upaya pemasaran produk industri kreatif. Pernyataan ini mendukung studi Alyani (2019) yang menemukan bahwa terdapat hubungan yang kuat antara kemasan dengan minat beli konsumen. Kabupaten Sidoarjo sebenarnya memiliki usaha kemasan/*packaging* yang dapat dimanfaatkan oleh pelaku industri kreatif. Meskipun demikian, tidak semua pelaku industri kreatif mampu mendapatkannya. Pelaku industri kreatif yang umumnya UMKM tentu mengalami kesulitan manakala harus memenuhi minimum order sebesar 2.000 buah. Jumlah tersebut tentu belum sebanding dengan jumlah produksi yang mereka lakukan.

**Prasarana Pendukung.** Tantangan lain yang dihadapi komunitas dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo berkaitan dengan prasarana pendukung. Prasarana memegang peranan penting dalam mendukung sarana produksi industri kreatif yang ada. Keberadaan sarana produksi yang dimiliki pelaku industri kreatif tidak dapat memberikan dampak signifikan manakala tanpa dukungan prasarana yang memadai. Prasarana yang memadai dalam mendukung pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo nampaknya masih jauh dari ideal. Kondisi ini sebagaimana dikeluhkan oleh salah satu informan manakala menjelaskan salah satu kegiatan kuliner berikut ini.

*"...Namun yang jadi kendala juga teman-teman cabut duri itu tempatnya kemproh (jorok). Itu yang jadi persoalan. Nyuwun sewu (minta maaf) pak, itu sing jenenge lemek (itu yang namanya alas), telanan kandel tanah (telanan penuh tanah). Kalau disyuting masya Allah. Tempatnya aja saya sampai seneb (sakit perut) waktu DPR datang, dibawahnya becek..."*

Prasarana yang memprihatinkan tidak hanya pada usaha cabut duri ikan bandeng. Masyarakat yang membuka usaha kuliner seafood juga kurang memperhatikan ketersediaan prasarana yang layak. Mereka pada umumnya membuka usaha kuliner di pinggir aliran sungai dengan bangunan yang dibilang ala kadarnya. Konsumen saat ini mungkin masih melimpah, tetapi seiring berjalannya waktu jika ada tempat yang lebih indah dan bersih ditambah dengan produk dan harga yang bersaing, maka akan kondisi saat ini dapat menjadi bumerang. Kekhawatiran ini tidak terlepas dari sikap konsumen yang semakin peduli dengan faktor keindahan dan kesehatan.

Prasarana pendukung yang dikeluhkan komunitas tidak selalu terkait dengan proses produksi. Pelaku industri kreatif juga mengeluhkan keterbatasan prasana pendukung untuk memasarkan produk yang mereka hasilkan. Mereka mengaku selama ini kesulitan untuk mendapatkan tempat yang representatif untuk memasarkan produk kreatif. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh informan berikut ini.

*"...kita memang butuh tempat lebih luas lagi untuk memasarkan produk-produk kita. Kita butuh satu tempat untuk memasarkan produk kita. Seperti Surabaya..."*

*"...Jadi memang benar perkembangan seni rupa di Sidoarjo relatif tidak bagus, faktornya banyak. Dari faktor sarana dan prasarana seperti yang diceritakan oleh teman-teman. Belum adanya tempat yang representatif..."*

Informan lain menyampaikan harapan akan keberadaan prasarana yang representatif serta mampu mengkolaborasikan berbagai komunitas yang ada.

*"...Alangkah indahnya pemerintah membuat galeri yang strategis dari sisi tempat, strategis, sehingga dari 16 subsektor ini bisa dikumpulkan dalam satu wadah agar dapat silang produk, bekerja sama. Misalkan fotografi bisa membantu mengambil gambar produk kriya dan lain sebagainya..."*

Informan berharap Kabupaten Sidoarjo memiliki tempat khusus untuk membantu promosi produk-produk yang dihasilkan pelaku industri kreatif. Keberadaan prasarana yang representatif dapat menunjukkan tingkat kepedulian suatu daerah dalam

mengembangkan industri kreatif, demikian pula sebaliknya. Prasarana di Kabupaten Sidoarjo yang kurang representatif dapat mengancam keberadaan pelaku ekonomi kreatif, sebagaimana disampaikan informan berikut ini.

*"...Kalau melihat Sidoarjo sendiri, belum ada tempat yang representatif bagi kita, sehingga kalo boleh saya bilang, banyak pelukis Sidoarjo yang akhirnya memilih untuk ke luar daerah, seperti Bali, Jogja, Jakarta dan Bandung. Karena di sana apa, kepedulian lingkungan sosialnya besar..."*

*"...yang saya soroti ruang pameran di Sidoarjo sebenarnya ada, tapi ya itu-itu aja. Impian kami yang lebih representatif, jujukannya orang-orang ada, pameran disini orang sudah tahu, branded tempatnya mereka sudah tau. Lah selama ini banyak orang Sidoarjo larinya ke Surabaya..."*

Kabupaten Sidoarjo menurut informan belum mampu menyediakan sebuah ekosistem yang membuat pelaku industri kreatif nyaman. Keberadaan prasarana pendukung yang memadai akan mempengaruhi kinerja pelaku usaha industri kreatif (Hermayanty, 2017; Syamsurizal *et al.*, 2018) termasuk di Kabupaten Sidoarjo.

Informan yang lain juga mengeluhkan ketiadaan ruang publik kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Pemerintah dalam hal ini dituntut dapat menyediakan tempat yang representatif sebagai wadah bagi seluruh komunitas untuk mendiskusikan banyak hal berkaitan dengan pengembangan industri kreatif. Kebutuhan ini sebagaimana disampaikan oleh informan berikut ini.

*"...Mungkin perlu banyak alternatif tempat yang perlu disediakan oleh dinas Sidoarjo, khususnya yang berkaitan dengan kebudayaan, untuk mengembangkan, dikemas secara profesional..."*

*"...kita butuh satu tempat untuk berdiskusi, dan mensinergikan usaha masing-masing. Kalo di Surabaya namanya ....powerding space, tempat para ahlinya berkumpul, sharing session dan lain sebagainya"*

Keberadaan tempat yang aktif mendiskusikan permasalahan industri kreatif

tentunya akan memberikan daya dukung positif bagi upaya pengembangannya.

**Pemasaran/Marketing.** Pemasaran menjadi salah satu kunci keberhasilan sebuah produk diterima konsumen. Masyarakat sebagai konsumen tidak akan mengenal suatu produk manakala tidak didukung oleh pemasaran. Produk biasa tetapi didukung dengan pemasaran yang optimal tentu dapat bersaing dengan produk berkualitas tetapi tanpa dukungan pemasaran yang memadai.

Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo juga mengeluhkan kurang maksimalnya pemasaran terhadap produk kreatif yang mereka hasilkan. Informan memberikan contoh adanya workshop melukis jilbab kepada ibu-ibu. Proses pelatihan tidak menemui banyak kendala, bahkan dapat dikatakan hasilnya memuaskan. Tantangan muncul tatkala peserta pelatihan mampu menghasilkan produk sendiri. Hal ini sebagaimana diungkap informan berikut ini.

*"...Namun yang jadi kendala, setelah mereka banyak melukis jilbab, ada kalanya kami bingung, hasil produksi tersebut dijual kemana?..."*

Pengelolaan usaha secara konvensional oleh sebagian pelaku industri kreatif juga menjadikan pemasaran menjadi tantangan tersendiri. Pelaku industri kreatif yang umumnya UMKM menjadikan mereka menangani semuanya sendiri, mulai dari produksi hingga pemasaran. Kondisi ini tentunya menghabiskan banyak energi para pelaku industri kreatif yang sudah banyak tersita di proses produksi. Dampaknya mereka seringkali mengalami kesulitan ketika memasuki proses pemasaran produk kreatif yang dihasilkan. Kondisi ini sejalan dengan temuan Fawaid (2017) yang menyatakan pemasaran konvensional kurang optimal dalam menjual sebuah produk jika dibandingkan dengan pemasaran digital.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo diharapkan oleh komunitas dapat berperan aktif dalam memasarkan produk industri kreatif yang dihasilkan. Salah satu upaya yang dapat ditempuh adalah membuat kebijakan untuk mendukung pemasaran produk industri kreatif. Salah satu informan menjadikan Kota Surabaya sebagai contoh.

*"...walikotanya menginstruksikan pada setiap hotel untuk meletakkan produk UKM nya di sebuah ruangan. Wajib hukumnya, seluruh corner hotel diisi oleh UKM, terlebih kriya..."*

Melalui sinergitas tersebut, informan berharap industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo dapat semakin berkembang serta memberikan dampak signifikan bagi ekonomi daerah.

Tantangan terkait dengan pemasaran menurut beberapa informan tidak selamanya terkait dengan faktor eksternal. Mereka menyoroti *networking* antar komunitas yang belum terjalin dengan baik. Pada saat penelitian ini dilakukan, Kabupaten Sidoarjo masih belum memiliki sebuah organisasi yang mewadahi jejaring industri kreatif setempat. Pendapat ini mendukung temuan Nurani (2019), di mana belum terjalinnya kemitraan menjadi salah satu faktor penghambat UMKM. Dampaknya pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo berjalan parsial, termasuk dalam mendukung pemasaran.

Kondisi tersebut tentu memberikan dampak bagi pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh informan-informan berikut ini.

*"...sama halnya dengan kami yang bergerak dalam bidang asesoris, itu ada asosiasinya lagi namanya PERABA (Perkumpulan Pengrajin Perhiasan Asesoris dan Batu Mulia) Provinsi Jawa Timur. Di Kabupaten Sidoarjo, secara spesifik kami belum ada...."*

*"...Kalo di Jatim ada AHJ, nah di Sidoarjo ini memang belum ada. Sehingga teman handycraft butuh omah, tapi dimanakah kita melihat produk UKM-nya Sidoarjo?..."*

Informan meyakini jika pelaku industri kreatif Kabupaten Sidoarjo memiliki wadah, maka mereka akan memiliki bargaining power yang kuat. Dengan demikian mereka dapat menentukan nasib pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo.

**Sumberdaya.** Sumberdaya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam sebuah entitas bisnis, termasuk dalam hal ini industri kreatif. Sumberdaya dalam industri kreatif meliputi sumberdaya bahan baku dan sumberdaya manusia. Keduanya menjadi elemen tidak terpisahkan dalam pengembangan industri kreatif. Tantangan yang dihadapi komunitas dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo dengan demikian berkaitan dengan bahan baku dan sumberdaya manusia.

Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo menghadapi tantangan terkait ketersediaan bahan baku. Informasi yang disampaikan menyebutkan bahwa pada industri

kreatif tertentu seperti kriya, ketersediaan bahan baku lokal kurang mencukupi. Akibatnya banyak pelaku industri kreatif yang sangat tergantung dengan bahan baku dari luar negeri.

*"...masalah bidang asesoris, bahan baku yang asalnya dari China berupa batu. Dengan adanya MEA pendapatan turun drastis..."*

Kondisi ini menjadikan produk yang dihasilkan para pelaku industri kreatif kurang kompetitif terutama dalam aspek harga. Keterbatasan bahan baku menjadikan produksi mereka tidak optimal serta harga jual menjadi tinggi sehingga pendapatan mereka berkurang. Kondisi ini sejalan dengan temuan studi yang menyebutkan bahwa bahan baku berpengaruh positif terhadap pendapatan baik secara langsung (Cita dan Karmini, 2019) maupun tidak langsung melalui produksi (Laksana dan Jember, 2018). Studi yang lain juga mengkonfirmasi bahwa bahan baku memiliki pengaruh yang signifikan (Istanti dan Karmini, 2016) dalam meningkatkan kapasitas produksi suatu industri (Cahyadinata dan Darsana, 2018).

Tantangan lain yang harus dihadapi komunitas dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo adalah terkait dengan sumberdaya manusia/*human capital*. Sebagai sebuah industri yang sangat bergantung pada kreatifitas manusia, maka *human capital* menjadi modal penting dalam pengembangan industri kreatif. Rosmadi (2018) menyebutkan bahwa sumberdaya manusia menjadi salah satu faktor penting dalam pengembangan industri kreatif. Keberadaan sumberdaya manusia yang kreatif dan berkompeten menjadi tantangan tersendiri bagi komunitas dalam mendukung pengembangan industri kreatif.

Tantangan tidak hanya berkaitan dengan kuantitas manusia kreatif di Kabupaten Sidoarjo, tetapi juga kualitas mental mereka. Salah satu informan menyoroti masalah mentalitas pelaku industri kreatif.

*"...ada satu masalah krafter-krafter Sidoarjo namun ber KTP di luar Sidoarjo, sehingga mereka canggung, padahal sebenarnya kreasinya potensial..."*

Salah satu fakta yang dikemukakan oleh informan adalah cukup banyak para pengrajin kriya yang bukan tercatat sebagai penduduk Kabupaten Sidoarjo. Mereka acapkali menggunakan identitas daerah asal mereka, padahal mereka memiliki potensi yang cukup menjanjikan. Kondisi tersebut memaksa mereka

berkarya di Kota Surabaya yang karakternya lebih terbuka terhadap pendatang.

Meskipun kualitas sumber daya manusia pengrajin di Kabupaten Sidoarjo juga tidak mengecewakan, tetapi jika para pengrajin pendatang tersebut tertampung di Kabupaten Sidoarjo tentunya jauh lebih baik. Secara kuantitas tentunya jumlah sumber daya manusia yang berkualitas di bidang kriya semakin meningkat. Keadaan ini tentunya akan meningkatkan daya saing industri kreatif Kabupaten Sidoarjo. Pemerintah dan stakeholder terkait dengan demikian memiliki tugas besar untuk mencari solusi terbaik bagi permasalahan tersebut.

Tantangan dalam hal sumberdaya manusia lainnya yang harus dihadapi komunitas adalah berkaitan dengan penguasaan teknologi informasi. Elemen ini menjadi sangat penting dalam era digital dewasa ini. Selain menjadi salah satu dimensi dalam penentuan peringkat sebuah sub sektor industri kreatif di suatu daerah. Pemanfaatan teknologi informasi juga berperan penting dalam mendukung kinerja industri kreatif. Keberadaan teknologi informasi menurut Riki (2019) menjadikan kegiatan bisnis pelaku usaha menjadi efektif dan efisien. Meskipun demikian studi Angelia dan Gultom (2020) menemukan bahwa pengaruh positif terhadap kinerja industri kreatif sangat bergantung pada jenis sub sektornya.

Penguasaan teknologi informasi para pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo tidak jarang belum optimal. Kehadiran berbagai aplikasi yang dapat membantu para pelaku usaha industri kreatif kurang dimanfaatkan. Kenyataan ini disampaikan oleh salah satu informan berikut ini.

*"...kadang-kadang suruh belajar IT yang gimana gitu agak susah. Jadi ya mungkin bisa dibantu dengan membuat sesuatu yang lebih mengena dan dipahami bagi ibu-ibu para pelaku usaha yang masih mengalami zaman baheula..."*

Informan juga menambahkan tidak jarang para pelaku industri kreatif menjadi resisten terhadap penggunaan teknologi informasi. Mereka mengaku mengalami kesulitan sehingga kembali menggunakan cara-cara konvensional.

**Strategi Mengembangkan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo.** Tantangan pengembangan industri kreatif dalam rangka mendukung pariwisata Kabupaten Sidoarjo yang disampaikan komunitas tentu memerlukan perhatian serius dari banyak pihak. Keberadaan aktor pentahelix yang terdiri dari *Academics*

(*Akademisi*), *Business Sector* (Swasta), *Communities* (Komunitas), *Government* (Pemerintah), dan *Media* (ABCGM) (Sutrisno and Anitarsi, 2019) diharapkan mampu berkolaborasi dengan baik guna mengatasi berbagai tantangan di atas. Studi yang dilakukan Heryani, *et al.*, (2020) menemukan bahwa kemitraan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi kinerja dan daya saing industri kreatif. Dukungan dan sinergitas pentahelix dalam program kemitraan dengan demikian sangat menentukan berkembang tidaknya industri kreatif.

Berbagai upaya yang perlu dilakukan untuk mengembangkan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo antara lain: *Pertama*, terkait dengan pola pikir (mindset) masyarakat dan pelaku industri kreatif, maka Pemerintah Kabupaten Sidoarjo bersama aktor yang lain perlu terus memberikan pemahaman yang benar mengenai industri kreatif. Salah satunya melalui kegiatan pendidikan, pelatihan maupun pendampingan yang sejalan dengan semangat Revolusi Mental. Masyarakat melalui kegiatan tersebut dapat diedukasi mengenai pentingnya menghargai sebuah karya kreatif. Pada sisi pelaku industri kreatif juga harus terus diberikan pemahaman untuk tidak mudah berpuas diri, sehingga dapat merespon setiap tuntutan perubahan yang terjadi.

Pola pikir memegang peranan yang sangat penting bagi kelangsungan sebuah usaha, termasuk di bidang industri kreatif. Menjadikan pola pikir sebagai salah satu tantangan dalam pengembangan industri kreatif tentu sangat tepat, mengingat keberadaannya yang sangat penting. Tantangan pola pikir ini sejalan temuan Rambe (2017) yang menyebutkan bahwa mindset pelaku usaha berpengaruh positif dan signifikan terhadap keberhasilan usaha. Pola pikir juga memiliki keterkaitan dengan perilaku kewirausahaan seseorang (Prastiwi *et al.*, 2019). Dengan demikian apabila usaha industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo ingin berhasil dan berkembang harus didukung pola pikir yang kreatif dan inovatif.

*Kedua*, terkait dengan aksesibilitas permodalan. Pelaku industri kreatif yang sebagian besar merupakan UMKM umumnya sulit mengakses modal pada lembaga keuangan. Tantangan ini memerlukan sentuhan tangan dingin pemerintah sebagai regulator sekaligus fasilitator. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebagai regulator dapat membuat kebijakan yang dapat mempermudah akses permodalan pelaku industri kreatif, salah satunya melalui pengembangan akses. Apabila selama ini sektor perbankan menjadi andalan satu-satunya akses permodalan pelaku industri kreatif, maka

pemerintah dapat memfasilitasi peningkatan permodalan melalui sektor non-perbankan.

Pemerintah Kabupaten Sidoarjo juga dapat memfasilitasi terbentuknya koperasi atau organisasi sejenis bagi pelaku industri kreatif. Hal ini dilakukan selain untuk meningkatkan posisi tawar juga mempermudah akses permodalan terhadap lembaga keuangan. Terdapat studi yang menunjukkan bahwa UMKM yang tergabung dalam wadah koperasi memiliki peluang tiga kali lebih besar untuk mengakses permodalan dari lembaga keuangan (Diana, 2019).

*Ketiga*, berkaitan dengan masalah pengemasan produk industri kreatif. Aktor-aktor yang terlibat dalam pentahelix perlu memberikan perhatian lebih kepada masalah pengemasan produk. Tantangan ini memegang peranan yang tidak kalah penting bagi keberhasilan sebuah produk industri kreatif diterima pasar. Selain kualitas produk, kemasan dan *brand image* memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap kepuasan (Pesoth, 2015) dan minat beli (Mufreni, 2016) konsumen.

Kolaborasi antar pelaku usaha industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo dapat didorong untuk mengatasi tantangan tersebut. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dapat mengambil peran sebagai fasilitator bagi pembentukan wadah untuk mereka berorganisasi dan berkolaborasi. Keberadaan pengusaha industri kreatif sub sektor desain grafis diharapkan dapat memainkan peran dalam mengatasi tantangan tersebut. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo juga memainkan peran krusial untuk mengatasi tantangan keempat terkait dengan prasarana pendukung. Pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo saat ini mendapatkan momentum yang sangat tepat pasca Pilkada Serentak Tahun 2020. Bupati dan Wakil Bupati terpilih menjadikan prasarana pendukung industri kreatif sebagai salah satu program prioritas dalam membangun Kabupaten Sidoarjo lima tahun kedepan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo berencana membangun Sidoarjo Youth Center guna mengakselerasi daya saing industri kreatif (Dimas, 2021).

Keberadaan Sidoarjo Youth Center diharapkan memberikan dampak yang signifikan bagi penyediaan prasarana pendukung industri kreatif lainnya. Keberadaan prasarana pendukung yang kurang memadai akan mempengaruhi pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Dalam ini akan mempengaruhi kinerja para pelaku usaha ekonomi kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Pemasaran yang menjadi tantangan kelima dalam pengembangan industri kreatif di

Kabupaten Sidoarjo juga akan bergantung pada pemenuhan prasarana pendukung. Dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Sidoarjo bersama dengan aktor pentahelix tidak semata berfokus pada prasarana fisik. Mereka juga perlu memikirkan teknik pemasaran yang efektif dan menjangkau semua sub sektor yang ada.

Pelaku usaha industri kreatif kembali menaruh harapan besar kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk memfasilitasi pemasaran berbagai produk kreatif yang mereka hasilkan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dapat memaksimalkan kegiatan misi dagang guna membuka pangsa pasar bagi industri kreatif yang ada. Jejaring yang telah terbangun pada beberapa sub sektor juga perlu diperkuat untuk memperluas jangkauan hasil produk kreatif Kabupaten Sidoarjo dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi. Digital marketing menjadi sebuah keharusan bagi pelaku industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo ketika ingin meningkatkan penjualan produknya. Digital marketing menjadi media promosi yang paling efektif dan efisien untuk meningkatkan volume penjualan (Pradiani, 2018) serta mempengaruhi kinerja penjualan produk UMKM (Hendrawan *et al.*, 2019).

Selanjutnya, terkait dengan tantangan sumberdaya dalam pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dapat memainkan peran sebagai regulator dalam upaya menjamin ketersediaan bahan baku industri kreatif. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo melalui instansi terkait juga berupaya menjaga agar bahan baku tersebut tidak hanya tersedia, tetapi juga terjangkau. Dalam rangka menjalankan peran tersebut, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo perlu membangun jejaring dengan pemerintah daerah lain baik di tingkat Kabupaten/Kota maupun Provinsi. Jejaring tersebut tentunya juga melibatkan aktor-aktor pentahelix sehingga mampu memberikan kontribusi baik dari sisi *demand* maupun *supply*.

Strategi menghadapi tantangan di bidang sumberdaya manusia dapat dilakukan sejalan dengan upaya mengubah mindset melalui penyediaan pelatihan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo juga dapat memainkan perannya dengan mendorong pembentukan lembaga pendidikan kreatif baik formal maupun non formal. Keberadaan lembaga-lembaga tersebut penting bagi penyediaan sumberdaya manusia kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Keberadaan sekolah-sekolah vokasi di Kabupaten Sidoarjo merupakan modal penting untuk menyediakan sumberdaya manusia kreatif. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo perlu memberikan masukan kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

Provinsi Jawa Timur untuk mewujudkan penerapan manajemen kurikulum berbasis industri kreatif. Dalam hal ini kurikulum tersebut disesuaikan dengan karakteristik industri kreatif yang ada di Kabupaten Sidoarjo.

### KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, dalam persepektif komunitas yang ada di Kabupaten Sidoarjo terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi dalam pengembangan industri kreatif. *Pertama*, pola pikir/mindset masyarakat dan pelaku industri kreatif. Masyarakat umumnya kurang menghargai nilai kreatifitas, sedangkan para pelaku industri kreatif di tengah perubahan yang semakin dinamis enggan keluar dari zona nyaman. *Kedua*, sulitnya mengakses permodalan dari sektor perbankan karena rendahnya tingkat kepercayaan kepada pelaku industri kreatif. *Ketiga*, kurang menariknya kemasan produk industri kreatif. *Keempat*, prasarana pendukung industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo yang masih belum memadai karena tingkat kepedulian pemerintah yang masih rendah. Kondisi ini sedikit banyak berimplikasi pada tantangan *kelima* yaitu pemasaran produk kreatif Kabupaten Sidoarjo serta tantangan terakhir berkaitan dengan ketersediaan sumberdaya baik bahan baku maupun manusia. Strategi untuk mengatasi berbagai tantangan tersebut tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah, tetapi seluruh aktor yang tergabung dalam pentahelix. Pemerintah sebagai fasilitator dan regulator menjadi katalisator bagi upaya mengatasi tantangan tersebut. Pelatihan, pendidikan dan kurikulum diperlukan untuk merubah mindset masyarakat dan pelaku industri kreatif sekaligus penyediaan sumberdaya manusia kreatif di Kabupaten Sidoarjo. Pengembangan sektor non-perbankan penting untuk memperluas akses pelaku industri kreatif terhadap modal pada lembaga keuangan. Pembentukan sebuah wadah yang menampung pelaku industri kreatif juga dapat dilakukan untuk meningkatkan *bargaining power* terkait kebutuhan pengembangan mulai dari prasarana hingga penyediaan bahan baku, termasuk aksesibilitas permodalan. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo juga perlu membangun jejaring yang luas dan fleksibel guna menjamin ketersediaan bahan baku yang terjangkau. Pada aspek pemasaran, digital marketing dapat menjadi salah satu solusi untuk memperluas pangsa pasar.

### REKOMENDASI

1. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo harus memanfaatkan momentum kepala daerah baru untuk mengembangkan industri kreatif;
2. Aktor-aktor yang terlibat dalam pentahelix harus didorong berkolaborasi guna menindaklanjuti berbagai strategi pengembangan tersebut. Salah satunya mendorong terwujudnya Sidoarjo Youth Center yang akan menjadi episentrum pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo;
3. Komunitas kreatif yang ada di Kabupaten Sidoarjo sebagai obyek sekaligus subyek penting dalam pengembangan industri kreatif terus menjalin koordinasi dan komunikasi melalui berbagai saluran yang ada.

### UCAPAN TERIMAKASIH

Ucapan terima kasih sebesar-besarnya disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, khususnya Bappeda yang telah memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada seluruh perwakilan komunitas ekonomi kreatif yang telah rela meluangkan waktu dan pikiran untuk pengembangan industri kreatif di Kabupaten Sidoarjo.

### DAFTAR PUSTAKA

- Alyani, N. 2019. *Pengaruh Kemasan (Packaging) Terhadap Minat Beli Konsumen Tahun 2017-2018 Home Industry Cutecake Jl. Nyai Enat Palangka Raya*. Institut Agama Islam Negeri Palangkaraya.
- Angelia, F. and Gultom, Y. 2020. 'Peran Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi pada Sektor Ekonomi Kreatif di Indonesia', *Jurnal Kebijakan Ekonomi*, 15(2), pp. 1-26.
- Anjaningrum, W. D. and Sapoeetra, Y. A. 2018. 'Pengaruh Entrepreneurship, Business Coaching, Mentoring, dan Komunitas Kreatif Terhadap Kinerja Industri Kreatif (Studi pada Industri Kreatif yang Tergabung dalam Malang Creative Fusion)', *Jurnal JIBEKA*, 12(1), pp. 83-92.
- Budiani, S. R. et al. 2018. 'Analisa Potensi dan Strategi Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Berbasis Komunitas di Desa Sembungan, Wonosobo, Jawa Tengah', *Majalah Geografi Indonesia*, 32(2), p. 115. doi: 10.22146/mgi.33755.
- Cahyadinata, I. W. P. and Darsana, I. B. 2018. 'Pengaruh Upah, Modal, Bahan Baku dan Tenaga Kerja terhadap Produksi Industri Kerajinan Kayu di Kabupaten Gianyar', *E-Jurnal EP Unud*, 7(2), pp. 324-353.
- Cita, I. M. A. P. and Karmini, N. L. 2019. 'Pengaruh

- Bahan Baku, Kewirausahaan dan Pengalaman Kerja Terhadap Produksi dan Pendapatan Industri Kuliner Rumah Makan', *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana*, 8(7), pp. 741-771.
- Dewanti, I. S. and Soeprapto, A. 2019. 'Pengembangan Pariwisata Perkotaan Berbasis Komunitas: Studi Pada Kampung Wisata Dipowinatan Yogyakarta', *Jurnal Administrasi Bisnis (JABIS)*, 17(1), pp. 58-66.
- Dewi, R. P. 2017. 'Perancangan Sistem Pengelolaan Sampah untuk Mendukung Perkembangan Industri Kreatif di Daerah Pariwisata', in *Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu & Call For Papers UNISBANK Ke-3 (SENDI\_U 3)*. Semarang: Universitas Stibank Semarang, pp. 217-221.
- Diana, R. 2019. 'Analisis Aksesibilitas Permodalan Usaha Mikro Kecil Pada Lembaga Keuangan Formal Di Provinsi Sumatera Barat', *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, 27(1), pp. 67-80. doi: 10.14203/jep.27.1.2019.67-80.
- Dimas. 2021. 'Pemkab dan DPRD Sidoarjo Matangkan Pembahasan Program Youth Center', *Sidoarjonews.id*, 29 June. [Online] Dari: <https://sidoarjonews.id/pemkab-dan-dprd-sidoarjo-matangkan-pembahasan-program-youth-center/>.
- Fawaid, A. 2017. 'Pengaruh Digital Marketing System, Terhadap Daya Saing Penjualan Susu Kambing Etawa', *IQTISHADIA: Jurnal Ekonomi & Perbankan Syariah*, 4(1), pp. 104-119. doi: 10.19105/iqtishadia.v4i1.1134.
- Gultom, M. D. 2021. *Pengaruh Harga dan Gaya Hidup Terhadap Keputusan Pembelian Konsumen pada Produk Fashion Wanita di Rynboutique Medan*. Universitas Sumatera Utara.
- Handayani, T. and Sari, R. A. 2020. 'Ekonomi Kreatif: Pemetaan Kendala dan Analisis Strategi Kebijakan Pemerintah Studi Kasus pada Kota Bengkulu', *Jurnal Ekonomi dan Manajemen Teknologi (EMT)*, 4(1), pp. 19-29. doi: 10.35870/emt.v4i1.126.
- Handini, Y. D. 2020. 'Pengembangan Industri Kreatif Kafe Kopi Dalam Meningkatkan Sektor Pariwisata di Kabupaten Bondowoso', *Journal of Tourism and Creativity*, 4(1), pp. 73-84. doi: 10.19184/jtc.v4i1.14557.
- Hendrawan, A. et al. 2019. 'Pengaruh Marketing Digital Terhadap Kinerja Penjualan Produk UMKM Asti Gauri di Kecamatan Bantarsari Cilacap', *Jurnal Administrasi dan Kesekretarisan*, 4(1), pp. 50-61.
- Herlano, D. and Kurniawan, P. A. (2021) *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan IV-2020*. Jakarta.
- Hermayanty, I. 2017. 'Pengaruh Sarana dan Prasarana Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai di Dinas Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana Kabupaten Sumedang', *Journal of Regional Public Administration (JRPA)*, 2(1), pp. 43-48.
- Heryani, H., Legowo, A. C. and Nugroho, I. P. 2020. 'Strategi Pengembangan Industri Kreatif untuk Inovasi', *Jurnal Teknologi Industri Pertanian*, 30(3), pp. 290-298. doi: 10.24961/j.tek.ind.pert.2020.30.3.290.
- International Monetary Fund. 2021. *World Economy Outlook, April 2021: Managing Divergent Recoveries*, International Monetary Fund. Washington DC: International Monetary Fund Publication Services.
- Istanti, Y. and Karmini, N. L. 2016. 'Pengaruh Bahan Baku, Tenaga Kerja dan Investasi Terhadap Produksi Serta Ekspor Keramik di Kabupaten Tabanan', *E-Jurnal EP Unud*, 5(2), pp. 276-297.
- Kreatif, Badan Ekonomi. 2019. *Laporan Kinerja Badan Ekonomi Kreatif Tahun 2019*. Jakarta.
- Laksana, I. N. B. and Jember, I. M. 2018 'Pengaruh Tenaga Kerja, Bahan Baku dan Produksi terhadap Pendapatan Pengrajin Industri Kerajinan Kayu di Kabupaten Gianyar', *E-Jurnal EP Unud*, 7(8), pp. 1679-1707.
- Margunani, Setiawan, A. B. and Kistanti, N. R. 2019. 'Kajian Aksesibilitas UMKM dan IKM Terhadap Lembaga Keuangan di Kota Semarang', *Jurnal Riptek*, 13(2), pp. 147-157.
- Muchlashin, A. 2021. 'Strategi Pemberdayaan Ekonomi Komunitas Berkebutuhan Khusus Melalui Industri Kreatif di Sidosermo Indah, Surabaya', *Equilibrium : Jurnal Pendidikan*, IX(2), pp. 134-142.
- Mufreni, A. N. 2016. 'Pengaruh Desain Produk, Bentuk Kemasan dan Bahan Kemasan Terhadap Minat Beli Konsumen (Studi Kasus Teh Hijau Serbuk Tocha)', *Jurnal Ekonomi Manajemen*, 2(2), pp. 48-54.
- Nurani, M. 2019. *Analisis Faktor-faktor Penghambat Pengembangan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Dalam Perspektif Ekonomi Islam (Studi Pada Sentra UMKM Keripik Pisang Jalan ZA. Pagar Alam Kota Bandar Lampung)*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam. Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung.
- Nurchayati and Ratnawati, A. T. 2016. 'Strategi Pengembangan Industri Kreatif Sebagai Penggerak Destinasi Pariwisata Di Kabupaten Semarang', in Soeparno et al. (eds) *Prosiding Seminar Nasional Multi Disiplin Ilmu dan Call For Papers UNISBANK (SENDI\_U) Ke-2 : Kajian Multi Disiplin Ilmu Dalam Pengembangan IPTEKS untuk Mewujudkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sebagai Upaya Meningkatkan Daya Saing Global*. Semarang: Univesitas Stikubank Semarang, pp. 810-819.
- Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 6 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Daerah Tahun 2014-2025. Indonesia.
- Perdana, F. R. 2019. 'Ketahanan Keluarga Berbasis Kearifan Lokal Penunjang Industri Kreatif Pariwisata', *SOSIOHUMANIORA: Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 5(2), pp. 1-13. doi:

10.30738/sosio.v5i2.4730.

Pesoth, M. C. 2015. 'Pengaruh Kualitas Produk, Packaging, dan Brand Image Terhadap Kepuasan Pelanggan Pada Perusahaan Rokok Dunhill di Kota Manado', *Jurnal EMBA*, 3(3), pp. 1101–1112.

Pradiani, T. 2018. 'Pengaruh Sistem Pemasaran Digital Marketing Terhadap Peningkatan Volume Penjualan Hasil Industri Rumahan', *Jurnal Ilmiah Bisnis dan Ekonomi Asia (JIBEKA)*, 11(2), pp. 46–53. doi: 10.32812/jibeka.v11i2.45.

Prastiwi, N. L. P. E. Y., Ningsih, L. K. and Suardika, I. K. 2019. 'Pola Pikir dan Perilaku Kewirausahaan UMKM di Buleleng, Bali', *Jurnal Ilmiah Manajemen dan Bisnis*, 4(1), pp. 61–70. doi: 10.38043/jimb.v4i1.2159.

Prihatin, I. U. 2021. *Menu Retno Dorong Peran Industri Kreatif dalam Upaya Pemulihan Ekonomi Global*, merdeka.com. [Online] Dari: <https://www.merdeka.com/uang/menlu-retno-dorong-peran-industri-kreatif-dalam-upaya-pemulihan-ekonomi-global.html> (Diakses: 10 October 2021).

Purwanto, D. A., Poernomo, A. T. and Annuryanti, F. 2017. 'Pengembangan Industri Kreatif Sirup Jamu Sehat Untuk Pemberdayaan Posdaya di Kabupaten Sidoarjo', *Jurnal Layanan Masyarakat*, 1(1), pp. 1–9.

Rambe, Y. S. 2017. *Pengaruh Mindset Dan Inovasi Terhadap Keberhasilan Usaha Pakaian di Jalan Halat Medan*, *Fakultas Ekonomi dan Bisnis*. Universitas Sumatera Utara.

Riki. 2019. 'Dampak Era Revolusi Teknologi Informasi dengan Industri Kreatif Digital Ala E-Commerce Tokopedia', *Khazanah Ilmu Berazam*, 2(1), pp. 71–79.

Rosmadi, M. L. N. 2018. 'Analisis Faktor Penunjang Pengembangan Usaha Industri Susu Karamel Cisondari Kabupaten Bandung', *Jurnal Manajemen Dewantara*, 2(2), pp. 77–86.

Sentosa, F. 2019. 'Pengaruh Kualitas Makanan dan Persepsi Harga Terhadap Keputusan Pembelian Kembali Melalui Kepuasan Pelanggan Crunchaus Salads di Pakuwon Mall Surabaya', *AGORA*, 7(2).

Sigit, S. 2018. *Pemkab Sidoarjo Kembangkan Ekonomi Kreatif*, [www.sidoarjokab.go.id](http://www.sidoarjokab.go.id). [Online] Dari: <https://www.sidoarjokab.go.id/pemkab-sidoarjo-kembangkan-ekonomi-kreatif>.

Sudirman, F. A., Susilawaty, F. T. and Adam, A. F. 2020. 'Peluang dan Tantangan Pengembangan Industri Kreatif Kuliner dalam Pencapaian SDGs', *Societas: Jurnal Ilmu Administrasi dan Sosial*, 9(1), pp. 12–24.

Suparman. 2017. 'Industri Kreatif Seni Grafis Sablon Cetak Saring Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa

Krembung Kecamatan Krembung Kabupaten Sidoarjo', *Penamas Adi Buana*, 02, pp. 19–26.

Sutrisno and Anitasari, H. 2019. 'Strategi Penguatan Ekonomi Kreatif Dengan Identifikasi Penta Helix Di Kabupaten Bojonegoro', *Jurnal Ilmiah Administrasi Bisnis dan Inovasi*, 3(2), pp. 89–108.

Syamsurizal, Putra, A. R. and Haninun. 2018. 'Pengaruh Pengawasan, Sarana-Prasarana, dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Bandar Lampung', *Jurnal Visionist*, 7(2), pp. 40–45.

Tutun, Seliari. 2019. 'Pengembangan Pariwisata Berkelanjutan Berdasarkan Rantai Nilai Industri Kreatif Destinasi Pariwisata', *Jurnal Koridor*, 9(1), pp. 151–159. doi: 10.32734/koridor.v9i1.1327.

Yanuar, B. 2020. *Kunjungi Sidoarjo, Kemenparekraf Serap Aspirasi Komunitas Seni dan Pegiat Medsos*, rri.co.id. [Online] Dari: <https://rri.co.id/surabaya/jawa-timur/919091/kunjungi-sidoarjo-kemenparekraf-serap-aspirasi-komunitas-seni-dan-pegiat-medsos> (Diakses: 11 October 2021).

Yulawati, A. K. et al. 2020. 'Peningkatan Kapasitas Komunitas Pariwisata Desa Tentang Pariwisata Kreatif di Belitung Timur', *Jurnal Pengabdian Masyarakat Multidisiplin*, 4(1), pp. 33–39.

Yusri, N., Asmariati, R. and Mardianto, R. G. 2019. 'Rencana Pengembangan Sentra Industri Kreatif', *Jurnal REKAYASA*, 08(02), pp. 161–178.

## Hasil Penelitian

# PENGUKURAN INDEKS PEMBANGUNAN LITERASI MASYARAKAT DI SUMATERA UTARA TAHUN 2021

## *(MEASUREMENT OF COMMUNITY LITERATURE DEVELOPMENT INDEX IN NORTH SUMATERA IN 2021)*

*Poppy Marlita Hutagalung, Dumora Jenny Margaretha Siagian,  
Jonni Sitorus, Ceria Aprilliana*

Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara  
Jln. Sisingamangaraja No. 198 Medan, 20216  
Sumatera Utara - Indonesia  
Email: jenny79.siagian@gmail.com

*Diterima: 15 September 2022; Direvisi: 22 September 2022; Disetujui: 29 September 2022*

### ABSTRAK

Tingkat literasi masyarakat memiliki hubungan yang vertikal terhadap kualitas suatu bangsa. Peningkatan kemampuan literasi masyarakat diharapkan dapat berkontribusi positif dalam menumbuhkan kreativitas dan inovasi serta meningkatkan keterampilan dan kecakapan sosial yang sangat dibutuhkan pada era revolusi industri 4.0. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan hasil pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021, mengidentifikasi dan menganalisis kendala dan hambatan yang dihadapi, serta memberikan rekomendasi strategi yang dapat dilakukan perpustakaan dalam meningkatkan indeks pembangunan literasi masyarakat di Sumatera Utara. Urgensi penelitian ini antara lain sebagai upaya untuk memenuhi ketersediaan data yang akurat dan holistik untuk semua jenis perpustakaan baik aspek koleksi, tenaga pelayanan, pemustaka, anggota perpustakaan dan keberadaan anggaran sebagai dasar formulasi kebijakan serta pengembangan dan pembinaan perpustakaan di Sumatera Utara. Metode penelitian dalam kajian ini adalah penelitian kuantitatif dengan pendekatan deskriptif. Pengumpulan data penelitian menggunakan studi dokumentasi dan kuesioner. Analisis data penelitian menggunakan analisis statistik deskriptif. Hasil penelitian menemukan Indeks Pembangunan Literasi masyarakat di Sumatera Utara pada angka 12,40 masuk dalam kategori cukup. Sementara ada enam aspek yang ditemukan sebagai hambatan dan kendala yang dihadapi perpustakaan di Sumatera Utara dalam meningkatkan angka Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, yakni aspek kelembagaan, aspek pendanaan, aspek sumber daya manusia, aspek sarana/prasarana, aspek bahan koleksi, dan aspek minat baca. Kemudian dari enam aspek tersebut disusun 15 rekomendasi strategi untuk memperkuat peran perpustakaan dalam meningkatkan indeks pembangunan literasi masyarakat di Sumatera Utara.

**Kata Kunci:** literasi, Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, perpustakaan

### ABSTRACT

*The literacy level of the people has a vertical relationship to the quality of a nation. Improving the skills of community literacy is expected to be able to contribute positively in fostering creativity and innovation as well as improving social skills that are much needed in the era of the industrial revolution 4.0. This study aims to describe the measurement results of the Community Literacy Development Index in North Sumatra in 2021, identify and analyze the obstacles faced, and provide recommendations that libraries can do in increasing the community literacy development index in North Sumatra. The urgency of this research, among others, is an effort to meet the availability of accurate and holistic data for all types of libraries, both aspects of collections, service personnel, users, library members and the existence of a budget as the basis for policy formulation as well as library development in North Sumatra. The research method in this study is quantitative research with a descriptive approach. Collecting research data using documentation studies, and questionnaires. Analysis of research data using descriptive statistical analysis. The results of the study found that the Community Literacy Development Index in North Sumatra at 12.40 was in the*

*sufficient category. Meanwhile, there were six aspects that were found to be obstacles faced by libraries in North Sumatra in increasing the Community Literacy Development Index, namely institutional aspects, funding aspects, human resources aspects, facilities/infrastructure aspects, collection materials aspects, and reading interest aspects. Then from these six aspects, 15 strategy recommendations were made to strengthen the role of libraries in increasing the index of community literacy development in North Sumatra.*

**Keywords:** literacy, Community Literacy Development Index, library

## PENDAHULUAN

Literasi memiliki fungsi penting dalam kehidupan. Kesadaran berliterasi akan mengantarkan sebuah peradaban pada kedudukan yang terhormat. Bangsa yang literate adalah bangsa yang mampu menjawab tantangan zaman. Sebaliknya, bangsa yang tidak literate akan menjelma menjadi sebuah bangsa lemah. Bangsa lemah ini tidak akan pernah mampu merespon tantangan dan rintangan di masa depan. Kemampuan literasi bukan sebatas bisa baca tulis. Perpustakaan Nasional RI menyebutkan bahwa literasi adalah kecakapan, setidaknya ada empat tingkatan literasi yang dijadikan parameter kemajuan. Pertama, kemampuan mengumpulkan sumber-sumber bahan bacaan ataupun informasi yang bermutu. Kedua, kemampuan memaknai yang tersirat dan tersurat. Ketiga, kemampuan menghasilkan ide-ide, gagasan, inovasi, ataupun kreativitas baru. Keempat, literasi adalah kemampuan menciptakan barang/jasa untuk khalayak.

Bangsa Indonesia adalah bangsa dengan tingkat Literasi yang masih rendah walaupun sudah 76 tahun sejak Indonesia menjadi negara merdeka. Berdasarkan survey yang dilakukan Program for International Student Assessment (PISA) yang dirilis Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) pada tahun 2019, Indonesia menempati ranking ke 62 dari 70 negara berkaitan dengan tingkat literasi atau berada pada 10 negara terbawah yang memiliki tingkat literasi rendah. Dalam upaya meningkatkan kecerdasan kehidupan bangsa Indonesia, sebagai salah satu peranan dari perpustakaan adalah sangat perlu ditumbuhkan budaya gemar membaca melalui pengembangan dan pendayagunaan perpustakaan sebagai sumber informasi yang berupa karya tulis karya cetak, dan/atau karya rekam.

Melalui pertumbuhan gemar membaca diharapkan dapat meningkatkan kemampuan literasi masyarakat yang dapat sangat berkontribusi positif dalam rangka membantu menumbuhkan kreativitas dan inovasi serta meningkatkan keterampilan dan kecakapan sosial yang sangat dibutuhkan pada era revolusi industri 4.0. Fang & Wei (2010) menyatakan bahwa kemampuan seseorang dalam membaca pemahaman dan artikel ilmiah akan mendukung

kemampuan literasi sains orang tersebut untuk memahami konten sains.

Terwujudnya pembangunan literasi dan budaya gemar membaca masyarakat merupakan sasaran strategis dari program prioritas nasional perpustakaan tahun 2020-2024. Hal ini dirumuskan sebagai upaya penanganan isu strategis bidang perpustakaan yang sedang berkembang saat ini, yakni rendahnya budaya literasi, inovasi dan kreativitas masyarakat, membaca selain kitab suci baik cetak maupun elektronik baru mencapai 45,72 %, serta penduduk yang mengakses internet masih sebesar 43,47 % (Susenas MSBP, 2018).

Sebagai upaya mewujudkan Perpustakaan Sesuai Standar Nasional Perpustakaan dan Berbasis Inklusi Sosial untuk Memperkuat Budaya Literasi, maka target perpustakaan nasional pada tahun 2024 adalah mencapai 71,3 pada nilai tingkat gemar membaca dan 15 pada indeks pembangunan literasi masyarakat Indonesia. Dari hasil kajian yang dilakukan pada tahun 2020 oleh Perpustakaan Nasional, diketahui bahwa nilai tingkat gemar membaca masyarakat secara nasional masih pada kategori sedang, yakni 55,74, dimana Sumatera Utara pada posisi 53,11. Sedangkan indeks pembangunan literasi masyarakat adalah 12,93 dimana Sumatera Utara pada posisi 14,45. Dinas Perpustakaan Provinsi Sumatera Utara juga sudah melakukan pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat tahun 2020 dengan perolehan indeks sebesar 9,75 jauh lebih rendah dari angka pengukuran yang dilakukan Perpustakaan Nasional.

Dampak dari pembangunan literasi masyarakat yang rendah, masyarakat akan cenderung percaya pada informasi yang salah, hoaks, bahkan gemar merendahkan orang lain. Masyarakat yang tidak literat itu berarti sulit memahami realitas, disamping tidak punya kesadaran untuk mencari solusi dari setiap masalah yang timbul. Selain itu kalau pembangunan literasi masyarakat rendah juga akan berdampak atas produktivitas masyarakat, meluasnya angka kemiskinan, tingginya angka putus sekolah anak, kriminalitas dan sikap bijak yang gagal menyeleksi setiap informasi dan perilaku berkomunikasi yang emosional dan penuh sentimen. Guna mewujudkan budaya literasi masyarakat dan tingkat kegemaran

membaca masyarakat yang tinggi, maka pemerintah Sumatera Utara melalui Dinas Perpustakaan Sumatera Utara juga memiliki peran penting dalam merumuskan strategi, kebijakan dan program yang dapat mendukung program nasional tersebut.

Penelitian ini penting dilakukan, sebagai upaya memenuhi permintaan Dinas Perpustakaan Provinsi Sumatera Utara untuk melakukan pengukuran kembali atas Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, guna menemukan hambatan dan kendala yang dihadapi dalam meningkatkan indeks pembangunan literasi masyarakat Sumatera Utara, serta menyusun strategi yang dapat meningkatkan nilai tingkat gemar membaca masyarakat dan indeks pembangunan literasi masyarakat. Penelitian ini juga sebagai upaya untuk memenuhi ketersediaan data yang akurat dan holistik untuk semua jenis perpustakaan baik aspek koleksi, tenaga pelayanan, pemustaka, anggota perpustakaan dan keberadaan anggaran sebagai dasar formulasi kebijakan serta pengembangan dan pembinaan perpustakaan di Sumatera Utara.

#### METODE

Penelitian ini dilaksanakan mulai bulan Agustus hingga November 2021 dan berlokasi pada perpustakaan yang ada di Provinsi Sumatera Utara. Penelitian ini merupakan penelitian kuantitatif dengan pendekatan deskriptif. Desain penelitian dilakukan sedemikian rupa untuk menggambarkan fenomena yang secara alami. Teknik *sampling* dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Pertimbangan- pertimbangan yang digunakan untuk pengambilan sampel pada penelitian ini adalah semua perpustakaan di Sumatera Utara yang terakreditasi minimal C. Jumlah sampel yang didapatkan adalah sebanyak 48 perpustakaan terdiri atas: 18 Perpustakaan Sekolah; 12 Perpustakaan Perguruan Tinggi; 11 Perpustakaan Umum; dan, 7 Perpustakaan Khusus, seperti disajikan pada tabel 1.

Pengumpulan data penelitian ini menggunakan metode penyebaran kuesioner untuk data primer, serta penelusuran dokumentasi untuk data sekunder. Data primer dikumpulkan melalui angket (kuesioner) kepada responden yang mewakili perpustakaan terpilih sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Sedangkan data sekunder dikumpulkan melalui dokumentasi dan hasil isian responden terhadap daftar pertanyaan terkait tujuh unsur pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, serta data dokumen jumlah masyarakat usia membaca

dari Badan Pusat Statistik. Analisa data dilakukan dengan menggunakan statistik deskriptif.

**Tabel 1.** Jenis Perpustakaan Berdasarkan Akreditasi di Sumatera Utara

No.	Jenis Perpustakaan	A	B	C	Jumlah
1.	Perpustakaan Sekolah	2	10	6	18
2.	Perpustakaan Perguruan Tinggi	8	1	1	10
3.	Perpustakaan Umum	1	3	7	11
4.	Perpustakaan Khusus	4	4	1	9
	Jumlah	15	18	15	48

Sumber: Data penelitian (2021)

Nilai Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat yang didapatkan dengan metode survey dengan cara mengukur sejumlah Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat (UPLM) dan Aspek Masyarakat usia baca (AM), dengan langkah-langkah sebagai berikut: 1) Menghitung Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat (UPLM) yang terdiri atas Pemerataan Layanan Masyarakat (UPLM1), Ketercukupan Koleksi (UPLM2), Ketercukupan Tenaga Perpustakaan (UPLM3), Tingkat Kunjungan Masyarakat per Hari (UPLM4), Jumlah Perpustakaan Ber SNP (UPLM5), Keterlibatan Masyarakat Dalam Kegiatan Perpustakaan (UPLM6), dan Anggota Perpustakaan (UPLM7); 2) Menghitung Aspek Masyarakat (AM) yaitu Jumlah Penduduk usia baca wilayah setempat 5 sd 59 Tahun (data BPS) yang mutakhir; dan, 3) Menghitung Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat, seperti persamaan (1). Metode yang digunakan dalam penelitian disajikan pada Tabel 2.

$$IPLM = \frac{\sum UPLM}{AM} \times 100 \dots\dots\dots(1)$$

Dimana:

- IPLM : Nilai Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat
- UPLM : Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat
- AM : Aspek Masyarakat usia baca

**Tabel 2.** Ringkasan Metode Penelitian

Rumusan Masalah/ Tujuan Penelitian	Sumber Data	Teknik Pengumpulan Data	Pengukuran	Teknik Analisis Data
Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat	Perpustakaan	Penyebaran daftar isian 7 unsur IPLM dan data BPS	Sesuai formula menghitung IPLM $\frac{\sum UPLM}{AM} \times 100$	Statistik Deskriptif
Kendala yang dihadapi perpustakaan	Responden perpustakaan	Penyebaran kuesioner	Skala Likert	Statistik deskriptif

Sumber: Data penelitian (2021)

**HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat Provinsi Sumatera Utara.** Menurut Peraturan Perpustakaan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2020 untuk mengukur dan menghitung indeks pembangunan literasi masyarakat diperlukan beberapa data antara lain: Pemerataan Layanan Perpustakaan, Ketercukupan Koleksi, Ketercukupan Tenaga Pustakawan, Tingkat Kunjungan Masyarakat ke Perpustakaan, Perpustakaan yang memiliki Standar Nasional Perpustakaan (SNP), Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan perpustakaan, Anggota perpustakaan, serta Angka Masyarakat Usia Baca.

Berdasarkan data yang dapat dihimpun dari responden atau informan terpilih, dapat disajikan sebagai berikut: Jumlah penduduk usia baca 5 sd 59 tahun berdasarkan hasil perapihan umur dari data administratif dan Sensus Penduduk (SP) Badan Pusat Statistik Sumatera Utara per September 2020, berjumlah 12.167.356 penduduk. Jumlah perpustakaan dan pemerataan pelayanan perpustakaan disajikan pada tabel 3.

**Tabel 3.** Pemerataan Pelayanan Perpustakaan

Keterangan	Jumlah	UPLM 1
Jumlah Perpustakaan	11.570	$\frac{11.570}{12.167.356} \times 100 = 0,09$

Berdasarkan tabel 3 diketahui bahwa jumlah perpustakaan yang ada di Provinsi Sumatera Utara sebanyak 11.570 pustaka yang merupakan jumlah perpustakaan umum, perpustakaan sekolah, perpustakaan perguruan tinggi dan perpustakaan khusus.

Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat diperoleh dengan cara membagi jumlah perpustakaan dengan jumlah penduduk usia baca sehingga diperoleh angkanya sebesar 0,09. Untuk mendapatkan rasio ketersediaan perpustakaan di Sumatera Utara berdasarkan jenis perpustakaan belum dapat dihitung karena jumlah per jenis perpustakaan datanya belum diperoleh. Unsur pembangunan literasi masyarakat terkait koleksi perpustakaan disajikan pada tabel 4.

Berdasarkan tabel 4 diketahui bahwa koleksi perpustakaan untuk masing-masing jenis perpustakaan masih bervariasi, terlihat jumlah koleksi di perpustakaan perguruan tinggi yang lebih dominan. Jumlah koleksi ini lebih dominan dalam bentuk cetak atau *hard copy* sementara banyak responden yang tidak mengirimkankoleksi perpustakaan yang berbasis digital.

Artinya kalau koleksi yang bersigat digital juga ikut dihitung maka tentu jumlahnya akan lebih meningkat. Berdasarkan data tersebut diketahui bahwa unsur pembangunan literasi masyarakat yang terkait dengan koleksi perpustakaan atau rasio ketercukupan koleksi per kapita sebesar 9,53. Sementara jika berdasarkan IFLA/UNESCO rasio, ketercukupan koleksi perpustakaan sebesar 2 (dua) kali jumlah penduduk.

**Tabel 4. Koleksi Perpustakaan**

Keterangan	Jumlah	UPLM 2
<b>Koleksi Perpustakaan</b>		
Perpustakaan PT	670.830	$\frac{1.159.534}{12.167.356} \times 100 = 9,53$
Perpustakaan Sekolah	94.945	
Perpustakaan Umum	370.597	
Perpustakaan Khusus	23.162	
<b>Total</b>	<b>1.159.534</b>	

Ketercukupan tenaga perpustakaan yang merupakan unsur pembangunan literasi masyarakat dapat dilihat pada tabel 5. Berdasarkan tabel 5 dapat diketahui bahwa jumlah tenaga perpustakaan baik yang berstatus pustakawan maupun tenaga teknis perpustakaan berjumlah 1.992 orang. Jumlah mayoritas masih didominasi oleh tenaga teknis perpustakaan, sementara untuk mereka yang menjadi pustakawan jumlahnya masih tergolong kecil. Rasio ketercukupan tenaga perpustakaan sebesar 0,02. Padahal idealnya adalah 1: 2.500 artinya satu tenaga pustakawan melayani 2.500 penduduk.

Berdasarkan data pada tabel 6 terkait tingkat kunjungan masyarakat, diketahui bahwa jumlah pengunjung atau pemustaka masih relative kecil. Hal ini karena data yang dikirimkan oleh perpustakaan masih bersifat manual atau pengunjung datang langsung ke perpustakaan, padahal pengunjung yang online tidak diberikan datanya. Tingkat pemanfaatan perpustakaan dinilai dari jumlah kunjungan masyarakat ke perpustakaan perhari. Standar minimal merujuk kepada IFLA/UNESCO adalah 2 % dari jumlah penduduk kunjungan perhari. Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat sebesar 0,04 jauh lebih kecil dibandingkan angka ideal UNESCO.

**Tabel 5. Ketercukupan Tenaga Perpustakaan**

Keterangan	Jumlah	UPLM 3
<b>Ketercukupan Tenaga Perpustakaan</b>		
<b>Perpustakaan PT</b>		
Pegawai Perpustakaan	293	
Pegawai Teknis Perpustakaan	67	
<b>Perpustakaan Sekolah</b>		
Pegawai Perpustakaan	23	
Pegawai Teknis Perpustakaan	80	$\frac{1.992}{12.167.356} \times 100 = 0.02$
<b>Perspustakaan Umum</b>		
Pegawai Perpustakaan	37	
Pegawai Teknis Perpustakaan	1.474	
<b>Perpustakaan Khusus</b>		
Pegawai Perpustakaan	5	
Pegawai Teknis Perpustakaan	13	
<b>TOTAL</b>	<b>1.992</b>	

**Tabel 6. Tingkat Kunjungan Masyarakat**

Keterangan	Jumlah	UPLM 4
<b>Tingkat Kunjungan Masyarakat</b>		
Perpustakaan PT	1.116	$\frac{5.537}{12.167.356} \times 100 = 0,04$
Perpustakaan Sekolah	1.188	
Perpustakaan Umum	3.148	
Perpustakaan Khusus	85	
<b>Total</b>	<b>5.537</b>	

**Tabel 7.** Perpustakaan Ber SNP

Keterangan	Jumlah	UPLM 5
Jumlah Pustaka yang Ber-Standar Nasional Perpustakaan	2.741	$\frac{2.741}{12.167.356} \times 100 = 0,02$

**Tabel 8.** Keterlibatan Masyarakat Dalam Kegiatan Perpustakaan

Keterangan	Jumlah	UPLM 6
<b>Keterlibatan Masyarakat dalam kegiatan perpustakaan</b>		
Perpustakaan PT	12.064	$\frac{50.858}{12.167.356} \times 100 = 0,42$
Perpustakaan Sekolah	1.897	
Perpustakaan Umum	35.654	
Perpustakaan Khusus	1.243	
<b>TOTAL</b>	<b>50.858</b>	

**Tabel 9.** Anggota Perpustakaan

Keterangan	Jumlah	UPLM 7
<b>Anggota Perpustakaan</b>		
Perpustakaan PT	17.9908	$\frac{276.253}{12.167.356} \times 100 = 2,27$
Perpustakaan Sekolah	9.412	
Perpustakaan Umum	83.298	
Perpustakaan Khusus	3.635	
<b>TOTAL</b>	<b>276.253</b>	

**Tabel 10.** Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat

No.	Keterangan	UPLM	IPLM
1.	Jumlah Perpustakaan	$\frac{11.570}{12.167.356} \times 100 = 0,09$	
2.	Koleksi Perpustakaan	$\frac{1.159.534}{12.167.356} \times 100 = 9,53$	
3.	Ketercukupan Tenaga Perpustakaan	$\frac{1.992}{12.167.356} \times 100 = 0,02$	
4.	Tingkat Kunjungan Masyarakat	$\frac{5.537}{12.167.356} \times 100 = 0,04$	$\frac{1.508.485}{12.167.356} \times 100 = 12,40$
5.	Jumlah Pustaka yang Ber-Standar Nasional Perpustakaan	$\frac{2.741}{12.167.356} \times 100 = 0,02$	
6.	Keterlibatan Masyarakat dalam kegiatan perpustakaan	$\frac{50.858}{12.167.356} \times 100 = 0,42$	
7.	Anggota Perpustakaan	$\frac{276.253}{12.167.356} \times 100 = 2,27$	

Selanjutnya unsur pembangunan literasi masyarakat terkait perpustakaan yang sesuai standar nasional perpustakaan disajikan pada tabel 7. Berdasarkan tabel 7 jumlah perpustakaan di Sumatera Utara yang Ber-Standar Nasional Perpustakaan sebanyak 2.741 (sumber Perpustakaan Provinsi Sumatera Utara). Sehingga kalau dibagi dengan jumlah penduduk usia baca maka Unsur Pembangunan Literasi

Masyarakat hanya sebesar 0,02. Perpustakaan berstandar nasional dihitung berdasarkan jumlah perpustakaan yang memenuhi Standar Nasional Perpustakaan (SNP) dibanding total jumlah perpustakaan yang ada di suatu wilayah.

Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan perpustakaan dapat dilihat pada tabel 8. Berdasarkan tabel 8 diketahui bahwa jumlah masyarakat yang terlibat dalam kegiatan yang

dilakukan perpustakaan relatif kecil sebesar 0,42. Pelibatan masyarakat di perpustakaan dalam berbagai kegiatan yang diselenggarakan oleh perpustakaan di satu wilayah.

Selanjutnya, unsur pembangunan literasi masyarakat terkait anggota perpustakaan dapat dilihat pada tabel 9. Berdasarkan tabel 9 diketahui bahwa anggota perpustakaan berjumlah 276.253 belum termasuk dengan anggota perpustakaan yang secara digital. Angka Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat sebesar 2,27 masih relatif sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk usia baca. Setelah menghitung masing-masing Unsur Pembangunan Literasi Masyarakat, kemudian dihitung Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat (IPLM) maka didapat sebesar 12,40, seperti disajikan pada Tabel 10.

Kemudian nilai IPLM dilihat interval indeksinya sesuai dengan kategori yang ditetapkan oleh Perpustakaan Nasional, seperti pada Tabel 11. Berdasarkan kategori yang ditetapkan oleh Perpustakaan Nasional tersebut, maka Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara berada pada kategori **CUKUP**.

**Tabel 11.** Interval Indeks IPLM

Kategori	Interval Indeks
Rendah	<10,92
Cukup	10,93 – 12,99
Baik	13,00 – 17,72
Sangat Baik	>14,73

**Tabel 12.** Pedoman Kategorisasi Rata-Rata Skor Tanggapan Responden

Interval Kuesioner	Kategori
1,00 – 1,80	Sangat Tidak Setuju
1,81 – 2,60	Tidak Setuju
2,61 – 3,40	Kurang Setuju
3,41 – 4,20	Setuju

**Hambatan dan Kendala yang dihadapi Perpustakaan.** Data yang didapatkan dari hasil tanggapan responden digunakan untuk menginterpretasikan pembahasan sehingga dapat diketahui kondisi dari setiap aspek yang diteliti. Dalam menginterpretasikan aspek yang sedang diteliti, maka dilakukan kategorisasi terhadap tanggapan responden berdasarkan rata-rata skor tanggapan responden. Prinsip kategorisasi dilakukan menurut (Sugiyono, 2009) yaitu berdasarkan rentang skor maksimum dan skor minimum dibagi jumlah kategori yang diinginkan dengan menggunakan persamaan (2).

$$\text{Rentang Skor Kategori} = \frac{\text{Skor Maksimum} - \text{Skor Minimum}}{\text{Jumlah Kategori}} \dots\dots\dots (2)$$

Setelah diperoleh kategorisasi rata-rata skor atas tanggapan responden, maka dapat dijelaskan interpretasi atas tanggapan responden tersebut pada setiap aspek yang digunakan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

**1. Aspek Kelembagaan.**

Deskripsi frekuensi dari aspek kelembagaan dirangkum pada tabel 13. Berdasarkan tabel 13 Terkait aspek kelembagaan dapat dijelaskan bahwa rata-rata responden (4,22) menjawab sangat setuju atas tidak adanya kesatuan struktur perpustakaan merupakan bukti bahwa aspek kelembagaan perpustakaan sangat rapuh. Sementara rata-rata responden (3,37) menjawab kurang setuju atas pernyataan tidak ada koordinasi struktural antara perpustakaan nasional, perpustakaan provinsi, dan perpustakaan umum melainkan sebatas koordinasi fungsional. Sedangkan rata-rata responden (3,79) menjawab setuju atas pernyataan bahwa perpustakaan sekolah dan perguruan tinggi yang berada di bawah kewenangan Departemen atau Dinas Pendidikan Nasional.

Jawaban responden, jika merujuk kepada Undang-Undang (UU) Nomor 43 tahun 2007 tentang perpustakaan hanya mengatur kelembagaan perpustakaan secara normatif. Selama ini kelembagaan perpustakaan masih belum jelas, masih menumpang pada peraturan dan perundangan lain. Untuk mewujudkan aspek kelembagaan yang kuat, peraturan pelaksana (dalam bentuk Peraturan Pemerintah) perlu secara tegas menentukan status eselon bagi masing-masing jenis perpustakaan.

Perpustakaan umum provinsi berbentuk badan (eselon II A), perpustakaan umum kabupaten/kota berbentuk kantor (eselon III A), perpustakaan umum kecamatan berbentuk UPTD (eselon IV A), perpustakaan desa dan sekolah bereselon IV B. Dengan aturan semacam ini perpustakaan akan lebih diperhatikan oleh pemerintah daerah dan peluang untuk mendapat anggaran yang memadai akan semakin besar.

Aspek kelembagaan menjadi amat penting dalam percepatan fungsi dan kewenangan satuan kerja di daerah. Nomenklatur kelembagaan daerah dirancang dengan memperhatikan akibat dari pengaruh keseluruhan faktor lingkungan strategis, ukuran organisasi, teknologi informasi, dan sasaran yang ingin dicapai organisasi. Kelembagaan perlu di standarisasi agar percepatan tugas dan kewenangan satuan

perangkat daerah dalam mendukung pembangunan nasional dapat berjalan dengan baik. Standarisasi kelembagaan tersebut mengacu kepada UU Nomor 23/2014 tentang Pemerintahan daerah, Pasal 12 ayat (2), bahwa perpustakaan merupakan urusan wajib non dasar, serta Undang- Undang No. 43/2007 tentang Perpustakaan, Pasal 5 ayat (1,2,3) bahwa perpustakaan merupakan urusan wajib pemerintah dan hak masyarakat dalam mendukung kualitas hidupnya.

Konsep inilah yang mendasari bahwa kelembagaan perpustakaan harus setara dan sama di seluruh wilayah pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Pemetaan atau tipologi kelembagaan perpustakaan sesungguhnya menjadi penghalang dalam

kesetaraan dan menghapus disparitas layanan pada masyarakat. Perbedaan terletak pada kewenangan urusan yang melekat pada daerah provinsi dan kabupaten/kota.

**2. Aspek Pendanaan.** Berdasarkan tabel 14 terkait aspek pendanaan, terlihat bahwa rata-rata responden (4,25) menjawab sangat setuju atas aspek kelembagaan yang lemah akan membawa dampak berupa minimnya anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah di bidang perpustakaan. Sementara rata-rata responden (4,02) menjawab setuju atas pernyataan bahwa sesungguhnya Undang- undang Perpustakaan sudah mewajibkan setiap sekolah/ perguruan tinggi untuk mengalokasikan minimal 5% dari APBS untuk perpustakaan, realitas di lapangan hampir tidak ada perubahan.

**Tabel 13.** Rata-Rata Skor dan Kategorisasi Tanggapan Responden Aspek Kelembagaan

No.	Indikator	Distribusi Tanggapan					Rata - Rata	Kategori
		SS	S	KS	TS	STS		
<b>1. ASPEK KELEMBAGAAN</b>								
1.	Tidak adanya kesatuan struktur perpustakaan merupakan bukti bahwa aspek kelembagaan perpustakaan sangat rapuh	20	24	1	1	2	4,22	Sangat Setuju
2.	Tidak ada koordinasi struktural antara perpustakaan nasional, perpustakaan provinsi, dan perpustakaan umum melainkan sebatas koordinasi fungsional.	8	19	9	7	5	3,37	Kurang Setuju
3.	Perpustakaan sekolah dan perguruan tinggi yang berada dibawah kewenangan Departemen / Dinas Pendidikan Nasional	11	25	6	4	2	3,79	Setuju

**Tabel 14.** Rata-Rata Skor dan Kategorisasi Tanggapan Responden Aspek Pendanaan

No.	Indikator	Distribusi Tanggapan					Rata - Rata	Kategori
		SS	S	KS	TS	STS		
<b>2. ASPEK PENDANAAN</b>								
1.	Aspek kelembagaan yang lemah akan membawa dampak berupa minimnya anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah di bidang perpustakaan	21	24	2	0	1	4,25	Sangat Setuju
2.	UU Perpustakaan sudah mewajibkan setiap sekolah / perguruan tinggi untuk mengalokasikan minimal lima persen dari APBS untuk perpustakaan, realitas dilapangan hampir tidak ada perubahan	15	22	8	2	1	4,02	Setuju

Reformasi birokrasi mendorong agar diadakannya upaya peningkatan kinerja di bidang pengelolaan keuangan dengan pendekatan yang lebih sistematis berbasis kinerja. Kesenjangan atau disparitas pembangunan perpustakaan selama ini bukan saja persoalan kebijakan yang tidak berpihak, tetapi juga persoalan rendahnya pendanaan APBD Provinsi dan kabupaten/kota. Pendanaan kegiatan perpustakaan acap kali kandas di meja perencana pembangunan daerah dengan alasan perpustakaan bukan urusan pelayanan dasar.

Mengacu kepada Undang-Undang No.43/2007 tentang Perpustakaan, dalam pasal 39 ayat (1) menjelaskan pendanaan perpustakaan menjadi tanggung jawab penyelenggara perpustakaan. Kemudian bagaimana tanggung jawab negara dalam pendanaan perpustakaan diatur dalam pasal 39 ayat (2) bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran perpustakaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah (APBD). Untuk pelaksanaannya tergantung dari masing-masing Lembaga sehingga perolehan dana dapat dijabarkan berasal dari: APBN, APBD/DIPA, APB Sendiri (Intern), Yayasan, Donatur, Sponsor, Masyarakat.

Lebih lanjut pada pasal 40 disebutkan bahwa: 1) pendanaan perpustakaan didasarkan pada prinsip kecukupan dan berkelanjutan, 2) Pendanaan perpustakaan bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan atau anggaran pendapatan dan belanja daerah,

Sebagian anggaran Pendidikan, sumbangan masyarakat yang tidak mengikat, kerja sama yang menguntungkan, bantuan luar negeri yang tidak mengikat, hasil usaha jasa perpustakaan dan atau sumber lain yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam pengelolaan dana perpustakaan dilakukan secara efisien, berkeadilan, terbuka, terukur, dan bertanggung jawab.

### 3. Aspek Sumber Daya Manusia.

Berdasarkan tabel 15, terkait aspek sumber daya manusia dapat dijelaskan bahwa rata-rata responden (4,6) menjawab sangat setuju atas aspek pustakawan merupakan ujung tombak bagi keberhasilan suatu perpustakaan dalam meningkatkan minat baca masyarakat. Responden (4,08) setuju bahwa profesi pustakawan ini ternyata belum memperoleh perhatian yang layak dari pemerintah (terutama pemerintah daerah) dan institusi lainnya. Sedangkan responden (4,0) setuju atas pernyataan bahwa pada setiap rekrutmen CPNS, jarang sekali pemerintah daerah di Indonesia yang mengajukan formasi CPNS untuk jabatan fungsional pustakawan bagi para lulusan Sarjana dan Diploma III Perpustakaan.

Pada perpustakaan jenis apapun sumber daya manusia merupakan unsur yang sangat penting karena merupakan ujung tombak dan ujung kekuatan proses pemberian dan penerimaan informasi dari sumber informasi dalam hal ini pengelola perpustakaan dan pemanfaat informasi atau pengguna (pemustaka). Pustakawan sangat berperan dalam meningkatkan minat baca masyarakat.

**Tabel 15.** Rata-Rata Skor dan Kategorisasi Tanggapan Responden Aspek SDM

No.	Indikator	Distribusi Tanggapan					Rata - Rata	Kategori
		SS	S	KS	TS	STS		
<b>3. ASPEK SUMBER DAYA MANUSIA (SDM)</b>								
1.	Pustakawan merupakan ujung tombak bagi keberhasilan suatu perpustakaan dalam meningkatkan minat baca masyarakat	27	19	2	2	0	4,6	Sangat Setuju
2.	Profesi pustakawan ini ternyata belum memperoleh perhatian yang layak dari pemerintah (terutama pemerintah daerah) dan institusi lainnya	16	22	9	0	1	4,08	Setuju
3.	Pada setiap rekrutmen CPNS, jarang sekali pemerintah daerah di Indonesia yang mengajukan formasi CPNS untuk jabatan fungsional pustakawan bagi para lulusan Sarjana dan Diploma III Perpustakaan.	17	18	10	2	1	4,0	Setuju

Mengacu kepada Undang-Undang No.43 tahun 2007, pasal 29 ayat (1) menyatakan bahwa tenaga perpustakaan terdiri atas pustakawan dan tenaga teknis perpustakaan. Pustakawan harus memenuhi kualifikasi sesuai standar nasional perpustakaan. Pustakawan adalah seseorang yang memiliki kompetensi yang diperoleh melalui Pendidikan dan atau pelatihan kepustakawanan serta mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengelolaan dan pelayanan perpustakaan.

Pustakawan yang berkualitas ialah pustakawan yang mampu berperan sebagai agen informasi, ilmuwan, dan pendidik. Andy Alayyubi (2001) mengungkapkan bahwa pustakawan yang ideal selain profesional ia juga seorang ilmuwan. Selain itu salah satu kendala utama dalam pengembangan perpustakaan di tanah air adalah masih minimnya jumlah pustakawan cukup banyak perpustakaan yang belum memiliki tenaga pustakawan.

**4. Aspek Sarana/Prasarana.**

Berdasarkan tabel 16 terkait aspek sarana/prasarana dapat dijelaskan bahwa rata-rata responden (4,6) menjawab setuju atas pernyataan bahwa gedung/ ruang perpustakaan belum memperoleh tempat yang terhormat di lingkungan pemerintah kabupaten/kota, sekolah, perguruan tinggi maupun desa. Namun untuk pernyataan

gedung/ruang perpustakaan pada umumnya berada dalam keadaan memprihatinkan dan terletak di tempat yang “terbelakang”, “tersembunyi” dan tidak strategis serta ruang perpustakaan sekolah/kampus dan lainnya biasanya hanya memanfaatkan “ruangan sisa” yang ada di lingkungan sekolah/kampus dan lainnya mayoritas responden menyatakan kurang setuju (3,04 dan 3,0).

Sebagai upaya mendukung pelaksanaan pelayanan yang prima atau terbaik, maka perpustakaan sebagai institusi yang bergerak di bidang jasa perlu memperhatikan sarana dan prasarana baik berupa gedung yang representatif maupun peralatan dan perlengkapan perpustakaan lainnya yang dibutuhkan. Sejalan dengan hasil penelitian Muslimin (2018) menunjukkan bahwa minat membaca masyarakat masih rendah, salah satunya diakibatkan kurangnya fasilitas sarana prasarana membaca terhadap masyarakat desa yang rata-rata tingkat pendidikan adalah lulusan SD, putus sekolah dan buta huruf.

Guna meningkatkan minat baca dan menumbuhkan budaya literasi, perlu diterapkan berbagai strategi perencanaan yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, seperti penyediaan fasilitas perpustakaan masyarakat berbasis teknologi informasi, dan memungkinkan mahasiswa KKN untuk mengajar membaca dan menulis (Muslimin, 2018).

**Tabel 16.** Rata-Rata Skor dan Kategorisasi Tanggapan Responden Aspek SarPras

No	Indikator	Distribusi Tanggapan					Rata - Rata	Kategori
		SS	S	KS	TS	STS		
<b>4. ASPEK SARANA / PRASARANA</b>								
1.	Gedung/ruang perpustakaan belum memperoleh tempat yang terhormat di lingkungan pemerintah kabupaten / kota, sekolah, perguruan tinggi maupun desa	8	19	11	6	4	3,43	Setuju
2.	Gedung/ ruang perpustakaan pada umumnya berada dalam keadaan memprihatinkan dan terletakdi tempat yang “terbelakang”, “tersembunyi dan tidak strategis.	7	12	12	8	9	3,04	Kurang Setuju
3.	Ruang perpustakaan sekolah / kampus dan lainnya biasanya hanya memanfaatkan “ruangansisa” yang ada dilingkungan sekolah / kampus dan lainnya	5	14	11	12	6	3,0	Kurang Setuju

**Tabel 17.** Rata-Rata Skor dan Kategorisasi Tanggapan Responden Aspek Bahan Koleksi

No.	Indikator	Distribusi Tanggapan					Rata - Rata	Kategori
		SS	S	KS	TS	STS		
<b>5. ASPEK BAHAN KOLEKSI</b>								
1.	Kelemahan utama perpustakaan selama ini adalah minimnya pengadaan bahan pustaka baru setiap tahun.	19	19	5	2	3	4,02	Setuju
2.	Pengadaan bahan pustaka baru sangat berguna untuk menyegarkan koleksi bahan pustaka yang ada, sekaligus untuk menggantikan bahan pustaka yang sudah kadaluwarsa untuk stok opname.	27	20	1	0	0	4,54	Sangat Setuju
3.	Penyusunan judul buku untuk perpustakaan yang lebih mengedepankan mentalitas proyek dengan mengambil judul buku hanya dari satu penerbit yang memberikan komisi tertinggi. Atau Perpustakaan hanya pasrah seratus persen kepada toko/distributor buku untuk pengadaan bahan Pustaka	3	12	13	12	8	2,79	Kurang Setuju

Perkembangan perpustakaan yang semakin pesat harus didukung dengan penyediaan sarana dan prasarana ruangan yang optimal, misalnya bila perpustakaan ingin menyediakan ruang publik sebagai area diskusi bagi pemustaka, maka ruangan tersebut perlu dilengkapi dengan perlengkapan seperti pendingin ruangan (AC), LCD, teater mini yang bertujuan meningkatkan kenyamanan pemustaka saat menggunakan layanan. Apapun peralatan dan perlengkapan yang dipilih semuanya harus memiliki nilai ekonomis, estetis, fungsional, tahan lama serta mudah pemeliharaannya. Perpustakaan perlu memperhitungkan fleksibilitas penataan perlengkapan, hal ini dimaksudkan agar perlengkapan yang ada mudah dipindahkan sesuai kebutuhan dan ketersediaan ruangan.

**5. Aspek Bahan Koleksi.** Deskripsi frekuensi dari aspek bahan koleksi dirangkum pada tabel 17. Berdasarkan tabel 17 Terkait aspek bahan koleksi dapat dijelaskan bahwa rata-rata responden (4,54) menjawab sangat setuju atas pernyataan bahwa pengadaan bahan pustaka baru sangat berguna untuk menyegarkan koleksi bahan pustaka yang ada, sekaligus untuk menggantikan bahan pustaka yang sudah kadaluwarsa untuk stok opname.

Sementara ada responden (4,02) setuju bahwa kelemahan utama perpustakaan selama ini adalah minimnya pengadaan bahan pustaka baru setiap tahun. Sedangkan ada responden (2,79) kurang setuju bahwa penyusunan judul

buku untuk perpustakaan yang lebih mengedepankan mentalitas proyek dengan mengambil judul buku hanya dari satu penerbit yang memberikan komisi tertinggi. Atau Perpustakaan hanya pasrah seratus persen kepada toko/distributor buku untuk pengadaan bahan Pustaka.

Semakin bervariasi koleksi sebuah perpustakaan akan semakin menarik hati pemustaka. Menu sajian perpustakaan yang lengkap akan berpeluang besar untuk menghadirkan pemustaka dari berbagai lapisan masyarakat. Salah satu unsur yang memang harus ada di dalam sebuah perpustakaan adalah koleksi bacaan yang baik dan juga memadai. Faktor pengembangan koleksi sangat menentukan dalam upaya pemenuhan kebutuhan tersebut. Koleksi bahan bacaan yang ada didalam perpustakaan dapat disimpan, dapat disajikan, maupun diolah agar menjadi sumber informasi yang bermanfaat bagi pemustaka.

Koleksi Perpustakaan merupakan salah satu penghubung untuk menjembatani pemustaka pada informasi. Koleksi perpustakaan pada masa kini tidak hanya berupa bahan tercetak tetapi termasuk semua media yang memuat nilai pengetahuan dan informasi baik berasal dari koleksi alih media melalui proses digitalisasi atau memang koleksi asli *born digital*. Disamping space untuk penyimpanan koleksi-koleksi perpustakaan ke depan menjadi masalah yang cukup rumit mengingat ruang perpustakaan biasanya

terbatas, koleksi digital menjadi sebuah koleksi alternative karena tidak menyita tempat yang begitu besar. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan koleksi dasar perpustakaan berupa buku referensi, majalah ilmiah dan buku teks yang terkait langsung dengan subjek yang menjadi lingkup misi perpustakaan sebagai koleksi penunjang perpustakaan.

Kebijakan pengembangan koleksi juga berkaitan dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Dengan berkembangnya teknologi yang semakin *modern*, koleksi bahan perpustakaan sudah dapat disajikan dalam bentuk digital. Perpustakaan sudah harus mulai melakukan percepatan pengadaan koleksi berbasis digital seperti *e-jurnal*, *e-book*, dan koleksi digital sejenis lainnya.

**6. Aspek Minat Baca.** Berdasarkan tabel 18 terkait aspek minat baca dapat dijelaskan bahwa rata-rata responden (4,04) menjawab setuju atas pernyataan bahwa Minat baca masyarakat yang rendah hendaknya tidak dijadikan "legitimasi" atau alasan pembenaran bagi terpuruknya dunia perpustakaan secara umum serta kehadiran perpustakaan memang diharapkan untuk meningkatkan minat baca masyarakat. Karena jika minat baca masyarakat kita tidak kunjung meningkat, maka hal ini merupakan indikator adanya kebijakan yang salah terhadap perpustakaan di tanah air.

Perpustakaan yang ideal pada dasarnya adalah sebuah perpustakaan yang mampu memberdayakan masyarakat. Perpustakaan yang

mampu melakukan revolusi minat baca pada masyarakat. Mampu mengubah karakter masyarakat dari tidak suka membaca menjadi suka membaca. Mengubah masyarakat tuna informasi menjadi masyarakat yang berliterasi atau melek informasi. Meningkatkan minat baca mau tak mau kini sudah sangat diperlukan. Keadaan dunia yang semakin mengglobal secara tidak langsung telah memaksa kita untuk mempertajam pengamatan kita terhadap informasi-informasi yang beredar. Selain itu, keadaan ini juga telah menuntut kita untuk memperbaiki kualitas diri. Salah satu kunci untuk mencapai beberapa poin tersebut adalah dengan membaca.

Menurut Husnul, Annisa, dan Jamaluddin (2020), penyebab rendahnya kemampuan literasi masyarakat, salah satunya adalah karena kemampuan membaca masyarakat masih rendah. Rendahnya kemampuan membaca ini disebabkan oleh rendahnya minat dan kebiasaan masyarakat untuk membaca. Kurangnya minat baca yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia seharusnya mendorong pihak-pihak yang terkait untuk sesegera mungkin memfasilitasi dan menganalisis apa saja yang menjadi penyebab hal tersebut. Dalam hal ini, tentu sangat diperlukan kerjasama antara penulis, penerbit, dan pemerintah dalam pengadaan sumber bacaan. Hal ini akan lebih baik jika pemerintah memberikan anggaran khusus bagi pemuliaan perpustakaan, karena perpustakaan dapat dijangkau oleh siapa saja dan tentunya lebih efisien bagi mereka yang memiliki dana minim untuk membeli buku.

**Tabel 18.** Rata-Rata Skor dan Kategorisasi Tanggapan Responden Aspek Minat Baca

No	Indikator	Distribusi Tanggapan					Rata - Rata	Kategori
		SS	S	KS	TS	STS		
<b>6. ASPEK MINAT BACA</b>								
1.	Minat baca masyarakat yang rendah hendaknya tidak dijadikan "legitimasi" atau alasan pembenaran bagi terpuruknya dunia perpustakaan secara umum	13	29	3	1	2	4,04	Setuju
2.	Kehadiran perpustakaan memang diharapkan untuk meningkatkan minat baca masyarakat. Karena jika minat baca masyarakat kita tidak kunjung meningkat, maka hal ini merupakan indikator adanya kebijakan yang salah terhadap perpustakaan di tanah air	15	27	1	4	1	4,04	Setuju

Rekomendasi Strategi Peningkatan Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat Di Sumatera Utara. Berdasarkan pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat yang sudah dilakukan kemudian analisis identifikasi hambatan dan kendala yang dihadapi perpustakaan dalam meningkatkan Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara, ada 15 rekomendasi yang dapat disampaikan seperti berikut. *Pertama*, Perlu dibuat Peraturan Pemerintah Daerah dalam mewujudkan aspek kelembagaan yang kuat untuk semua jenis perpustakaan (perpustakaan umum, perpustakaan sekolah, perpustakaan perguruan tinggi dan perpustakaan khusus).

*Kedua*, mendorong pengembangan dan penataan kelembagaan perpustakaan yang meliputi organisasi dan proses tatalaksana (proses bisnis internal) serta pengelolaan sumber daya yang efektif, intensif dan berkesinambungan. *Ketiga*, perpustakaan didorong untuk meningkatkan kualitas kelembagaan yang berorientasi kepada Standar Nasional Perpustakaan (SNP) dan perlu diperbanyak perpustakaan yang terakreditasi. *Keempat*, perlu adanya *political will* dan intervensi pemerintah dalam penganggaran urusan perpustakaan di daerah dengan menerapkan penganggaran berbasis kinerja (*Performance base on budgetting*) yang berorientasi pada prinsip *money follow programme* artinya program dan kegiatan strategis yang memang menjadi prioritas dalam mendapatkan anggaran.

*Kelima*, perlu kebijakan agresif bidang penganggaran terkait dana dekonsentrasi dan dana alokasi khusus sehingga kesinambungan dan percepatan program dan kegiatan perpustakaan antara wilayah dan daerah menjadi seimbang. *Keenam*, perlu meningkatkan rasio ketercukupan tenaga perpustakaan baik sebagai pustakawan maupun sebagai tenaga teknis perpustakaan. *Ketujuh*, perlu meningkatkan kapabilitas dan kapasitas pustakawan dan tenaga teknis perpustakaan dengan memberikan pelatihan yang bersertifikasi serta memberikan tunjangan profesi pustakawan. *Kedelapan*, sebaiknya pada saat rekrutmen Pegawai Negeri Sipil diberi juga formasi yang cukup untuk pustakawan.

*Kesembilan*, perlu menghadirkan bangunan dan ruang perpustakaan yang representative sebagai sarana untuk kenyamanan pemustaka menggunakan layanan perpustakaan. Misalnya ketika perpustakaan ingin menyediakan ruang publik sebagai area diskusi bagi pemustakanya, maka ruangan tersebut perlu dilengkapi dengan pendingin ruangan (AC), LCD, Teater Mini dan lain sebagainya. *Kesepuluh*, untuk pengadaan prasarana perpustakaan perlu dipertimbangkan nilai ekonomis, estetis, fungsional, tahan lama

serta mudah pemeliharaannya. *Kesebelas*, perlu diperbaiki dan ditingkatkan manajemen pengadaan bahan atau koleksi perpustakaan yang mutakhir dengan memperhatikan analisis kesesuaian dan kebutuhan pemustaka.

*Kedua belas*, perlu ditingkatkan pemanfaatan teknologi informasi melalui digitalisasi perpustakaan, sehingga pemustaka dengan mudah dan cepat dapat mengakses kebutuhan informasinya. *Ketiga belas*, Memperluas dan meningkatkan kegiatan sosialisasi dan edukasi yang melibatkan masyarakat tentang pentingnya minat baca dan literasi. *Keempat belas*, perpustakaan perlu merubah strategi pelayanan dengan istilah "jemput bola". Perpustakaan memperbanyak menghadirkan pustaka keliling, taman baca atau pojok baca sehingga lebih mendekatkan perpustakaan kepada pemustaka atau masyarakat. *Terakhir*, Perpustakaan perlu menjalin kerjasama dengan instansi lain, seperti dinas informasi dan komunikasi untuk membuat dan menghadirkan fitur-fitur bacaan melalui media online.

## KESIMPULAN

Hasil Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara pada Tahun 2021 adalah sebesar 12,40 dan masuk pada kategori CUKUP. Mayoritas responden sangat setuju bahwa ada enam aspek yang menjadi kendala dan hambatan perpustakaan selama ini dalam meningkatkan indeks pembangunan literasi masyarakat yaitu aspek kelembagaan, aspek pendanaan, aspek sumber daya manusia, aspek sarana dan prasarana, aspek bahan koleksi serta aspek minat baca. Rekomendasi yang diberikan dalam strategi peningkatan indeks pembangunan literasi masyarakat di Sumatera Utara meliputi keenam aspek tersebut.

## REKOMENDASI

Berdasarkan penelitian yang dilakukan terkait Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara pada Tahun 2021, maka ada beberapa saran yang dilakukan, antara lain:

1. Perpustakaan Provinsi Sumatera Utara perlu membuat database terkait dengan data dan informasi unsur-unsur pengukuran indeks pembangunan literasi masyarakat dan minat baca masyarakat secara terintegrasi.
2. Peneliti selanjutnya disarankan untuk memperluas dan memperbanyak responden penelitian guna mendapatkan gambaran yang lebih komprehensif tentang objek yang diteliti.

## UCAPAN TERIMAKASIH

Tim Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi Sumatera Utara yang telah mendanai

penelitian, seluruh penanggungjawab dan pegawai perpustakaan yang menjadi sampel penelitian, serta semua pihak yang telah berkontribusi hingga terbitnya artikel ini. Semua penulis dalam artikel ini merupakan kontributor utama.

#### DAFTAR PUSTAKA

Aftina Nurul Husna, Dwi Yuliani, Titik Rachmawati, Dini Eka Angraini, Rofi Anwar, R. U. 2021. Program Literasi Digital untuk Pengembangan Perpustakaan Berbasis Inklusi Sosial di Desa Sedayu, Muntilan, Magelang. *Jurnal Community Empowerment*, 6, 156-166.

Ali Romdhoni. 2013. Al-Qur'an dan Literasi. Literatur Nusantara.

Andy Alayyubi. 2001. Pustakawan, Ilmuwan, dan Dialog Interaktif Metro TV.

BPS. 2018. Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) - Modul Sosial Budaya dan Pendidikan. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Fang, Z. and Wei, Y. 2010. "Improving Middle School Students' Science Literacy Through Reading Infusion". *The Journal of Educational Research*. 103 (4), 262-273.

Hasnadi. 2019. Membangun Budaya Literasi Informasi Pada Perguruan Tinggi. *Jurnal Abulyatama*, 610-620.

Husnul, Fuadi, Annisa, Zikri Robbia. Jamaluddin, Jamaluddin, A. W. J. 2020. Analisis Faktor Penyebab Rendahnya Kemampuan Literasi Sains Peserta Didik. *Jurnal Ilmiah Profesi Pendidikan*.

Kemendikbud. 2019. Indeks Aktivitas Literasi Membaca 34 Provinsi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2019.

Kern, R. 2000. Literacy and Language Teaching. Oxford University Press.

Mackall Joe. 2004. Research and Information Management. Ferguson.

Muhammad Farid. 2018. Fenomenologi Dalam Penelitian Ilmu Sosial. Kencana.

Mulyadi. 2013. Perpustakaan Sebagai Literasi Informasi Bagi Pemustaka. *Tamaddun*, XIII, 325-338.

Mursalim. 2017. Penumbuhan Budaya Literasi Dengan Penerapan Ilmu Keterampilan Berbahasa (Membaca dan Menulis). *Jurnal CaLLs*, 3. <http://e-journals.unmul.ac.id/index.php/CALLS/article/view/815>.

Muslimin. 2018. Penumbuhan Budaya Literasi Melalui Peningkatan Minat Baca Masyarakat Desa. *Jurnal Cakrawala Pendidikan*, 107-118.

OECD. 2019. Programme for International Student Assessment.

Pangesti Widarti dkk. 2016. Desain Induk Gerakan Literasi Sekolah. Dirjen Dikdasmen Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Peraturan Perpustakaan Nasional Nomor 7 Tahun 2020 tentang Rencana Strategis Perpustakaan Nasional Tahun 2020- 2024.

Perpustakaan Nasional RI. 2020. Rencana Strategis Tahun 2020 - 2024. Jakarta: Pusat Pengembangan Perpustakaan Umum dan Khusus.

Sugiyono. 2009. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta.

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.

Wiyono. 2017. Literasi Pendidikan. Sinar Jaya.

Yanuar Yoga Prasetyawan. 2018. Pengembangan Instrumen Pengukuran Kemampuan Literasi Informasi Berbasis Efikasi Diri. *Jurnal ANUVA*.

Yosal Iriantara. 2009. Literasi Media: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. Simbiosis Rekatama Media.

## Hasil Penelitian

# ALTERNATIF PENGUATAN NETRALITAS BIROKRASI MELALUI BUDAYA POLITIK PADA PEMILU 2019 DI KABUPATEN BOALEMO

## *(ALTERNATIVE IN STRENGTHENING BUREAUCRATIC NEUTRALITY THROUGH POLITICAL CULTURE IN THE 2019 ELECTION IN BOALEMO REGENCY)*

*Ramli Mahmud , Rasid Yunus, Zulfikar Adjie*

Universitas Negeri Gorontalo  
Jl. Jend. Sudirman No. 6 Dulalowo Tim, Kecamatan Kota Tengah, Kota Gorontalo, 96128  
Gorontalo - Indonesia  
Email: ramlimahmud33@ung.ac.id

*Diterima: 28 Juni 2022; Direvisi: 05 Agustus 2022; Disetujui: 31 Agustus 2022*

### ABSTRAK

Netralitas politik birokrasi selalu menjadi isu sentral dalam penyelenggaraan Pemilu serta momok bagi reformasi birokrasi di Indonesia hingga saat ini. Berdasarkan pada fenomena tersebut, artikel ini bertujuan menelaah dan menganalisis potret Pemilu dan budaya politik birokrasi serta pemetaan orientasi budaya politik birokrasi yang cenderung membuat birokrasi tidak netral pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Permasalahan mengenai ketidaknetralan birokrasi dalam pemilu disebabkan oleh preferensi politik birokrasi yang berorientasi pada budaya politik kaula. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus, dimana peneliti sebagai informan kunci dalam pengumpulan data melalui wawancara dan dokumentasi khususnya literatur yang berhubungan dengan objek yang sama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejak Pemilu 2004-2019 terdapat fluktuasi kemenangan partai politik yang beririsan dengan keberadaan kepala daerah sekaligus sebagai pengurus partai politik. ASN yang berada di jajaran struktural dan fungsional guru cenderung tidak netral disebabkan dari preferensi keberadaan Bupati sebagai kepala daerah, sikap dan pilihan politik cenderung pada budaya politik kaula. Sumber daya birokrasi di daerah dijadikan sebagai kekuatan untuk kemenangan partai politik. Sementara itu birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung netral dan lebih mengedepankan nilai rasionalitas berdasarkan pada budaya politik partisipan. Atas temuan tersebut, penguatan budaya politik partisipan bagi birokrasi di daerah dilakukan melalui sosialisasi dan pendidikan politik. Agar birokrasi di daerah netral dalam Pemilu, maka rekomendasi yang harus dilakukan adalah penguatan kebijakan kelembagaan KASN di tingkat daerah serta posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) layak dipertimbangkan terutama menyangkut dengan keputusan politik atau kebijakan atas promosi, penunjukan jabatan karir serta mutasi.

**Kata kunci:** budaya politik, birokrasi, pemilu 2019

### ABSTRACT

*The bureaucratic neutrality in politics has always been a central issue in the implementation of elections and a scourge for bureaucratic reform in Indonesia to date. Based on this phenomenon, this article aims to examine and analyze the portrait of elections and bureaucratic political culture as well as mapping the orientation of bureaucratic political culture which tends to make unneutral bureaucracy in the 2019 Election in Boalemo Regency. The problem regarding bureaucracy neutrality in elections is caused by the political preferences of the bureaucracy which are oriented to the subjective political culture. This is a qualitative case study in which the data are collected through interview and documentation, especially literature related to the same object. The finding shows that since the 2004-2019 elections, there have been fluctuations in the victories of political parties that coincide with the existence of a regional head who is also a political party administrator.*

*ASN (State Civil Apparatus) who are in the teachers structural and functional ranks tend not to be neutral due to the preference for the existence of the Regent as regional head, political attitudes and choices tend to be based on the subjective political culture. Bureaucratic resources in the regions are used as a force for the victory of political parties. Meanwhile, the bureaucracy within the Health functional ranks tends to be neutral and prioritizes the value of rationality based on the participatory political culture. Based on this finding, there must be a strengthening of participatory political culture for the regional bureaucracy through socialization and political education. For the bureaucracy in the regions to be neutral in elections, it is recommended to consider strengthening the institutional policies of KASN (Civil Service Commission) at the regional level and the position of regional heads as Personnel Development Officer (PPK), especially regarding political decisions or policies on promotion, appointment of career positions, and mutation.*

**Keywords:** *political culture, bureaucracy, 2019 election*

## PENDAHULUAN

Netralitas politik birokrasi merupakan salah satu isu sentral penyelenggaraan Pemilu yang hingga saat ini masih mengisahkan ragam masalah. Reformasi birokrasi melalui Undang-Undang (UU) Aparat Sipil Negara (ASN) Nomor 5 Tahun 2014 merupakan bagian atas penjelmaan *merit system* sebagai rambu bagi birokrasi dalam menjalankan tugasnya sebagai abdi negara. Terdapat tiga indikator utama dalam menjalankan *merit system*, diantaranya adalah netralitas dalam pelayanan publik, netralitas terhadap keputusan politik atau kebijakan publik dan netralitas politik birokrasi dalam Pemilu.

Atas hal tersebut, urgensi yang melatari penelitian ini berdasarkan pada pokok permasalahan mengenai netralitas politik birokrasi dalam Pemilu. Melalui UU No. 5 Tahun 2014 Tentang ASN, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil serta UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dengan tegas melarang ASN terlibat dalam politik praktis. Faktanya, temuan (Rina, 2015) dan (Sarnawa, 2018) menunjukkan bahwa sejak Orde Lama, Orde Baru hingga saat ini permasalahan utama dalam Pemilu adalah menyangkut dengan netralitas politik birokrasi yang tidak dapat diindahkan dan birokrasi dijadikan sebagai alat politik dalam memenangkan calon maupun partai politik.

Berdasarkan data Komite Aparat Sipil Negara (KASN) 2017-2020 tercatat sekitar 2.374 kasus netralitas birokrasi yang direkomendasikan oleh KASN berdasarkan pada hasil keputusan atas temuan dari laporan baik penyelenggara Pemilu maupun masyarakat. Temuan Survei KASN 2021 menunjukan bahwa ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu disebabkan oleh Posisi Kepala Daerah sebagai PPK mencapai 62,7%, ikatan persaudaraan 59,76%, serta motif karir 49,72%. Sementara faktor yang mempengaruhi terdiri atas keberadaan tim sukses 32%, atasan 28% dan pasangan calon 24%.

Secara kontekstual, temuan KASN tersebut menunjukkan bahwa antara penyebab dan faktor yang mempengaruhi seperti identifikasi temuan tersebut merupakan bagian dari permasalahan netralitas politik birokrasi yang hingga saat ini belum dapat diselesaikan. Atas hal tersebut, (Ramadhanti, 2018) mengemukakan Politik dan Birokrasi pemerintahan adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan tetapi merupakan dua hal yang berbeda, meskipun kehadiran politik dalam birokrasi pemerintahan tidak bisa dihindari begitu juga sebaliknya.

Temuan lain yang berhubungan dengan data KASN di atas adalah (Muhdiarta, 2018) dan temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tentang hasrat kuasa birokrasi mengemukakan bahwa fenomena ketidaknetralan birokrasi karena disebabkan oleh mobilisasi ASN, kompensasi jabatan, komersialisasi jabatan hingga pada pencopotan jabatan karir yang menghambat netralitas birokrasi dan menyebabkan kecenderungan birokrasi tidak netral dalam Pemilu.

Diantara temuan tersebut menunjukkan bahwa agenda netralitas birokrasi sesuai dengan apa yang dicita-citakan melalui semangat reformasi birokrasi akan sulit tercapai jika birokrasi pada arena kontekstual Pemilu masih terperangkap dengan hal yang sama. Tentunya, pada level ini, perspektif atau kajian mengenai netralitas birokrasi memiliki urgensi pemecahan masalahnya jika dilakukan dalam berbagi perspektif, dan tidak hanya terkonsentrasi pada objek yang telah dikaji sebelumnya yang memiliki kesimpulan yang sama bahwa netralitas politik birokrasi dalam perhelatan Pemilu belum menunjukkan arah yang baik untuk menguatkan agenda reformasi birokrasi.

Gambaran di atas merupakan bagian dari konstruksi atas permasalahan netralitas birokrasi, hingga sekarang ini studi mengenai objek yang sama mendapatkan perhatian dan tempat karena isu dan masalah tersebut selalu mewarnai arena kontestasi Pemilu. Penelitian ini tidak bermaksud untuk mengenyampingkan

temuan penelitian sebelumnya, akan tetapi dalam mereduksi permasalahan tentang netralitas politik birokrasi dalam Pemilu, maka perspektif yang menjadi paradigma dalam penelitian ini adalah mereduksi nilai kontekstual budaya politik sebagai rekonstruksi atas permasalahan menyangkut dengan ketidaknetralan politik birokrasi dalam Pemilu. Argumentasi tersebut cukup beralasan karena terdapat beberapa temuan yang melingkupi permasalahan netralitas birokrasi selain dari temuan penelitian yang dikemukakan sebelumnya.

Diantara studi yang dimaksudkan adalah temuan (Wahyudi, 2018) yang melihat arena Pemilu sebagai arena tawar-menawar antara elit lokal dengan kelompok birokrasi yang ter subordinasi lewat relasi klientelisme atau patronase. Apa yang dikemukakan oleh (Diana, 2020), layaknya menjadi perhatian khusus, dimana keberadaan partai politik yang memiliki sumber kekuasaan-kekuasaan pada ranah birokrasi dalam hal ini kepala daerah dapat merepresentasikan legitimasi kekuasaan atas kemenangan partai politik.

Bersamaan dengan hal tersebut, hampir dapat dipastikan bahwa, kemenangan partai politik di tingkat lokal dalam Pemilu dimenangkan oleh partainya kepala daerah. Selain itu, studi (Pratama, et al., 2019), (Fikri, 2017), (Mahpudin, 2021) beririsan dengan studi yang dilakukan sebelumnya, point penting yang dapat dilihat adalah kekuatan politik dinasti termasuk aktor politik melalui praktik patronase di level demokrasi lokal dengan memanfaatkan birokrasi pemerintahan melalui penyediaan barang publik efektif memenangkan partai politik dalam pemilu di tingkat daerah.

Merujuk pada apa yang dikemukakan di atas, studi mengenai netralitas birokrasi mencakup banyak ragam dalam perspektif kajiannya. Dengan berbagai temuan tersebut belum dapat memberikan alternatif pemecahan masalah mengenai ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu. Terdapat masalah yang harus ditelaah dalam konteks ini, dengan menggunakan perspektif budaya politik akan dapat memetakan mengapa birokrasi tidak netral dalam Pemilu.

Ulasan tersebut tentunya memiliki beberapa alasan diantaranya, a) masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang patrimonial, b) Terdapat relevansi antara budaya birokrasi dengan budaya politik Indonesia, c) Birokrasi memiliki peran sentral dalam masyarakat, d) sikap pamrih birokrasi terhadap atasan maupun elit politik. Dalam konteks ini, apa yang diperankan birokrasi dalam struktur

pemerintahan merupakan bagian dari rekonstruksi nilai yang didapatkan melalui interaksi dalam kehidupan sehari-hari.

Ikhtiar atas kajian tersebut, kritikan atas (Riggs, 1996) dengan model tipe salah birokrasi selalu menghantui perspektif kajian praktek birokrasi lebih khusus pada negara berkembang. Akan tetapi kritikan tersebut tidak dapat melampaui perspektif Riggs, malah dalam mereduksi praktek birokrasi tidak terlepas dari paradigma Riggs. Apa yang dikemukakan (Riggs, 1996) tentang birokrasi di negara berkembang menjadi catatan yang harus disikapi. Dalam prakteknya, birokrasi di negara berkembang dipengaruhi oleh lingkungan fisik, lingkungan Manusia dan Budaya. Dengan pengaruh tersebut, birokrasi negara berkembang mencirikan; a) *Overlapping*, Ciri tersebut sebagai gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensiasikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensiasikan dan dispesialisasikan; b) heterogenitas, yakni perbedaan dan percampuran yang nyata antara sifat-sifat tradisional dan modern; c) formalism, digambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang telah ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan.

Permasalahan penting yang harus disikapi adalah menyangkut dengan apa yang dikemukakan oleh (Riggs, 1996) tentang lingkungan kontekstual dimana birokrasi dipraktekkan. Artinya, apa yang mejadi temuan di atas tidak terlepas dari argumentasi Riggs. Dimana, arena geografis, budaya dan lingkungan akan mereduksi praktek birokrasi sesuai dengan apa yang menjadi padanan atau morifasi atas praktek birokrasi. Merujuk pada konteks tersebut, (Budiarjo, 2008) mengemukakan bahwa aspek penting dalam sistem politik adalah budaya politik yang menjadi pandangan politik masyarakat, seperti norma serta pola orientasi politik. Budaya politik mengutamakan dimensi psikologis dari suatu sistem politik yang mencakup sikap, sistem kepercayaan, serta simbol yang beroperasi dalam masyarakat. Untuk mengilhami atas perdebatan teori dan temuan tersebut, penelitian ini memiliki argumentasi bahwa penguatan budaya politik partisipan seperti yang diasumsikan oleh (Almond & Verba, 1990) signifikan dalam mempersentasikan netralitas birokrasi dalam Pemilu.

Merujuk pada apa yang dikemukakan oleh (Riggs, 1996), (Almond & Verba, 1990) dapat disinyalir bahwa lingkungan kontekstual dalam

hal ini budaya masyarakat dapat merekonstruksi nilai melalui sikap atau perilaku politik termasuk budaya politik birokrasi. Pada konteks ini, Koentjaraningrat (2000) seperti yang dikutip oleh (Siagian, et al., 2019) mengemukakan perilaku adalah bagian dari tiga wujud kebudayaan diantaranya adalah ide, aktivitas dan artefak yang disadur dari konsep wujud kebudayaan. Hubungannya dengan budaya birokrasi, studi literatur (Andhika, 2017) mengemukakan bahwa dalam konteks penyelenggaraan birokrasi di daerah terdapat penyalahgunaan kekuasaan dan kewenangan sebagai akibat dari tingginya mahar politik dalam memperoleh kekuasaan.

Pada konteks tertentu, elit politik dengan memberikan gagasan pemikiran serta memperlihatkan tingkah laku yang kebanyakan diikuti oleh masyarakat, karena para elit politik sudah menjadi panutan bagi masyarakat. Kondisi demikian juga menjadi bagian dari praktek birokrasi dalam Pemilu, dimana posisi sentral kepala daerah dapat memanfaatkan birokrasi untuk melanggengkan kekuasaannya melalui Pemilu. Apa yang dikemukakan tersebut beririsan dengan temuan (Mahmud, et al., 2020) dalam menelaah budaya politik masyarakat pesisir di Kabupaten Boalemo, dimana kelompok birokrasi menjadi kunci utama dalam mempengaruhi preferensi politik masyarakat dalam kemenangan PDIP di Kabupaten Boalemo. Di Level ini, patut ditengarai bahwa praktik penyelenggaraan birokrasi dipengaruhi oleh lingkungan kontekstual.

Sebagai daerah kerajaan yang tergabung dalam *Duluwo Limo Lo Pohalaa* atau persekutuan lima kerajaan yang berpedoman pada Adat Bersendikan Syarak, dan Syarak bersendikan Qur'an (ASQ), Boalemo adalah salah satu daerah di Provinsi Gorontalo yang hingga saat ini masih memelihara dan menjaga falsafah hidup sesuai adat yang berlaku. Studi tentang dinamika politik Gorontalo kontemporer juga tidak terlepas dari konteks yang termasuk dalam prinsip masyarakat adat.

Sejak Pemilu 2004-2019, Partai Pemenang Pemilu adalah partainya kepala daerah. Khususnya di Kabupaten Boalemo juga mengalami hal yang sama. Kemenangan PDIP dalam Pemilu 2019 tersebut tidak terlepas dari konteks budaya politik masyarakat setempat. Posisi Bupati sebagai pengendali sumber daya birokrasi di daerah efektif dalam kemenangan partai saat Pemilu. Bagi masyarakat Boalemo pada umumnya, dan khususnya ASN sebagai birokrasi di daerah, patronase politik melalui budaya politik kaula sangat merepresentasikan

tingkat keterpilihan politik saat Pemilu. Artinya, dukungan dan pilihan politik birokrasi sangat dipengaruhi oleh posisi kepala daerah, dimana keberadaan Bupati sebagai khalifa disitu pula melahirkan preferensi dan dukungan politik birokrasi. Selain itu, ikatan persaudaraan, keluarga serta kerabat dominan dalam preferensi dukungan dan pilihan politik. Ikatan tersebut dibentuk atas dasar kesamaan marga atau ikatan persaudaraan dominan secara psikologis mempengaruhi netralitas Birokrasi.

Berdasarkan pada temuan peneliti sebelumnya dan keterkaitannya dengan agenda kontekstual yang menjadi fakta lapangan menunjukkan bahwa persoalan mengenai netralitas politik birokrasi dalam Pemilu tidak terlepas dari preferensi sikap atau perilaku politik birokrasi yang ada kaitannya dengan praktek birokrasi kontekstual. Merujuk pada (Riggs, 1996), (Almond & Verba, 1990) melalui perspektif budaya politik akan dapat mereduksi nilai kontekstual dan dapat dijadikan sebagai penyanggah bagi netralitas politik birokrasi dalam Pemilu. Artinya permasalahan mengenai netralitas birokrasi bukan hanya tersubordinasi pada konteks mobilisasi ASN, politisasi birokrasi melalui promosi jabatan karir dan mutasi seperti temuan penelitian sebelumnya, lingkungan kontekstual dalam hal ini budaya politik yang mereduksi semua nilai dan sikap birokrasi masih jarang dalam mendapatkan perhatian dalam studi netralitas birokrasi.

Hal ini juga sesuai dengan hasil observasi awal peneliti bahwa kecenderungan tidak netralnya birokrasi pada Pemilu 2019 karena pola perilaku dan sikap birokrasi yang tidak dapat terlepas dari preferensi atas konseptualisasi nilai budaya politik yang diyakini oleh birokrasi di Kabupaten Boalemo menjelang Pemilu. Dengan demikian, adapun yang menjadi substansi dalam tujuan penelitian mencakup potret Pemilu dan budaya politik birokrasi serta pemetaan orientasi budaya politik birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo.

## METODE

Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Artinya, kompleksitas permasalahan mengenai netralitas birokrasi menjadi bagian penting yang harus disikapi dalam setiap agenda Pemilu. Melalui perspektif budaya politik dengan menggunakan pendekatan studi kasus akan mempermudah peneliti untuk memahami dan mengetahui kasus tersebut dalam konteks, situasi serta preferensi nilai dan sikap birokrasi dalam Pemilu.

Pada konteks ini, (Maleong, 2008) dan (Horrison, 2007) mengemukakan bahwa sumber daya yang diperoleh melalui penelitian ini mencakup data primer berupa wawancara secara langsung dan data sekunder berupa dokumen laporan, buku, artikel jurnal serta media massa maupun cetak. Atas hal tersebut, metode pengumpulan data penelitian ini menggunakan pemikiran Rubin and Rubin (2013) dalam (Yuliasih, et al., 2022) dimana peneliti menggunakan pedoman wawancara dengan teknik wawancara mendalam yang didukung oleh hasil observasi beserta dokumentasi yang berhubungan dengan budaya politik birokrasi pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo.

Agar data benar-benar dapat dipertanggungjawabkan maka sebelum penarikan kesimpulan, peneliti akan mengkonfirmasi tingkat kebenaran atas data yang disampaikan oleh informan melalui uji validitas dan validasi triangulasi melalui sumber informan penelitian, teknik pengumpulan data dan ketepatan waktu. Pengumpulan data dilaksanakan sejak bulan Mei-Juni 2022 bertempat di Kabupaten Boalemo Provinsi Gorontalo.

Informan kunci dalam penelitian ini berjumlah 38 orang, diantaranya 6 orang pejabat Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terdiri Sekretaris Daerah, Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah (BKD), Kepala Dinas Kesehatan, Kepala Dinas Sosial, Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) serta 3 orang anggota DPRD yang terdiri dari ketua dan anggota, serta ketua dan Sekretaris Bawaslu Kabupaten Boalemo. Sementara itu 27 orang informan kunci lainnya adalah berasal dari birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru dan tenaga Kesehatan. Ulasan mendasar atas pilihan informan kunci tersebut karena dianggap representasi dalam menguraikan ragam permasalahan mengenai persoalan netralitas birokrasi yang berorientasi pada budaya politik birokrasi di Kabupaten Boalemo.

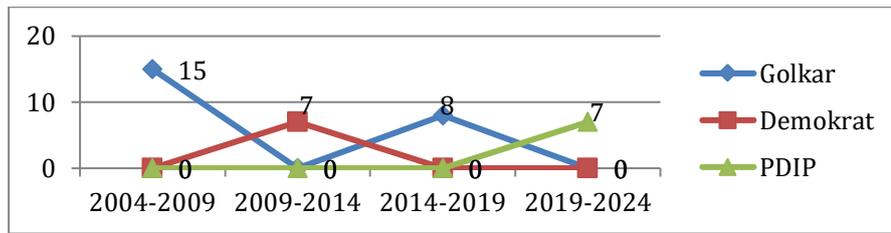
## HASIL DAN PEMBAHASAN

Netralitas politik birokrasi dalam Pemilu merupakan harapan atas reformasi birokrasi yang hingga saat ini belum dapat dijewantahkan dengan baik. Mulai dari ketersediaan regulasi dalam mengatur perilaku birokrasi atas larangan berpolitik praktis hingga perangkat KASN sebagai lembaga yang menjaga marwah perilaku birokrasi belum signifikan ketika diperhadapkan dengan Pemilu. Melalui ragam praktek, prinsip

dan kenyataannya birokrasi tidak terlepas dari kungkungan kekuasaan politik. Sejatinnya sebagai pelaksana keputusan politik dan melayani kebutuhan masyarakat, namun dalam waktu atau periodisasi tertentu birokrasi menjelmakan dirinya sebagai mesin politik yang kapan saja dapat digunakan oleh kekuasaan untuk mereduksi kepentingan praktisnya. Kondisi demikian dapat dipahami bahwa, pola kekuasaan masih menganggap birokrasi sebagai sumber daya yang secara sistematis menambah peluang kemenangan baik calon maupun partai sebagai peserta pemilu bila dibandingkan dengan mesin partai politik.

Realitas tersebut menunjukkan bahwa, kesulitan untuk keluar dari pengaruh tersebut disebabkan oleh beberapa kendala, diantaranya adalah berdiri pada prinsip netralitas sesuai dengan sumpah ASN, sementara itu ketaatan atas hirarki menunjukkan pengaruh pimpinan politik sebagai kepala daerah memiliki akses besar terhadap keberadaan birokrasi dalam sistem yang membuat birokrasi tunduk pada kewenangan tersebut. Selanjutnya, lingkungan kontekstual yang berlandaskan pada budaya paternalis dapat mereduksi pola perilaku birokrasi dalam Pemilu. Melalui preferensi kepala daerah sebagai khalifah dan ikatan kekeluargaan akan membuat birokrasi cenderung sulit untuk netral. Relasi tersebut dapat dimaknai bahwa kemenangan partai politik pada setiap Pemilu selalu beririsan dengan keberadaan kepala daerah baik sebagai Bupati maupun pengurus partai politik. Dinamika Kabupaten Boalemo sejak Pemilu 2004-2019 mencirikan hal yang sama.

Gambar 1 dipandang sebagai suatu dinamika yang menggambarkan secara otentik bahwa akses kontrol dan kewenangan penuh yang dimiliki oleh kepala daerah tidak menuntut kemungkinan mengarahkan semua potensi termasuk sumber daya birokrasi sebagai elemen utama dalam kemenangan partai politik pada setiap Pemilu. Periodisasi Iwan Bokings sebagai Bupati dan Ketua DPD II Golkar pada Pemilu 2004 dapat meraih 15 kursi di DPRD Boalemo, pada Pemilu 2009 sebagai ketua DPD Demokrat, partainya mendapat 7 kursi. Pemilu 2014 dengan Bupati Rum Pagau sekaligus sebagai Ketua DPD II Golkar dapat menorehkan kemenangan partai Golkar dengan jumlah 7 kursi, kondisi ini juga terjadi pada Pemilu 2019 dimana Darwis Moridu sebagai Bupati dan Pengurus Partai PDIP dapat memenangkan PDIP di tingkat Kabupaten dengan jumlah 7 kursi.



**Gambar 1.** Relasi kemenangan partai politik di Kabupaten Boalemo  
Sumber : Data Penelitian 2022

Fenomena lapangan menunjukkan bahwa kecenderungan tidak netralnya birokrasi dalam Pemilu merupakan bagian dari refleksi atas nilai budaya efektif dalam mereduksi sikap dan perilaku birokrasi. Pertimbangan akan keberadaan kepala daerah mendominasi preferensi politik birokrasi. Dalam konteks ini, Lay (1998) seperti yang dikutip oleh (Mahmud, 2022) mengemukakan bahwa kecenderungan setiap organisasi birokrasi untuk mengembangkan pamrih atas kepentingan kekuasaan merupakan bagian dari ranah kontekstual budaya politik yang mereduksi perspektif kaula dalam arena kontestasi Pemilu di level lokal.

Selain itu, bacaan (Sumartono, 2018) menunjukkan bahwa budaya politik Indonesia sebagian besar dipengaruhi oleh budaya parokial dan kaula yang tercermin dalam aspek paternalisme dan patrimonial melalui bapakisme atau sikap asal bapak senang. Dalam prakteknya terjadi kecenderungan patronase yang ditandai lewat sifat pamrih bawahan dalam mencari dukungan atasan. Kecenderungan berikutnya adalah neo-patrimonial, dimana negara memiliki atribut modern dan rasionalistik birokrasi namun cenderung mempertahankan tradisi dan budaya politik patrimonial.

Hubungannya dengan hal tersebut, apa yang dikemukakan oleh (Riggs, 1996) tentang pengaruh lingkungan kontekstual budaya bagi penyelenggaraan birokrasi di negara berkembang adalah keniscayaan yang tidak dapat dielakkan. Dengan demikian, secara teoritis konsep budaya politik (Almond & Verba, 1990) dapat dijadikan sebagai indikator dalam menelaah ketidaknetralan birokrasi dalam perspektif budaya politik. Untuk merekonstruksi teori tersebut maka, temuan lapangan dalam penelitian ini merepresentasikan netralitas birokrasi melalui paradigma budaya politik (Almond & Verba, 1990) sebagai alternatif penguatan netralitas birokrasi dalam Pemilu.

Berdasarkan data lapangan menunjukkan bahwa relasi kemenangan partai politik dengan kepala daerah pada setiap Pemilu di Kabupaten

Boalemo sangat erat, dimana kemenangan partai politik sangat ditentukan oleh keberadaan kepala daerah. Seperti yang dikemukakan oleh informan berinisial HE selaku mantan Sekretaris Daerah Kabupaten Boalemo tahun 2019 bahwa :

*“Harusnya, birokrasi wajib untuk netral dan tidak diperkenankan terlibat dalam politik praktis dalam Pemilu. Namun kenyataannya, masalah ini sulit untuk dihindari. Sejak pemekaran hingga Pemilu 2019, partai politik pemenang Pemilu adalah partainya Bupati. Birokrasi yang tidak mengikuti jalur tersebut tentunya merasa tidak nyaman, untuk itu kecenderungan besar yang terjadi adalah harus memihak demi kepentingan dan kenyamanan. Saya termasuk salah satu orang yang menentang itu, buktinya saja di TPS saya calon dari partai tersebut hanya mendapatkan satu suara, mungkin juga ini menjadi alasan untuk hengkangnya saya dari jabatan Sekda. Selain itu, patut juga disadari bahwa, sebagai daerah adat terdapat nilai yang diyakini oleh masyarakat termasuk juga birokrasi. Sebagai khalifah, Bupati harus diaati dan diikuti, prinsipnya dimana ada matahari birokrasi akan memantapkan dukungan dan pilihan politiknya.”* (Wawancara. 13/6/2022)

Hal yang sama dikemukakan oleh informan berinisial RL selaku Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) Kabupaten Boalemo bahwa :

*“Keberadaan kepala daerah sudah tentu memiliki kapasitas dan posisi strategis bagi masyarakat adat Boalemo. Arahnya kepala daerah sangat menentukan kemenangan partai politik, hal ini terjadi di setiap Pemilu. Selain itu, keberadaan Tim Koordinasi Kelancaran Pemilu (TKPP) yang melibatkan seluruh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) efektif dalam kemenangan partai. Secara praktis, selain membantu kelancaran Pemilu, tim tersebut mengontrol suara birokrasi pada*

*setiap TPS sesuai target serta memobilisasi pemilih dari berbagai cara.” (2/06/2022)*

Data wawancara tersebut menunjukkan bahwa, relasi atas kemenangan partai politik di Kabupaten Boalemo sangat beririsan dengan keberadaan kepala daerah pada setiap Pemilu. Tentunya, selain preferensi politik yang terpola pada nilai budaya bagi masyarakat adat, pemanfaatan sumber daya birokrasi di daerah juga efektif dalam pemenangan partai politik. Kondisi seperti ini yang membuat birokrasi sulit untuk netral dan keluar dari cengkeraman kekuasaan. Berdasarkan data lapangan terdapat temuan yang memiliki kolerasi antara preferensi budaya politik dengan netralitas politik birokrasi dalam Pemilu di Kabupaten Boalemo, diantaranya adalah 1) preferensi yang berorientasi pada budaya politik kaula dan 2) budaya politik partisipan.

#### **Orientasi Budaya Politik Kaula.**

Fenomena mengenai paternalistik dalam budaya masyarakat tercermin dalam praktek dan perilaku birokrasi pemerintahan. Apalagi bagi masyarakat di daerah yang berpegang teguh pada adat istiadat seperti Boalemo. Sebagai daerah adat yang tergabung dalam persekutuan lima kerajaan yang berpegang teguh pada ASQ tentunya akan mengilhami dan meyakini atas nilai dalam konteks masyarakat adat. Dengan penyebutan *tau'wa* (pemimpin) kepala daerah memiliki posisi sentral dan dapat mereduksi pola sikap dan perilaku birokrasi dalam Pemilu. Bagi birokrasi yang berada dalam masyarakat adat Boalemo, ketaatan dan kesetiaan atas pemimpin sebagai khalifah yang disebut *tau'wa* merupakan hal yang final. Kondisi seperti ini yang memberikan penguatan atas temuan peneliti seperti apa yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya.

Problematisasinya adalah, di satu sisi birokrasi dituntut untuk netral sesuai dengan regulasi yang ada, di lain sisi secara psikologis terdapat hubungan yang terbangun melalui nilai-nilai budaya dimana praktek birokrasi dijalankan. Narasi tersebut menunjukkan bahwa lingkungan kontekstual budaya masyarakat menjadi penting untuk disikapi sebagai proses identifikasi kecenderungan tidak netralnya birokrasi dalam Pemilu. Apa yang dipraktikkan tersebut merupakan fenomena yang secara teoritis menjadi ikhtiar (Almond & Verba, 1990) tentang budaya politik kaula.

Kaitannya dengan birokrasi, temuan lapangan menunjukkan bahwa hampir sebagian besar birokrasi yang berada di jajaran struktural dan fungsional guru cenderung menerima segala

keputusan ataupun kebijaksanaan kepala daerah sebagai *tau'wa* terutama menyangkut dengan dukungan dan pilihan politik birokrasi terhadap partai politik. Sebagaimana diungkap oleh informan berinsial RL selaku Kepala Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik bahwa :

*“Dalam menentukan pilihan politik, hal yang mendasari sikap saya adalah pertimbangan pekerjaan sebagai birokrasi, dan pada saat bersamaan mempunyai posisi sebagai kepala kantor. Dimana arah pimpinan, disitu sikap dan pilihan politik akan diberikan” adapun hal yang menjadi dasar pertimbangan saya adalah saya sebagai masyarakat Bualemo tentu berpegang teguh pada Budaya Boalemo, dimana arah kepala daerah, itu yang menjadi dasar pertimbangan dalam menentukan hak politik, kondisi seperti ini juga terjadi secara umum bagi birokrasi di Kabupaten Boalemo. Artinya terdapat taktik dan strategi lain, namun dengan modal budaya masyarakat adat dapat mempermudah strategi kemenangan partai politik”, Wawancara: 2/06/2022).*

Apa yang disajikan tersebut memiliki nilai kesamaannya dengan data yang diperoleh dari informan lainnya. Hampir semua informan yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru memiliki preferensi yang sama, dimana keberadaan kepala daerah merepresentasikan preferensi politik mereka pada Pemilu 2019. Sebagai contoh, informan berinsial HE selaku Sekda Boalemo tahun 2019, mengemukakan bahwa sebagai panglima birokrasi memiliki keinginan yang kuat agar birokrasi terhindar dari praktek politik praktis, namun kondisi demikian tidak dapat dilakukan karena birokrasi di daerah lebih taat kepada kepala daerah bila dibanding dengan sekretaris daerah. Selain itu, jika dilihat secara cermat dan bukan menjadi rahasia umum bahwa birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru lebih terperangkap masalah netralitas birokrasi bila dibandingkan dengan birokrasi yang berada di jajaran fungsional Kesehatan.

Hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah menyangkut dengan budaya masyarakat yang terpolarisasi dalam praktek birokrasi di Kabupaten Boalemo, dimana pemimpin selalu menjadi patokan bagi mereka. Sebagaimana hasil wawancara dengan informan HE bahwa :

*“Sebagai Sekda, tentunya saya bertanggung jawab penuh terhadap permasalahan ini, namun demikian, masih terdapat kekuasaan*

*di atas saya yang tidak dapat dilewati. Dapat saya pastikan bahwa hampir semua perangkat OPD terlibat dalam hal ini, termasuk guru. Kami sudah berupaya bekerjasama dengan Bawaslu Kabupaten Boalemo untuk memberikan pendidikan politik tentang netralitas politik birokrasi, namun sekali lagi saya katakan bahwa keberadaan bupati sebagai khalifah di daerah masyarakat adat Boalemo signifikan dalam mempengaruhi netralitas birokrasi itu sendiri". (Wawancara. 13/6/2022)*

Selain dari beberapa informan tersebut di atas, untuk menguatkan temuan penelitian, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa informan khususnya tenaga fungsional guru, diantaranya adalah informan berinsial RK selaku kepala sekolah SMP Negeri 1 Paguyaman bahwa sebagai guru sudah tentu memiliki tugas dasar dalam menyediakan barang-barang publik dalam hal ini pendidikan. Dimana-mana guru sangat dekat dengan masyarakat, misalnya di Kabupaten Boalemo pada khususnya, relasi antara guru dan masyarakat terjalin dengan baik, pola afiliasi sosial dengan sebutan "guru". Artinya keberadaan guru di hadapan masyarakat adalah kelompok yang dihormati dan disegani keberadaannya dalam masyarakat Boalemo.

Atas kondisi tersebut, guru selalu dijadikan sebagai kekuatan dalam kemenangan partai politik pada setiap Pemilu di Kabupaten Boalemo. Seperti halnya disampaikan oleh informan melalui petikan wawancara di bawah ini :

*"Saya melihat bahwa keberadaan kelompok guru sangat menentukan kemenangan partai politik di Kabupaten Boalemo. Alasannya adalah guru di hadapan masyarakat sangat dihargai dan dihormati. Permasalahan sekecil apapun pastinya masyarakat akan berkonsultasi dengan guru. Hubungannya dengan Pemilu 2019, saya sebagai guru sekaligus kepala sekolah pada dasarnya mendapatkan arahan untuk kemenangan partai tertentu, dan sudah pasti partainya kepala daerah. Kami kemudian melakukan pertemuan kepala sekolah di kecamatan Paguyaman yang diprakasai oleh saya sendiri untuk merealisasikan himbuan tersebut. Artinya, tanpa himbuan pun akan kami lakukan, sebagai masyarakat Boalemo sangat menjunjung tinggi arti pemimpin dalam konteks budaya dan adat, dimana kepala daerah berada disitulah tempat bagi kami*

*untuk bersandar, termasuk Pemilu" (Wawancara. 14/6/2022)*

Temuan penelitian tersebut sangat tersirat bahwa hampir sebagian besar birokrasi di Kabupaten Boalemo khususnya dalam Pemilu tingkat kabupaten lebih cenderung pada budaya politik kaula. Representasi politik berdasarkan pada preferensi yang berorientasi pada budaya politik kaula dapat terlacak melalui implementasi sikap dan perilaku birokrasi yang lebih mengedepankan posisi kepala daerah yang direkonstruksi melalui pendekatan budaya dalam hal ini adalah *tau'wa* sebagai khalifah. Dengan demikian, temuan (Sumartono, 2018) tentang budaya politik Indonesia sebagian besar dipengaruhi oleh budaya parokial dan kaula yang tercermin dalam aspek paternalisme dan patrimonial melalui bapakisme atau sikap asal bapak senang memiliki relevansi dengan temuan penelitian.

Dalam prakteknya terjadi kecenderungan patronage yang ditandai lewat sifat pamrih bawahan dalam mencari dukungan atasan. Kecenderungan berikutnya adalah neo-patrimonial, dimana negara memiliki atribut modern dan rasionalistik birokrasi namun cenderung mempertahankan tradisi dan budaya politik patrimonial. Hal yang sama juga sesuai dengan temuan (Sucipto, 2015) bahwa budaya politik masyarakat sebagian besar tergolong masyarakat yang memiliki budaya politik kaula.

Studi lain yang memiliki korelasi secara teoritis dalam temuan penelitian ini adalah (Suryo, 2015) yang membandingkan budaya politik Indonesia dengan negara maju berkesimpulan bahwa sebagai negara yang telah mapan dengan demokrasinya, budaya politik Amerika Serikat bersifat partisipan, sedangkan Indonesia sendiri budaya politiknya relatif konstan dan lebih konsentrasi pada budaya politik parokial dan kaula. Di sisi lain apa yang menjadi temuan Suryo tersebut berbeda dengan temuan (Gehlbach & Simpser, 2014), (Jeong, 2016), (Rogowaki & Porter, 2018) bahwa Negara maju seperti Amerika dalam praktek demokrasinya melalui Pemilu di beberapa negara bagian masih terpola pada aspek budaya politik kaula. Hal ini ditandai dengan kelompok birokrasi baik sebagai pendukung partai Republik maupun Demokrat terpola pada basis massa tradisional yang berbasis agama di beberapa negara bagian

Selain itu, dalam menelaah budaya politik kaula, temuan penelitian mengenai netralitas politik birokrasi khususnya guru memiliki korelasi dengan temuan penelitian. Dimana

kelompok fungsional guru efektif dalam kemenangan calon atau partai peserta Pemilu. Diantara temuan penelitian sebelumnya adalah (Mahpudin, 2021) dalam studi *protest voting* dalam Pemilu lokal di Kabupaten Lebak Banten menemukan bahwa kepala daerah memiliki kewenangan yang besar dalam mengelola institusi pendidikan sehingga memiliki peluang untuk memobilisasi para tenaga pendidik untuk kepentingan elektoral.

Apa yang menjadi temuan Mahpudin tersebut beririsan dengan temuan penelitian sesuai dengan data yang telah dikemukakan di atas. Akan tetapi patut juga dicatat bahwa beragam praktek yang menjerumuskan birokrasi sehingga cenderung tidak netral memiliki preferensi yang berbeda antara temuan penelitian sebelumnya dengan kasus netralitas birokrasi di Kabupaten Boalemo. Dimana, preferensi politik birokrasi di Kabupaten Boalemo berlandaskan pada agenda lingkungan kontekstual, dimana pertimbangan utama berasal dari penguatan nilai budaya yang terfragmentasi lewat sikap dan perilaku birokrasi dalam Pemilu. Agenda seting mengenai mobilisasi dan politisasi sebagai pendorong keputusan birokrasi untuk mendukung dan memberikan pilihan politik.

Motif atas perilaku untuk bersikap merupakan bagian dari indikator yang tidak dapat dilepaskan dari budaya politik. Tentunya dalam perspektif budaya politik kaula dan sesuai dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir sebagian besar ASN memberikan hak politik dalam Pemilu namun memiliki kesadaran dan pencerdasan politik yang rendah karena perilaku dan pilihan politik tidak berlandaskan pada aspek kognitif yang rasional, akan tetapi lebih pada preferensi kepala daerah sebagai *tau'wa* bagi masyarakat adat Boalemo. Artinya apa yang menjadi temuan KASN 2021 tentang netralitas birokrasi menunjukkan bahwa ketidaknetralan birokrasi disebabkan oleh posisi Kepala Daerah sebagai PPK mencapai 62,7% dan ikatan persaudaraan 59,76% merupakan bagian dari konsep budaya politik kaula birokrasi dalam Pemilu.

#### **Orientasi Budaya Politik Partisipan.**

Kaitannya dengan agenda netralitas politik birokrasi dalam Pemilu, budaya politik partisipan dapat dijadikan sebagai alternatif atas penguatan netralitas melalui budaya politik. jika merujuk pada apa yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat (2000) seperti yang dikutip oleh (Siagian, et al., 2019) tentang perilaku yang terbagi dalam tiga wujud kebudayaan maka, urgensi atas perilaku birokrasi dalam Pemilu tidak terlepas dari konteks kebudayaan itu

sendiri. Namun demikian, ketika perilaku birokrasi diperhadapkan dengan kontestasi Pemilu maka budaya politik mendapatkan tempat dalam mereduksi perilaku birokrasi. Di lain sisi, agar perilaku birokrasi mengedepankan asas netralitasnya dalam Pemilu jika konsepsi atas sikap dan perilaku birokrasi harus berorientasi pada budaya politik partisipan.

Atas konteks tersebut, (Almond & Verba, 1990) mengemukakan bahwa budaya politik partisipan, ditandai dengan keberadaan warga masyarakat yang sudah memiliki orientasi politik yang secara eksplisit ditujukan kepada sistem secara keseluruhan, bahkan terhadap struktur, proses politik, dan administratif. Hal ini menandakan bahwa dalam perspektif teori, budaya politik partisipan memiliki beberapa indikator, diantaranya adalah tingginya tingkat kognitif pemilih terhadap Pemilu, kemapanan dalam kesadaran politik, aktif berpartisipasi dalam Pemilu serta memiliki kontrol penuh terhadap daulat rakyat bagi penyelenggara negara. Hal ini juga beririsan dengan studi perilaku politik, budaya politik partisipan birokrasi akan melahirkan perilaku politik yang rasional.

Rasionalitas yang dimaksudkan adalah preferensi pemilih dalam hal ini ASN sebagai birokrasi merujuk pada pertimbangan logis dan konsisten. Pencernaan logis ditunjukkan lewat sikap dan perilaku yang mengutamakan tawaran visi-misi dan program baik calon maupun kandidat calon. Tawaran tersebut beririsan dengan tingkat kebutuhan birokrasi dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai abdi negara. Sementara, konsistensi yang dimaksudkan adalah ketika unsur kebutuhan atas tugas dan fungsi birokrasi melahirkan kepuasan kebutuhan seperti apa yang menjadi preferensi atas keputusan pada tawaran periodisasi sebelumnya.

Orientasi budaya politik sangat beririsan dengan perilaku politik birokrasi terhadap apa yang diamati. Sebagai *street level bureaucrats* sudah tentu memiliki preferensi yang berbeda dengan hirarki atau struktur di atasnya. Erasmus (2014) mengembangkan variabel yang digunakan untuk melihat faktor yang mempengaruhi perilaku *street level bureaucrats* yaitu: kategori faktor sosial dan politik, kategori faktor lingkungan kerja, dan kategori kepercayaan dan nilai personal.

Atas dasar ini (Alexsander, et al., 2019) dalam studinya mengemukakan terdapat tiga faktor yang berpengaruh terhadap kualitas pelayanan diantaranya adalah interaksi personal, akuntabilitas personal bidang dan produktivitas

kerja. Perilaku aparatur yang terdiri berbagai pola tindakan dan orientasi karakter yang berfungsi sebagai respon terhadap keadaan serta bertujuan untuk mengatasi keadaan.

Merujuk pada temuan tersebut dapat dipahami bahwa preferensi politik bagi birokrasi yang berada di jajaran fungsional kesehatan mengalami masa atau peristiwa yang normal bila dibandingkan dengan yang lain. Apa yang menjadi temuan tersebut menggambarkan secara jelas dalam temuan peneliti, dimana tenaga fungsional Kesehatan lebih cenderung pada orientasi tugas dan tanggung jawab membuat mereka lebih mengedepankan perilaku ideal, logis, konsisten dan netral tanpa diintimidasi oleh pihak lain.

Dalam berbagai studi literatur tentang netralitas birokrasi dalam perhelatan Pemilu, belum ada satupun sumber literatur yang menunjukkan budaya politik partisipan birokrasi atau dalam studi perilaku politik disebut sebagai perilaku rasional politik birokrasi. Kecenderungan yang terjadi adalah kesimpulan yang sama bahwa birokrasi tidak netral dalam penyelenggaraan Pemilu.

Studi peneliti menunjukkan bahwa dalam jajaran birokrasi dapat dipetakan antara perspektif budaya politik kaula dan partisipan. Kondisi yang membedakan antara penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah menyangkut dengan polarisasi budaya politik birokrasi. Bahwa yang terjadi di Kabupaten Boalemo terdapat urgensi yang berbeda bila dibanding dengan penelitian atau temuan sebelumnya. Urgensi yang dimaksudkan adalah secara keseluruhan birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional tenaga kesehatan lebih mengedepankan budaya politik partisipan bila dibandingkan dengan birokrasi yang berada pada jajaran struktural dan fungsional guru.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari semua informan yang ditemui memiliki argumentasi yang sama, dimana birokrasi di jajaran fungsional kesehatan memiliki preferensi yang berbeda dengan yang lainnya. Diantara informan yang dimaksudkan adalah informan berinisial AK selaku Kepala Puskesmas Kecamatan Mananggu bahwa:

*“Prinsip saya sebagai ASN adalah Independensi birokrasi dari berbagai kepentingan politik di daerah adalah hal yang wajib untuk dijalankan. Sebagai ASN saya memegang teguh prinsip tersebut. Pada saat yang bersamaan tentu ada himbuan, namun demikian bagi tenaga kesehatan tidak ada instruksi khusus mengenai dukungan dan*

*pilihan politik, bahkan kepala dinas kesehatan pada saat itu selalu menekankan netralitas tenaga kesehatan dalam Pemilu. Jika dipikir, sebenarnya tenaga Kesehatan memiliki peluang untuk dimobilisir karena kami juga sangat dekat dengan masyarakat, namun dengan memegang teguh pada prinsip dan sumpah jabatan, saya memilih untuk tidak terlibat, Jabatan itu amanah, tanpa dukung mendukung dalam politik pasti akan datang dengan sendirinya.” (wawancara, 14/06/2022)*

Kutipan wawancara tersebut menunjukkan bahwa eksistensi atas profesionalitas yang ditunjukkan oleh informan berinisial AK baik sebagai tenaga Kesehatan maupun kepala Puskesmas tidak terperangkap pada orientasi budaya politik kaula. Informan menyadari betul bahwa sebagai birokrasi harus berpegang teguh pada sumpah jabatan sebagai ASN. Apa yang dikemukakan oleh informan AK tersebut secara keseluruhan menyerupai argumentasi dari semua informan yang berada dalam tenaga fungsional Kesehatan.

Secara keseluruhan, dari informasi data wawancara menunjukkan bahwa mereka tidak terperangkap pada lingkungan kontekstual budaya masyarakat adat Boalemo yang cenderung pada orientasi budaya politik kaula. Preferensi politik mereka lebih rasional, logis dan konsisten bila dibandingkan dengan temuan data yang berasal dari birokrasi yang berada di jajaran struktural dan fungsional kesehatan. Sebagai contoh, informan berinisial ST selaku Tenaga Kesehatan di Rumah Sakit Tani dan Nelayan Kabupaten Boalemo mengungkapkan bahwa :

*“Walaupun suhu politik di Boalemo sangat tinggi, namun bagi saya dalam menentukan pilihan adalah orang yang benar-benar mampu dan mendorong kemajuan program kesehatan di Kabupaten Boalemo tanpa dipengaruhi oleh pihak lain. Sebagai tenaga kesehatan, kepentingan akan pelayanan kesehatan kepada masyarakat merupakan prioritas. Selama tahapan hingga pada pelaksanaan Pemilu tidak pernah ada intervensi atau himbuan baik secara langsung atau tidak langsung dari atasan. Tenaga kesehatan tentunya sangat dekat dengan masyarakat, namun tidak ada waktu buat kami untuk membahas masalah politik. Jangankan antara atasan dengan bawahan, antara rekan kerja tidak pernah membahas masalah Pemilu” (Wawancara 24/06/2021).*

Atas temuan dari informan yang berasal dari tenaga fungsional kesehatan tersebut, disinyalir bahwa pola yang terbangun melalui sikap dan perilaku birokrasi tenaga fungsional Kesehatan lebih cenderung pada orientasi budaya politik partisipan. Penguatan atas temuan tersebut didukung oleh pernyataan HE selaku mantan Sekda 2019 Kabupaten Boalemo bahwa sesuai dengan pengamatan dan pengalaman Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo disinyalir bahwa birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan tidak terlibat dalam politik praktis bila dibandingkan dengan birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru.

Pada konteks ini, temuan (Muhdiarta, 2018) dan (Aspinnal & Berenschot, 2019) serta (Rina, 2015) tidaklah berlaku surut bagi praktek birokrasi dalam Pemilu. Artinya, melalui temuan data lapangan menunjukkan bahwa apa yang disubordinasikan melalui temuan sebelumnya berbeda dengan kondisi birokrasi di Kabupaten Boalemo yang lebih khusus pada preferensi politik birokrasi yang berada di jajaran fungsional kesehatan.

Tentunya dalam perspektif tertentu, jika dikaitkan dengan temuan (Pratama, et al., 2019), (Fikri, 2017), (Mahmud, et al., 2020) tentang politik dinasti pada level lokal merupakan bagian dari praktek budaya politik parokial dan kaula atau subjek. Temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tentunya sangat menakutkan bagi penyelenggaraan netralitas birokrasi. 90% dukungan birokrasi karena kesetiaan terhadap kepala daerah dan 100% ASN di luar Jawa terlibat aktif dalam kemenangan partai politik yang berafiliasi dengan kepala daerah. Sementara itu, kajian atas *state level birokrasi* yang dalam hal ini guru dan tenaga Kesehatan yang memiliki kewajiban untuk menyelaraskan kebutuhan dasar masyarakat memiliki perbedaan dengan hasil penelitian pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo. Sarana mobilisasi pemilihan seperti apa yang diklaim oleh (Aspinnal & Berenschot, 2019) melalui layanan mendasar Kesehatan tidak terjawab pada narasi seperti apa yang diklaim sejak awal.

Klaim atas ketidaknetralan dengan kekuatan tenaga fungsional Kesehatan sebagai ketersediaan layanan *public goods* bagi masyarakat adalah reduksi fenomena atas temuan yang layak diangkat di permukaan. Dalam konteks ini perlu disejajarkan bahwa apa yang menjadi temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) atas merekonstruksi birokrasi Indonesia dalam perhelatan Pemilu sudah sangat tentu berbeda dengan konteks tenaga fungsional

kesehatan di Kabupaten Boalemo. Sebagai garda terdepan dalam menyediakan layanan *public goods*, tenaga Kesehatan lebih cenderung pada budaya politik partisipan bila dibandingkan dengan klaim temuan penelitian sebelumnya.

Temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tentang demokrasi patronase di Indonesia sesuai dengan variasi klientelisme tentunya harus dikritisi atas kesimpulan bahwa Indonesia adalah bagian dari rekonstruksi sistem yang dimaksud. Sementara itu wajib bagi negara ini harus menyadari bahwa terdapat kebenaran atas apa yang direduksi oleh (Aspinnal & Berenschot, 2019) namun di lain sisi, atas apa yang diklaimnya dalam bagian birokrat dan kekuasaan pemerintahan belum dapat mereduksi semua nilai atas perilaku dan budaya politik birokrasi di daerah yang pada khususnya adalah ASN yang berada di Kabupaten Boalemo.

Berdasarkan pada rekonstruksi teori dan temuan penelitian yang ada, temuan (Aspinnal & Berenschot, 2019) tidak dapat dijadikan rujukan untuk merekonstruksi budaya politik birokrasi, hal ini berhubungan erat dengan temuan (Suryana, 2020). Sejatinya preferensi politik atas tingkat keterpilihan atas hak politik birokrasi di daerah tidak dikultuskan dari berbagai ragam perspektif. Harusnya sikap yang berlandaskan atas nilai adat, budaya dapat direkonstruksi dalam praktek penyelenggaraan birokrasi di daerah.

Pada konteks ini, ikhtiar bagi (Riggs, 1996) tentang kondisi kontekstual akan dapat mereduksi pola sikap dalam tatanan praktek birokrasi dalam setiap perhelatan Pemilu di negara berkembang seperti Indonesia dan Kabupaten Boalemo pada khususnya. Dengan demikian, agenda inovasi yang dapat direduksi dalam penelitian ini adalah penguatan atas netralitas birokrasi melalui budaya politik partisipan dapat dijadikan sebagai alternatif untuk memperkokoh semangat reformasi birokrasi melalui netralitas politik birokrasi dalam Pemilu.

## KESIMPULAN

Studi budaya politik birokrasi dalam Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo merupakan bagian dari urgensi dalam memetakan agenda netralitas birokrasi dalam Pemilu. Terdapat relasi kemenangan partai politik yang beririsan dengan posisi kepala daerah sebagai ketua maupun pengurus partai politik menjadi kunci kemenangan partai politik dalam Pemilu. Kemenangan partai politik dalam setiap Pemilu di Kabupaten Boalemo tidak terlepas dari posisi kepala daerah sebagai *tau'wa* signifikan dalam

mereduksi sikap dan perilaku birokrasi dalam Pemilu. Kondisi seperti ini yang membuat sebagian besar birokrasi cenderung tidak netral dalam Pemilu. Birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru cenderung berorientasi pada budaya politik kaula. Pemetaan atas hal tersebut disinyalir bahwa birokrasi yang berada dalam jajaran struktural dan fungsional guru lebih pada pendekatan paternalisme atau budaya politik kaula/subjek, dimana dukungan dan pilihan politik dilatari oleh keberadaan kepala daerah yang juga sebagai pengurus partai politik. Sementara itu, birokrasi yang berada dalam jajaran fungsional kesehatan cenderung netral. Preferensi politik mereka berdasarkan pada pertimbangan logis dan konsisten pada kebutuhan, visi-misi serta program kerja yang berhubungan dengan isu kesehatan. Hal ini menandakan bahwa preferensi politik tenaga fungsional kesehatan lebih menonjol pada segi budaya politik partisipan. Atas hal tersebut dapat dipastikan bahwa salah satu penyebab dari ketidaknetralan birokrasi dalam Pemilu diakibatkan dari budaya politik yang tidak merepresentasikan orientasi budaya politik partisipan. Merujuk pada hal tersebut, tawaran atas netralitas birokrasi dalam Pemilu khususnya di Kabupaten Boalemo tidak lain adalah penguatan atas alternative budaya politik partisipan birokrasi menuju birokrasi yang netral dan berintegritas dalam Pemilu.

## REKOMENDASI

1. Pengendali netralitas ASN dengan sistem terpusat dianggap belum efektif dalam mengokohkan netralitas politik birokrasi. Oleh sebab itu, formulasi kebijakan mengenai penguatan kelembagaan KASN di setiap Provinsi harus dilakukan. Hadirnya KASN di tingkat Provinsi akan dapat mengendalikan permasalahan netralitas politik birokrasi pada setiap perhelatan Pemilu maupun Pilkada di daerah.
2. Sebagai lembaga *ad hoc*, selama ini KASN hanya memiliki kewenangan rekomendasi atas temuan dan tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan perkara. Agar netralitas dapat diwujudkan, KASN harus diberikan kewenangan untuk memutuskan perkara netralitas politik birokrasi dan bersifat final atau memiliki kekuatan hukum tetap dan mengikat. Hal ini dilakukan agar kepala daerah sebagai PPK wajib untuk melaksanakan keputusan KASN.
3. Peninjauan kembali terhadap posisi kepala daerah sebagai Pejabat Pembina

Kepegawaian (PPK), selama PPK masih menjadi kewenangan kepala daerah netralitas politik birokrasi sulit untuk dicapai

4. Perlu adanya sosialisasi dan pendidikan politik bagi birokrasi dalam hal ini ASN yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan lembaga penyelenggara Pemilu baik KPU maupun Bawaslu agar dapat membangun kesadaran politik birokrasi dalam setiap perhelatan Pemilu dan Pilkada

## UCAPAN TERIMAKASIH

Melalui Kesempatan ini, penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (LPPM) Universitas Negeri Gorontalo atas dukungan baik moril maupun materil dalam mendukung pelaksanaan penelitian ini hingga dalam penerbitan jurnal penelitian. Selain itu, lebih khusus ucapan terima kasih kepada semua informan yang telah membantu peneliti dalam mendapatkan data lapangan serta semua pihak yang turut serta dalam proses penyelesaian penelitian ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alexsander, Widianingsih, I., Nurasa, H. & Sumadinata, W. 2019. Konstruksi Model Perilaku Pelayanan Kesehatan. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 16(1), pp. 21-36.
- Almond, G. & Verba. 1990. *Budaya Politik, Tingkah laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Anhika, L. R. 2017. Modus Operandi Korupsi Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia Dilema Tantangan dan Strategi Anti Korupsi. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 14(2), pp. 162-172.
- Aspinnal, E. & Berenschot, W. 2019. *Democracy For Sale "Pemilu, Klientelisme, Dan Negara di Indonesia*. 1 penyunt. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Budiarjo, M. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Diana, B. 2020. Pengaruh Politik Dalam Birokrasi Pemerintahan. *Jurnal Birokrasi dan Pemerintahan Daerah*, 2(1), pp. 1-7.
- Fikri, H. 2017. The Practices of Political. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 8(4), pp. 467-492.
- Gehlbach, S. & Simpson, A. 2014. Electoral Manipulation as Bureaucratic Control. *American Journal of Political Science*, 59(1), pp. 212-224.

- Horrison, L. 2007. *Metodologi Penelitian Politik*. Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- Jeong, G. H. 2016. Electoral Rules and Bureaucratic Effectiveness.. *Journal Politics & Policy*, 44(6), pp. 1089-1115.
- Mahmud, R., Wantu, A. & Limalo, R. 2020. Strengthening Local Democracy (Orientation Study of Political Culture of Coastal Communities in Dulupi District, Boalemo Regency). *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 7(7), pp. 558-565.
- Mahmuud, R. 2022. *Disertasi : Perilaku Birokrasi Pada Pemilu 2019 Dalam Perspektif Administrasi Publik di Kabupaten Boalemo*, Gorontalo: Pascasarjana UNG.
- Mahpudin. 2021. Memilih Untuk Tidak Memilih: Protes voting Dalam Pemilu Lokal Di Kabupaten Lebak, Banten. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 18(2), pp. 237-249.
- Maleong, L. 2008. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhdiarta, U. 2018. Politisasi Pelayanan Publik Perspektif Komparatif Beberapa Negara. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 2(2), pp. 190-201.
- Pratama, P. Budiman & Sarmiasih, M. 2019. A Comparative Political Analysis Between The New Order Regime And The Reformed Era In Indonesia: A Case Study Of Oligarchy Politics in The Mining Industry Of Eeast Kalimantan. *Jurnal Studi Pemerintahan*, 10(3), pp. 194-207.
- Ramadhanti, R. 2018. Politik dan Birokrasi Pemerintahan. 2(1), pp. 96-104.
- Riggs, F. 1996. *Administrasi Pembangunan: Batas-Batas, Strategi Pembangunan Kebijakan dan Pembaharuan*. Jakarta: Rajawali .
- Rina, M. 2015. Netralitas Birokrasi Pada Pemilihan Gubernur Jawa Tengah 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, 14(1), pp. 66-78.
- Rogowaki, J. C. & Porter, E. 2018. artisanship, Bureaucratic Responsiveness, and Election Administration: Evidence from a Field Experiment.. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 28(4), pp. 602-617.
- Sarnawa, B. 2018. Pergeseran Aturan Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilihan Umum. *Media Hukum*, 25(2), pp. 181-189.
- Siagian, D., Hamsari, H. & Zuska, F. 2019. Peranan Aktor Dalam Pengelolaan Bank Sampah Bberkelanjutan Di Kota Medan. *Inovasi : Jurnal Politik dan Kebijakan*, 16(1), pp. 59-73.
- Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo (Ramli Mahmud, Rasid Yunus dan Zulfikar Adjie)
- Sucipto, A. 2015. Budaya Politik Lokal Dan Partisipasi Politik Masyarakat di Desa Sumbar Sari Kecamatan Sebulu Dalam Pelaksanaan Pemilihan Legislatif Tahun 2014. *Jurnal Ilmu Sosial MAHAKAM*, 4(1), pp. 31- 44.
- Sumartono. 2018. Budaya Politik Dalam Masyarakat Pragmatis.. *Lugas : Jurnal Komunikasi*, 2(1), pp. 20-26.
- Suryana, Y. 2020. Pengaruh Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Terhadap Budaya Politik. *Supremasi Hukum. Jurnal Penelitian Hukum*, 29(1), pp. 13-28.
- Suryo, H. 2015. Budaya Politik Negara MAju dan Negara Berkembang: Suatu Perbandingan. *Jurnal Transformasi*, 1(27), pp. 1-47.
- Wahyudi, L. 2018. Politisasi Birokrasi Lokal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung. *Jurnal Paradigma*, 7(3), pp. 155-164.
- Yuliasih, Y. et al. 2022. Analisis Kualitatif Pengendalian Covid-19 Berdasarkan Kekuatan Pentahelix di wilayah Pariwisata Kabupaten Pangandaran. *Inovasi:Jurnal Politik dan Kebijakan*, 19(1), pp. 1-10.

## Hasil Penelitian

# AKUNTABILITAS PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM PROGRAM PEMBERDAYAAN PETANI MELALUI KREDIT USAHA RAKYAT

## *(STAKEHOLDER ACCOUNTABILITY IN FARMERS EMPOWERMENT PROGRAM THROUGH PEOPLE'S BUSINESS CREDIT)*

*Zainul Abidin, La Didi*

Universitas Dayanu Ikhsanuddin  
Jln Sultan Dayanu Ikhsanuddin No. 124 Kota Baubau 93711  
Sulawesi Tenggara - Indonesia  
Email: zainulabidin180@gmail.com

*Diterima: 06 April 2022; Direvisi: 26 Mei 2022; Disetujui: 01 September 2022*

### ABSTRAK

Penelitian ini difokuskan dan bertujuan untuk menjelaskan akuntabilitas publik dalam pemberdayaan masyarakat melalui program kredit usaha rakyat di Kecamatan Lasalimu Kabupaten Buton. Menggunakan desain pendekatan deskriptif. Peneliti menjelaskan dalam bentuk naratif. Peneliti melakukan wawancara dengan pihak-pihak terkait, serta didukung dengan observasi dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa baik pemangku kepentingan utama maupun pendukung telah menjalankan akuntabilitasnya. Namun terdapat permasalahan terkait lemahnya koordinasi dan adanya silo organisasi yang menyebabkan lemahnya kohesivitas antar pemangku kepentingan yang terlibat dalam pemberdayaan petani di sana. Rekomendasi dalam pemberdayaan petani ke depan adalah selain penguatan modal sosial melalui peningkatan koordinasi dan kerjasama, yang perlu dilakukan adalah penguatan kebijakan mekanisme akuntabilitas untuk mengawasi, mengendalikan, dan meningkatkan kualitas kinerja organisasi agar tidak bersifat keproyekan dan memiliki sustainabilitas yang tinggi. Pemerintah sebaiknya lebih meningkatkan akuntabilitasnya pada pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat tani di sisi lain masyarakat tani sebaiknya lebih meningkatkan produktivitas sedangkan pihak perbankan ikut bertanggungjawab dalam pendampingan pengelolaan dana dan hasil pertanian masyarakat. Olehnya itu, evaluasi kebijakan terhadap kapasitas kelembagan pemberdayaan yang ada perlu dilakukan agar modal sosial meningkat dan tidak terjadi ego sektoral.

**Kata kunci:** akuntabilitas, pemangku kepentingan, program pemberdayaan petani, Kredit Usaha Rakyat

### ABSTRACT

*This research is focused and aims to explain public accountability in community empowerment through the people's business credit program in Lasalimu District, Buton Regency. Using a descriptive approach design. Researchers explain in narrative form. The researcher conducted interviews with related parties, and was supported by observation and documentation studies. The results of the study indicate that both the main and supporting stakeholders have carried out their accountability. However, there are problems related to the lack of coordination and the existence of a silo organization that causes weak cohesiveness between stakeholders involved in empowering farmers there. Policy recommendations in empowering farmers in the future are in addition to strengthening social capital through increased coordination and cooperation, what needs to be done is strengthening accountability mechanism policies to monitor, control, and improve the quality of organizational performance so that it is not projective and has high sustainability. The government should further increase its accountability in the implementation of the farmer community empowerment program, on the other hand, the farming community should further increase agricultural output, while the banking sector is also responsible for assisting in the management of community funds and agricultural output. Therefore, it is necessary to evaluate the policy on the existing capacity of empowerment institutions so that social capital increases and there is no ego-sectoral occurrence.*

**Keywords:** *accountability, stakeholder, farmers's empowerment, People business credit*

## PENDAHULUAN

Pemberdayaan dapat dipahami sebagai pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk memanfaatkan potensi dan daya yang dimilikinya agar masyarakat keluar dari ketidakberdayaan. Untuk dapat melepaskan masyarakat dari ketidakberdayaan, pemerintah telah melakukan berbagai upaya misalnya Kredit Usaha Tani atau Kredit Usaha Rakyat (KUR), Pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memanfaatkan sertifikat tanah. Dimana masyarakat diberi kemudahan untuk meminjam uang di bank untuk kegiatan usaha dengan jaminan sertifikat tanah (Undang-Undang Republik Indonesia nomor 19 tahun 2013). Kebijakan tersebut memberikan kebebasan pada petani untuk mengembangkan usaha pertanian melalui bantuan pembiayaan dengan harapan agar petani dapat berdaya secara ekonomi.

Upaya untuk mewujudkan tujuan pemberdayaan petani tersebut tidak semudah yang direncanakan. Temuan Supardjan (2012) misalnya menemukan bahwa program pembiayaan mikro yang dilakukan oleh Koperasi Baitul Ikhtiar (BAIK), dalam pelaksanaannya, belum sepenuhnya dipahami sebagai proses dalam konteks teoritik pemberdayaan masyarakat. Mulai dari tahap pemilihan wilayah sasaran sampai pada tahap evaluasi dan perencanaan belum sejalan dengan tahapan pemberdayaan. Kondisi ini umumnya secara teknis tidak mempengaruhi aktivitas program pembiayaan mikro, namun dalam konteksnya berpengaruh terhadap pemahaman tentang pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Selain itu penyaluran pembiayaan belum banyak digulirkan untuk usaha produktif yang menyebabkan menurunnya "partisipasi" anggota dalam berkoperasi, kondisi ini mengakibatkan penguatan kelompok tidak berjalan efektif. Ini tentunya mengakibatkan adanya masalah akuntabilitas program pemberdayaan itu sendiri. Padahal, pemberdayaan masyarakat juga harus didukung oleh akuntabilitas yang baik.

Terkait dengan konteks penelitian ini, yakni pemberdayaan petani melalui kredit usaha tani di Kecamatan Lasalimu, Kabupaten Buton, terkhusus di desa Lasembangi. Proses pemberdayaan petani di Lasalimu yang paling bertanggungjawab adalah pemerintah, namun masih ditemukan ego sektoral diantara pihak terkait dalam proses pemberdayaan petani. Dinas yang terkait enggan bertanggungjawab atas program pemberdayaan petani melalui jaminan sertifikat tanah yang diprakarsai oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan

Pertanahan Nasional. Padahal seharusnya dalam setiap program dan kebijakan dibutuhkan akuntabilitas baik secara individual maupun bersama - sama. Pejabat negara, pegawai negeri, promotor swasta, pengusaha, dan politisi harus bertanggung jawab atas kebijakan dan tindakan mereka yang memengaruhi kesejahteraan warga negara. Baik sifatnya akuntabilitas politik dan maupun administrasi.

Berbagai kerumitan dan tantangan dalam pemberdayaan terjadi dalam berbagai sisi termasuk akuntabilitas publik. Selain uraian Supardjan (2012) di atas juga terdapat dalam temuan Astuti (2015) bahwa pemberdayaan yang selama ini dilakukan untuk masyarakat bermasalah terkait ketersediaan aktor pendamping bagi petani. Fakta ini memberikan gambaran bahwa diperlukan upaya-upaya yang profesional dalam melakukan pendampingan masyarakat agar hambatan di lapangan dapat diminimalisir. Semua aktor atau pemangku kepentingan bersama-sama membangun komitmen untuk proses pemberdayaan masyarakat sehingga tidak terjadi ego sektoral. Akuntabilitas stakeholder tersebut harus didukung oleh kompetensi sumber daya manusia pemerintah di daerah khususnya dinas terkait.

Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa pemberdayaan masyarakat perspektif ilmu administrasi juga dapat dilihat dari pendekatan akuntabilitas. Dimana yang dimaksud adalah bagaimana tanggungjawab semua pihak yang terlibat terutama masyarakat sebagai subyek pemberdayaan ikut bertanggungjawab atas semua kegiatan pemberdayaan. Dalam konteks ini, semua pihak ikut bertanggungjawab atas apa yang dilakukan dan bertanggungjawab atas pinjaman yang diberikan.

Perkembangan penelitian akuntabilitas dan program pemberdayaan lebih banyak dilakukan terkait dengan penggunaan atau pemanfaatan dana desa atau alokasi dana desa, misalnya Suryaningtyas (2015) dan Ade Ayu & Wayan Suidiana (2021) padahal dana desa mengalokasikan dana untuk pemberdayaan hanya sebagian porsi tidak seluruhnya. Dana desa tidak secara total atau seluruhnya diperuntukkan bagi program pemberdayaan. Kajian pemberdayaan dana desa juga lebih terkesan berbau atau sangat menekankan aspek ekonomi yaitu bagaimana meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dana desa juga tidak secara inheren atau terprogram total untuk pemberdayaan masyarakat.

Penelitian ini berbeda dan tidak diarahkan untuk meneliti pemberdayaan dalam konteks dana desa, tetapi diarahkan pada obyek penggunaan sertifikat tanah yang dimiliki petani

untuk dimanfaatkan bagi penggunaan dana kredit usaha tani. Pemberdayaan masyarakat dalam konteks administrasi publik orientasinya bukan pada kegiatan ekonomi melainkan aspek administrasi pemberdayaan masyarakat yaitu akuntabilitas proses pemberdayaan itu sendiri.

Penelitian tentang akuntabilitas juga telah dilakukan sejak lama, namun perhatian terhadap akuntabilitas semua aktor yang terlibat dalam pemberdayaan belum dilakukan sama sekali. Mason (2020) sendiri adalah kreasi informasi, sebagai sarana pertanggungjawaban kepada para pelaku utama dalam sebuah program. Memiliki informasi mengarah pada sanksi atau mengarahkan mereka yang bertanggungjawab. O'Donoghue (2021) menunjukkan bahwa praktik akuntabilitas dapat digunakan bersama dengan teori penentuan nasib sendiri. Pemimpin dapat menyeimbangkan kepuasan kebutuhan psikologis dengan akuntabilitas untuk mempengaruhi motivasi otonom pada karyawan. Dalam konteks organisasi, Yousueng Han (2016) menjelaskan bahwa akuntabilitas yang lebih besar akan berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi publik. Dalam konteks pemberdayaan, kepedulian akuntabilitas dilakukan oleh Albertyn (2005) yang menjelaskan akuntabilitas sangat penting ketika bekerja dengan orang dewasa, terutama di mana ada kelangkaan sumber daya. Oleh karena itu penelitian ini berfokus pada akuntabilitas semua aktor yang terlibat dalam pemberdayaan petani melalui program kredit usahatani.

Penelitian ini juga dipicu bahwa seringkali muncul masalah keberlanjutan atau *sustainability* program pemberdayaan, misalnya penelitian Laras Aprilianti (2019) yang mengindikasikan masalah keberlanjutan program pemberdayaan. Ini sekaligus memicu munculnya pertanyaan aspek akuntabilitas pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Akuntabilitas dalam penelitian ini mencoba melihat dari sisi masing – masing pelaku dan pemangku kepentingan. Olehnya itu penelitian ini difokuskan dan bertujuan menjelaskan akuntabilitas publik dalam pemberdayaan masyarakat khususnya petani melalui program kredit usaha tani di Kecamatan Lasalimu Kabupaten Buton. Apakah aspek akuntabilitas diperhatikan atau bagaimana aspek akuntabilitas dalam program pemberdayaan tersebut.

## **METODE**

Berangkat dari topik akuntabilitas program pemberdayaan, maka desain penelitian ini menggunakan desain kualitatif deskriptif. Menurut Steven Dukeshire & Jenifer Thurlow

dalam Sugiyono (2017) penelitian kualitatif berkenaan dengan data yang bukan angka, mengumpulkan dan menganalisis data yang bersifat naratif. Peneliti berinteraksi sosial secara horizontal dalam suasana yang lebih humanis, dinamis, dan intensif terbebas dari sekat-sekat sosial artifisial yang kaku. Dalam penelitian ini peneliti ikut berpartisipasi lama di lapangan, mencatat apa terjadi, melakukan analisis reflektif terhadap berbagai dokumen yang ditemukan di lapangan dan membuat laporan. Penelitian ini bersifat kualitatif karena akuntabilitas pemberdayaan ini perlu dieksplorasi, dan keinginan memahami secara lengkap akuntabilitas program pemberdayaan petani melalui program kredit usaha tani sehingga fokus penelitian lebih cocok menggunakan metode kualitatif (Creswell, 2014). Penelitian ini dilakukan sejak Mei 2021 hingga Desember 2021.

Penelitian ini memiliki tiga teknik pengumpulan data yaitu wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara, kedua melalui observasi yang dilakukan secara langsung di lokasi penelitian. Ketiga adalah dokumentasi yaitu proses pengumpulan data dari dokumen-dokumen pendaftaran tanah sistematis lengkap, laporan pencapaian program dan lain-lain yang relevan dengan penelitian ini. Proses pengumpulan dokumen dilakukan setelah wawancara, hal ini dilakukan agar dokumen yang diminta sesuai kebutuhan ketika informasi diperoleh melalui wawancara.

Pemilihan informan dipilih dengan cara *snowball sampling* yaitu teknik pengumpulan sampel sumber data yang pada awalnya jumlahnya sedikit, lama kelamaan menjadi besar. Adapun informan kunci dalam penelitian ini adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buton dan Lembaga Pembiayaan yaitu Bank Rakyat Indonesia. Setelah informasi yang diperoleh dari informan kunci selanjutnya peneliti mencari informan lain yang mengetahui informasi yang akan digali oleh peneliti melalui informasi dari informan kunci. Adapun informan berkembang menjadi tujuh orang seperti pada Tabel 1.

Teknik pengumpulan data kedua yaitu observasi masalah atau fokus penelitian yaitu akuntabilitas pemberdayaan masyarakat petani melalui KUR. Dan ketiga sumber dokumen, catatan-catatan dan dokumen-dokumen resmi pemerintah berupa; a) data atau peta pendataan tanah (tanah tersertifikasi; b) warga yang memanfaatkan jasa pembiayaan dengan menggunakan sertifikat tanah; dan, c) Laporan Pencapaian program.

**Tabel 1.** Informan Penelitian

No	Nama informan	Umur (Tahun)	Jabatan/ Pekerjaan
1	Tageli Lase	46	Kepala BPN Kabupaten Buton
2	Rohmana	40	Kades Lasembangi
3	La ode Afid	38	Sekretaris Desa Lasembangi
4.	Firman	41	Pegawai Bank BRI
5	Naryono	44	Kasi di Bidang PSP Pertanian
6	Alamsyah	31	Warga (petani)
7	Sofyan Walli	42	Warga (Peternak)

Sumber: Diolah dari hasil penelitian

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan tiga strategi; pertama, menyiapkan dan mengorganisasikan data (yaitu data teks seperti transkrip atau data gambar seperti foto) untuk dianalisis kedua, mereduksi data dan terakhir (ketiga), menyajikan data. (Creswell, 2014).

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Akuntabilitas dalam pemberdayaan dimaksudkan untuk mendorong petani untuk memberdayakan potensi dirinya agar berkontribusi terhadap kehidupan social, ekonomi dan politik. Pemberdayaan masyarakat dengan demikian dapat dilihat dari pendekatan akuntabilitas, yaitu bagaimana tanggungjawab para pihak, utamanya masyarakat sebagai subyek pemberdayaan ikut bertanggungjawab atas semua kegiatan pemberdayaan. Berikut uraian mengenai akuntabilitas pemberdayaan yang dimaksud yang dibagi berdasarkan masyarakat dan pemerintah yang selanjutnya dibagi lagi menjadi pemangku kepentingan (*prime stakeholder*) utama dan penunjang (*second stakeholder*) dalam pemberdayaan petani melalui kredit usaha rakyat.

Pada penelitian ini terdapat tiga indikator akuntabilitas yakni apakah stakeholder mampu untuk: 1) menyajikan informasi secara terbuka baik dalam bentuk informasi dalam laporan maupun penyampaian pada papan informasi; 2) memberikan pelayanan yang cukup terkait proses pemberdayaan; dan, 3) bertanggungjawab atas pilihan tindakan dan kebijakan yang diambil. Indikator ini sesuai dengan uraian sintesa orientasi teori akuntabilitas dari berbagai sumber yakni dari Sri Juni Woro (2013) dan Lukito (2014).

**Akuntabilitas Petani (Masyarakat Petani).** Terkait bagaimana pemanfaatan dana kredit usaha rakyat oleh masyarakat, menurut

Firman Pegawai bank BRI, menyatakan petani bertanggungjawab dalam pemanfaatan modal usaha melalui program sertifikasi tanah. Selama ini masyarakat petani memanfaatkan pinjaman untuk modal usaha dan bukan konsumtif. Artinya bantuan tepat sasaran dan masyarakat petani bertanggungjawab atas modal yang diberikan. Masyarakat petani bertanggungjawab atas bantuan usaha yang diberikan dari pihak pemberi modal. Sehingga bantuan tersebut berdampak pada usaha petani. Hal yang sama diceritakan Kepala Desa Lasembangi Rohmana bahwa:

*“Pemberian modal usaha masyarakat petani telah meningkatkan produktivitas dan pendapatan, hal ini nampak dari banyak masyarakat petani sudah memanfaatkan hasil pertaniannya untuk merehabilitasi dan membangun rumahnya serta menambah peralatan pertanian sendiri”* (Wawancara, 12 Juli 2021).

Hasil wawancara diatas menggambarkan adanya kontribusi positif dari pemberian bantuan KUR terhadap masyarakat petani. Masyarakat petani telah melakukan pengembangan alat pertanian dan perbaikan rumah. Kondisi ini sebagai hasil usaha masyarakat dalam mengelola bantuan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat petani. Akuntabilitas pengelolaan dana KUR akan membebaskan masyarakat dari piutang dan meningkatkan keberdayaan masyarakat petani.

Namun demikian tanggungjawab bukan hanya pada masyarakat petani melainkan juga tanggungjawab pihak pemberi modal dan pemerintah. Data primer diatas menunjukkan masyarakat petani menggunakan bantuan sesuai sesuai dengan peruntukannya. Para petani mampu mempertanggungjawabkan penggunaan dana dengan membantu Bank dan Badan Pertanahan dan kelompok tani menyusun laporan pencapaian dan hasil pengelolaan dana KUR.

Proses pemberdayaan masyarakat petani dilakukan dengan mewajibkan masyarakat membentuk kelompok tani guna memperoleh bantuan dari pemerintah. Proses pemberdayaan masyarakat melalui akses petani terhadap berbagai kebutuhan pertanian dilakukan dua pintu yaitu pemerintah dan perbankan. Pemerintah memberikan akses untuk masyarakat petani, dengan cara membuka lahan tani, untuk irigasi, alat untuk perpompaan, alat pengolahan seperti traktor dan lain-lainnya dan membuat tiga titik bendungan serta melakukan penyuluhan pertanian kepada masyarakat serta

memberikan bantuan sarana atau alat pertanian. Daftar Kelompok tani disajikan pada Tabel 2.

**Tabel 2.** Kelompok Tani

No.	Kelompok Tani	Gapoktan	Subsektor
1.	Harapan Jaya	Tani Jaya	Tanaman Pangan
2.	Maju	Tani Jaya	Tanaman Pangan
3.	Sahabat Tani	Tani Jaya	Tanaman Pangan
4.	Mekar Jaya	Tani Jaya	Tanaman Pangan
5.	Lembah Subur	Tani Jaya	Tanaman Pangan
6.	Mekar Sari	Tani Jaya	Tanaman Pangan

Sumber: Diolah dari hasil penelitian

Pada prosesnya, masyarakat petani terlebih dahulu melakukan pengusulan kepada Pemerintah Desa, Kecamatan serta dilanjutkan kepada Dinas Pertanian untuk menindak lanjuti usulan tersebut. Pemerintah Desa sangat mendukung masyarakatnya dengan memberi kemudahan dalam pengurusan syarat-syarat KUR yaitu salah satunya Surat Keterangan Usaha. Untuk Dinas Pertanian, masyarakat melalui Kepala Desa mengusulkan kebutuhan-kebutuhan pertanian yang diperlukan oleh masyarakat. Adanya permohonan masyarakat petani untuk usaha, sebagai penunjang kegiatan pertanian dalam rangka pemenuhan ekonomi. Permohonan di atas dengan jaminan sertifikat tanah dan jika dikemudian hari perjanjian bantuan kredit telah selesai, masyarakat dapat mengambil sertifikat tanah tersebut atau dapat mengajukan permohonan untuk perpanjangan pinjaman.

Hal di atas menggambarkan adanya partisipasi dalam pemberdayaan masyarakat petani. Masyarakat petani di Kecamatan Lasalimu sendiri dalam rangka meningkatkan ekonominya cukup antusias. Antusiasme petani dalam program pemberdayaan ini, sangat terkait dengan pola pikir para petani tersebut, karena di beberapa tempat juga ada kuota yang sangat merespon tapi ada juga di lokasi-lokasi yang lain yang tidak terlalu merespon. Ini terkait dengan tingkat pendidikan dari para petani tersebut dan bagaimana pengalamannya selama ini telah mendapatkan bantuan itu. Jadi masyarakat petani sendiri mampu memberikan pelayanan yang cukup memuaskan dan mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap tindakan dan

kebijakan yang diambil selama proses pemberdayaan.

**Akuntabilitas Pemerintah dan BUMN (Perbankan).** Selain masyarakat sebagai subyek dan obyek pemberdayaan. Peran dan fungsi unsur lain juga sangat dibutuhkan utamanya pemerintah. Pemangku kepentingan utama sekaligus lembaga yang bertanggungjawab dalam program pemberdayaan ini adalah Badan Pertanahan Nasional dan Lembaga Pembiayaan. Kedua lembaga tersebut diberi kewenangan untuk mendukung program pemberdayaan masyarakat diharapkan dengan program tersebut dapat terwujud masyarakat yang mandiri dan sejahtera.

Tanggungjawab Kantor Pertanahan Kabupaten Buton, sebagaimana yang diceritakan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buton Tageli Lase bahwa :

*“Tanggungjawab BPN memfasilitasi masyarakat tani melakukan program sertifikat tanah melalui kantor pertanahan dengan program PTSL, yang mana sertifikat tersebut digunakan untuk mengambil KUR sebagai modal usaha. Pemerintah memberikan kemudahan. Artinya tanggungjawab pemerintah melalui kami BPN adalah melayani proses sertifikasi, dengan harapan bahwa ketika masyarakat memiliki sertifikat tanah dapat dimanfaatkan untuk pemberdayaan masyarakat petani itu sendiri. Program ini merupakan salah satu program unggulan dari pertanahan. Masyarakat tidak lagi menyimpan sertifikat di rumah melainkan dijadikan jaminan untuk usaha pertanian guna memberdayakan potensi yang dimiliki masyarakat petani”* (Wawancara, 16 Juli 2021).

Pada pelaksanaan tugas terkait pemberdayaan ini, Kantor Pertanahan Kabupaten Buton sebenarnya menghadapi kekurangan sumberdaya manusia. Keterbatasan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) di Kantor Pertanahan Kabupaten Buton, dimana pada Seksi Pengendalian Pertanahan hanya terdapat 1 orang pegawai yang bertugas sebagai staf sehingga saat ini Kepala Seksi Infrastruktur Pertanahan ditugaskan untuk menjadi Pelaksana Tugas Kepala Seksi Pengendalian Pertanahan. Namun, perannya untuk memperlancar pengurusan sertifikat dijalankan dengan cukup baik.

Saat ini sumber Daya Manusia yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Buton berjumlah 47 orang yang terdiri dari 23 orang Pegawai Negeri Sipil (PNS), 22 orang Pegawai Pemerintah Non Pegawai Negeri (PPNPN), 2 orang pramubakti, 1 orang sopir dan 2 orang penjaga kantor. Kantor Pertanahan Kabupaten Buton dalam melaksanakan pendaftaran tanah dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan. Tidak adanya PPAT yang bertugas di Kabupaten Buton dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dari 7 kecamatan yang ada dan hanya 2 yang sudah dilantik yaitu Kecamatan Pasarwajo dan Kecamatan Siontapina. Hal ini yang menyebabkan kendala dalam melaksanakan pemeliharaan data pendaftaran tanah khususnya yang terkait peralihan hak atas tanah dimana pendaftarannya wajib dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.

Pemangku kepentingan utama lain adalah tanggungjawab lembaga lain sebagai pemberi modal dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat yaitu pihak perbankan dalam hal ini BNI dan BRI. Firman mengatakan bahwa:

*“Kami pihak perbankan dalam program pemberdayaan melalui sertifikasi tanah bertanggungjawab untuk memberi modal untuk usaha petani melalui jaminan sertifikat tanah berjalan dengan baik karena dapat dilihat dari pembayaran angsuran masyarakat terhadap pihak pemberi modal/bank. Disamping itu, pihak bank melakukan kunjungan ke peminjam untuk melihat usahanya. Disamping itu, melakukan audit” (Wawancara 12 September 2021)*

Informasi di atas menggambarkan akuntabilitas lembaga pemberi modal atas permodalan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat tani. Bank dengan kekuatan finansial ikut bertanggungjawab untuk memberdayakan masyarakat tani, agar keluar dari ketidakberdayaan baik secara ekonomi, sosial maupun pendidikan. Akuntabilitas perbankan dalam pemberian modal selalu ditindaklanjuti dengan melakukan kunjungan untuk mengevaluasi perkembangan usaha masyarakat tani. Evaluasi ini diharapkan dapat menemukan masalah yang sedang berjalan dan menemukan solusi atas masalah pemberdayaan yang sedang berlangsung.

Terdapat beberapa bank yang ikut terlibat dalam pemberdayaan masyarakat melalui

pemberian kredit usaha tani, yaitu BNI, BRI dan Bank Mandiri. Dalam konteks Kecamatan Lasalimu, di BNI terdapat duapuluhan warga yang memanfaatkan jasa permodalan dengan jaminan sertifikat tanah, sedangkan Bank Mandiri sebanyak 4 orang dan yang lainnya melakukan pinjaman di BRI.

Informasi di atas menunjukkan lembaga yang bertanggungjawab untuk memberdayakan masyarakat dalam rangka pemberian modal usaha terdapat beberapa bank seperti BNI, BRI dan Bank Mandiri. Artinya proses pemberdayaan masyarakat tani dimungkinkan dibantu oleh lembaga pemberi modal dengan jaminan sertifikat tanah. Fakta menunjukkan bahwa akses kelembaga perbankan sangat mudah dalam rangka memberdayakan masyarakat petani. Masyarakat dapat memanfaatkan BRI link disekitar Kamaru dan pihak perbankan yang langsung ke lokasi. Dengan menyiapkan administrasi yang dibutuhkan warga dapat dengan mudah mendapatkan bantuan. Artinya akses modal usaha masyarakat sangat mudah walaupun belum didukung sarana komunikasi yang memadai.

Pihak bank juga mempermudah akses masyarakat petani membagi tugas untuk ke lokasi sesuai jadwal masing-masing. Terkadang setiap minggu ke lapangan. Mereka membentuk kelompok sesuai lokasi yang ditentukan. Masyarakat masih enggan ke kota karena akses dari desa ke kota sangat jauh, sehingga masyarakat terkadang menelpon ke pihak agen untuk mengajukan permohonan bantuan. Pihak bank meminta kepada masyarakat untuk menyiapkan dokumen-dokumen berupa Foto Copy KTP, Kartu Keluarga, pas foto 4X6, sertifikat tanah dan surat keterangan dari Pemerintah Desa. Masyarakat tani diberikan juga akses pendampingan berupa penyuluhan, pembinaan terhadap masyarakat, dari pihak bank. Pendampingan dilakukan tiga bulan sekali, kadang juga sekali sebulan. Sedangkan audit tidak menentu waktu pelaksanaannya. Masyarakat juga diberi akses untuk mengajukan pinjaman lanjutan bila diperlukan.

Terkait akuntabilitas, baik Badan Pertanahan Kabupaten Buton maupun Bank BNI, Mandiri dan BRI cabang Kabupaten Buton telah mampu menyajikan informasi secara terbuka baik dalam bentuk informasi dalam laporan maupun penyampaian pada papan informasi di kantor masing – masing, maupun membantu proses dan memberikan pelayanan yang cukup terkait proses pemberdayaan petani melalui pemanfaatan KUR di Lasembangi.

**Dinas Pertanian dan Pemerintah Desa.** Terdapat dua pemangku kepentingan lain dan

dalam hal ini dikategorikan sebagai pendukung yakni Pemerintah Desa dan Dinas Pertanian. Terkait Peran Pemerintah Desa mereka berfungsi memberikan legalitas atas usaha petani untuk bantuan pertanian lewat Dinas Pertanian dan pemberian surat keterangan untuk memperoleh KUR. Artinya pemberdayaan masyarakat didukung oleh Pemerintah Desa melalui pemenuhan syarat administrasi perolehan bantuan pemberdayaan masyarakat. Masyarakat mengusulkan program pemberdayaan masyarakat tani kepada pemerintah daerah, namun Pemerintah Desa harus mengetahui pengusulan untuk disetujui sehingga usulan-usulan masyarakat petani dapat tercapai melalui Dinas Pertanian dan dapat di kontrol dengan baik dan teratur dalam progres kegiatan pemberdayaan masyarakat ini.

Pada kasus Kecamatan Lasalimu, petani berusaha untuk mengakses informasi untuk memenuhi kebutuhan pertaniannya, baik melalui lembaga permodalan maupun Pemerintah melalui dinas terkait. Pemerintah Desa juga ikut memberi akses informasi kepada masyarakat walaupun masih terbatas. Artinya akses informasi terjalin diantara kedua belah pihak yaitu antara Pemerintah Desa dan masyarakat, namun terbatas. Dinas Pertanian Kabupaten Buton sendiri memberikan bantuan alat pertanian, pupuk, obat-obatan dan lain-lain. Namun, pendampingan petani sama sekali tidak dilakukan.

Informasi di atas menunjukkan adanya kerjasama dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat petani pedesaan melalui bantuan Pemerintah dan melalui pihak BUMN perbankan, namun ada keterbatasan. Semuanya tentunya dilakukan agar masyarakat petani dapat mandiri secara ekonomi dan berkelanjutan. Pemerintahan Desa Lasembangi telah mampu memberikan pelayanan yang

cukup memuaskan, dan mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambil dalam proses pemberdayaan petani, termasuk transparan dalam memberikan laporan dan pencapaian program. Namun, Dinas Pertanian sendiri tidak memberikan pelayanan yang memuaskan karena tidak memberikan pendampingan pada tahun 2021 kepada petani penerima KUR di Lasembangi. Kecamatan Lasalimu Laporan pencapaiannya juga tidak diketahui sama sekali.

Berdasarkan laporan pencapaian pengelolaan dana KUR khususnya di Desa Lasembangi tahun 2021 diperoleh data, bahwa sekitar 52% penerima dana KUR dengan pola penggunaan sertifikat tanah diterima oleh petani. Terdapat peningkatan pendapatan bagi masyarakat yang terlibat dalam program ini yaitu 20% bagi petani yang dapat memanfaatkan dana tersebut dengan baik. Namun terdapat enam petani yang mengalami kendala dalam pengembalian dana pinjamannya di bank. Artinya pada tahun 2021 petani penerima dana KUR sebanyak 26% mengalami masalah, angka ini cukup tinggi. Pencapaian program KUR di Lasembangi disajikan pada Tabel 3.

**Masalah koordinasi dan silo organisasi dalam pemberdayaan petani di Lasalimu.** Pemberdayaan masyarakat bukan hanya sebatas pelaksanaan pemberdayaan dan upaya pencapaian target, melainkan koordinasi antar lembaga yang terkait. Kerjasama pemerintah dengan masyarakat dalam program pemberdayaan masyarakat tani di Lasembangi, Kecamatan Lasalimu Kabupaten Buton ini masih kurang komunikasinya antara masyarakat dengan pemerintah utamanya Dinas Pertanian Kabupaten Buton maupun dengan pihak bank, sehingga seakan-akan masyarakat memanfaatkan modal usahanya tanpa pendampingan.

**Tabel 3.** Pencapaian Program KUR di Lasembangi Tahun 2021

Jumlah Penerima	Pekerjaan	Jenis Usaha	Jumlah (Orang)	Rata - Rata Peningkatan Pendapatan	Masalah Bisnis (Kredit Macet)
44 Orang	Wiraswasta	Warung, Jual dan Beli Sembako	12	30 %	2 Orang
	Petani	Peternakan sapi dan pertanian	23	20 %	6 Orang
	Nelayan	Jual Beli Produk Pertanian	2	15 %	-
	Ibu rumah tangga	Bengkel	6	20 %	1 Orang

Sumber: Diolah dari hasil penelitian

Kurangnya peran Dinas Pertanian, lebih disebabkan karena menganggap ini program Pemerintah Pusat melalui Badan Pertanahan dan bukan menjadi tanggungjawabnya. Akibatnya pendampingan terhadap petani dapat dikatakan sangat minim atau bahkan tidak ada, termasuk tidak adanya bimbingan teknis terhadap masyarakat petani. Terdapat kelemahan dalam koordinasi program pemberdayaan masyarakat petani. Khususnya terletak pada proses setelah pemberian bantuan baik uang maupun bibit pertanian. Proses yang dimaksud adalah pendampingan terhadap masyarakat yang tidak terkoneksi antara satu lembaga dengan lembaga yang lainnya. Pemberdayaan masyarakat petani berjalan secara mandiri oleh masyarakat sedangkan fungsi pendampingan dan penyuluhan yang melibatkan lembaga terkait, utamanya Dinas Pertanian Kabupaten Buton tidak berjalan.

Sebenarnya ada upaya Pemerintah Desa untuk memberdayakan masyarakat tani dengan berkoordinasi dengan Dinas Pertanian. Namun tidak ada koordinasi selanjutnya antara Dinas Pertanian dengan pihak perbankan dan Kantor Pertanahan. Koordinasinya lebih pada satu arah sehingga program pemberdayaan petani tidak terkoneksi dengan baik. Tidak ada komitmen bersama secara formal untuk memberdayakan masyarakat petani.

Penyakit silo organisasi, dalam hal ini ego sektoral masih terjadi pada praktek pemberdayaan masyarakat petani di Lasembangi, Kecamatan Lasalimu. Dalam kondisi keterbatasan atau ketidakberdayaan masyarakat petani harusnya tidak muncul ego sektoral. Elemen atau unsur pemberdayaan masyarakat petani, utamanya pemangku kepentingan terkait (primer dan sekunder) sangat perlu meningkatkan koordinasi lintas sektoral di masa depan sehingga apa yang menjadi target pemberdayaan dapat dicapai. Kohesivitas antara unsur yang terlibat meski ditingkatkan untuk mengatasi kurangnya koordinasi (*lack of coordination*). Dampak dari masalah ini adalah masih banyak petani yang belum mengikuti program ini. Bagi petani yang sudah mengikutinya, juga merasakan kekurangan pengetahuan dan arah bagaimana dana yang sudah didapatkan dimanfaatkan secara baik, agar memiliki dampak berkelanjutan dan berjangka panjang.

**Pembahasan.** Dorongan pada akuntabilitas dilakukan sebab organisasi sektor publik dan program pemberdayaan seringkali belum sepenuhnya mampu memberikan penjelasan atas penggunaan sumber daya publik dalam menjalankan kebijakan, program, proyek dan aktivitasnya. Dalam pemberdayaan masyarakat

tani melalui pemberian dana KUR di Lasembangi, Kecamatan Lasalimu, akuntabilitas pemberdayaan masyarakat tani sebenarnya bukan hanya pada masyarakat sebagai pemilik sertifikat tanah dan subyek pemberdayaan melainkan terdapat akuntabilitas lembaga lain yaitu Pemerintah dan BUMN sebagai pemberi sertifikat tanah, penyuluh, pemberi bantuan sarana dan prasarana pertanian dan juga pemberin modal usaha pertanian yaitu pihak perbankan. Walaupun, secara umum stakeholder mampu menjalankan peran dan tanggungjawabnya, kenyataannya masih ada masalah dengan penggunaan sumberdaya. Adanya masalah kredit macet bagi 6 orang dari 23 petani yang menerima kredit usaha tani, menggambarkan adanya masalah dalam pemberdayaan petani di Lasembangi.

Temuan Schillemans, Thomas (2015) bahwa akuntabilitas dalam praktiknya sering kurang mendapat perhatian dari agen atau aktor. Agent atau aktor kadang mengabaikan tanggungjawab yang diamanatkan. Padahal akuntabilitas merupakan unsur penting dari pemberdayaan masyarakat. Akuntabilitas adalah norma fundamental dalam administrasi publik, terkait dengan janji-janji demokratis, perilaku yang sesuai, keadilan dan kinerja yang lebih baik (Schillemans, Thomas, 2015). Pada perspektif lain, akuntabilitas merupakan alat ampuh untuk mencegah berbagai bentuk penyimpangan anggaran publik dan pemborosan sumber daya yang semakin terbatas (Lukito, 2014). Dalam konteks pemberdayaan masyarakat petani konsepsi akuntabilitas ini perlu diaplikasikan guna keberhasilan program pemberdayaan masyarakat petani.

Melihat pada pemberdayaan masyarakat tani melalui pemberian dana KUR di Lasembangi Kecamatan Lasalimu, Kabupaten Buton beberapa ciri menunjukkan sebagian ciri program yang akuntabel seperti mampu menyajikan informasi secara terbuka dan tepat kepada masyarakat, mampu memberikan pelayanan yang cukup memuaskan publik, dan mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambil secara proporsional. Akuntabilitas publik yang terjadi dalam pemberdayaan melalui KUR di Lasembangi Kecamatan Lasalimu, Kabupaten Buton memberikan ruang pada masyarakat petani untuk ikut bertanggungjawab atas program pemberdayaan akan membantu petani untuk tetap eksis dalam pengelolaan program dan bantuan KUR. Oleh karena itu tidak berlebihan jika mengatakan akuntabilitas itu memang memberikan ruang harapan dan sangat penting dalam program pemberdayaan.

Secara teoritis, konsep akuntabilitas dikaji secara intensif dan menjadi arus utama sejalan dipromosikannya *reinventing government*. Kehendak umum saat itu memberikan penekanan akan pentingnya pemahaman dan praktik bagi aktor-aktor sektor publik mengenai pentingnya akuntabilitas. Christensen, Laegreid, & Roness (2007) menjelaskan akuntabilitas juga masuk sebagai fokus utama dalam Manajemen Publik Baru. Dikaitkan dalam pemberdayaan petani di Lasembangi, akuntabilitas harus dilaksanakan oleh organisasi yang terlibat sebagai cerminan upaya meningkatnya keberpihakan terhadap kepentingan publik. Hal penting yang perlu dipahami bahwa akuntabilitas bukan hanya sebatas tanggungjawab pemerintah atau lembaga lain atas otoritas yang diberikan kepadanya tetapi lebih dari itu yaitu demokasi dalam proses akuntabilitas.

Denhardt (2013) mengatakan bahwa dalam perpektif pelayanan publik baru akuntabilitas juga erat kaitanya dengan pemberdayaan warga negara dan penyertaan warga negara yang berbasis luas. Artinya dalam konteks pemberdayaan petani di Lasembangi, keterlibatan dan pemberdayaan warga utamanya petani dalam akuntabilitas perlu diperhatikan karena merupakan bagian dari demokrasi. Oleh karena itu bukan hanya pemerintah yang bertanggungjawab atas akuntabilitas tetapi juga petani dan masyarakat lokal. Akuntabilitas dalam pemberdayaan petani di Lasembangi penting untuk pencegahan berbagai bentuk penyimpangan anggaran publik dan pemborosan sumber daya yang semakin terbatas dalam program ini.

Pada konteks kerjasama organisasi sektor publik, akuntabilitas menuntut pelaksana program dan kebijakan untuk memberikan alasan terkait dengan sumber dan penggunaan sumber daya publik. Akuntabilitas dalam hal ini berkaitan dengan pengawasan dan pengendalian perilaku, mencegah perkembangan konsentrasi kekuasaan, dan meningkatkan kemampuan belajar dan efektivitas administrasi publik (Ahyaruddin, Muhammad, 2018). Awalnya akuntabilitas difokuskan pada birokrasi dalam melaksanakan program untuk kepentingan masyarakat namun semakin meluas dimana akuntabilitas menjadi kewajiban yang tidak dapat ditawar-tawar lagi dan berlaku dalam semua bidang dan organisasi. Hal ini mengingat kelompok sasaran (*target group*) dalam sebuah program senantiasa menuntut akuntabilitas utamanya terkait anggaran (Ruth, 2013).

Ini berarti semua pihak yang terlibat dalam pemberdayaan petani melalui program KUR di Lasembangi dapat dimintai akuntabilitasnya.

Program dan sasaran kerja yang berimplikasi pada adanya anggaran di masing - masing stakeholder yang terlibat dalam pemberdayaan berujung pada perlunya akuntabilitas baik itu menyajikan informasi secara terbuka dan tepat kepada masyarakat, mampu memberikan pelayanan yang cukup memuaskan publik, dan mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambil.

Pada upaya penegakkan akuntabilitas pada pemberdayaan petani di Lasembangi hendaknya dapat mengawasi tindakan dari stakeholder yang terlibat dalam pemberdayaan agar tetap konsisten dengan tugas dan tujuan program. Pemberdayaan akan lebih bermutu jika akuntabilitas terbangun pada semua elemen atau unsur pemberdayaan. Stakeholder pemberdayaan tidak akan saling melempar tanggungjawab bila komitmen terbangun diantara elemen pemberdayaan. Oleh karena itu, sebaiknya dibangun komitmen bersama agar terbangun sinergitas antara semua unsur pemberdayaan.

Namun berdasarkan uraian dalam hasil penelitian ini, akuntabilitas stakeholder umumnya cukup baik, tetapi untuk Dinas Pertanian bermasalah. Selama tahun 2021, Dinas Pertanian sangat minim terlibat dan hanya menghantarkan pupuk dan pestisida. Mereka tidak mendampingi para petani dalam pemeliharaan sapi ataupun pengelolaan kebun dan sawah petani Lasembangi. Padahal, peran ini sangat dibutuhkan. Pada 2021 para petani menghadapi masalah hama dan cuaca yang tidak stabil. Padahal, Dinas Pertanian memiliki program kerja untuk meningkatkan produktivitas pertanian dan program pencegahan penyakit tanaman.

Dinas Pertanian Kabupaten Buton tidak mampu memberikan pelayanan yang baik bagi para petani di Lasembangi dan tidak mampu menjelaskan kebijakan yang diambil terkait proses pemberdayaan petani di Lasembangi. Para petani yang berhasil melalui tantangan tahun 2021 lebih banyak disebabkan oleh kemampuan dan pengalaman mereka dan baiknya pengelolaan kelompok tani yang mereka ikuti. Kemampuan untuk mengembangkan produktivitas petani juga sangat terbatas, sebagai akibat kurangnya koordinasi dan akuntabilitas yang hanya dipandang sebagai pelaksanaan tugas masing - masing, tanpa adanya kohesivitas yang kuat antar unsur.

Akibatnya terkesan pelaksanaan program ini bersifat proyek dan tidak adanya pemikiran jangka panjang terkait pemberdayaan petani. Interseksi yang kuat yang menunjukkan

kepentingan dan kehendak yang sama masih minim dan mestinya diatasi. Se jauh ini belum terlihat ikatan modal sosial yang kuat dalam pemberdayaan petani melalui KUR di Lasalimu. Padahal Adamson, Dave and Bromiley (2013), menyatakan bahwa pemberdayaan yang berkaitan dengan upaya memperbaiki kesejahteraan hanya akan berhasil apabila didasari oleh pengembangan modal sosial.

Dimensi modal sosial akan tumbuh di dalam suatu masyarakat yang di dalamnya berisi serangkaian nilai-nilai dan norma-norma. Dimensi utama modal sosial terletak pada kemampuan masyarakat untuk bekerjasama membangun suatu jejaring sosial. Akuntabilitas yang ada dalam program pemberdayaan petani melalui KUR di Lasembangi ini sebenarnya cukup baik. Namun menghadapi banyak hambatan. Tetapi potensi untuk masalah yang lebih besar dapat muncul ke depan dan dapat sejalan dengan Sri Juni Woro (2013) yang menemukan pelaksanaan sistem akuntabilitas belum efektif dan terdapat kecenderungan pola yang birokratis. Begitupula Wicaksono (2015) yang menyimpulkan akuntabilitas organisasi sektor publik di Indonesia masih belum optimal.

Cara yang mesti ditingkatkan ke depan adalah memperkuat mekanisme akuntabilitas untuk mengawal, mengontrol, dan meningkatkan kerjasama dan kualitas kinerja organisasi. Organisasi mesti melaporkan kinerjanya kepada stakeholder yang kompeten yang mampu menilai dan memberi sanksi kepada organisasi. Mekanisme tersebut berfungsi memberikan insentif untuk kinerja organisasi. Untuk mencapai hasil yang lebih baik dimana organisasi mempertanggungjawabkan yang telah dibuat dan apa yang dijalankan sesuai dengan tujuan hasil yang optimal tercapai atau tidak. Akuntabilitas merupakan prasyarat yang diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan (Mustamu, 2018). Penerapan akuntabilitas dalam program pemberdayaan petani di Lasembangi akan dapat mengoptimalkan kinerja dan peran maksimal setiap stakeholder program pemberdayaan petani melalui KUR diperlukan sehingga kegiatan dan program berjalan lebih efektif dan juga efisien.

## KESIMPULAN

Akuntabilitas pemangku kepentingan yang terlibat dalam program pemberdayaan petani di Lasembangi sudah ada tetapi masih harus ditingkatkan baik itu terkait kemampuan menyajikan informasi secara terbuka, memberikan pelayanan yang cukup maupun bertanggungjawab atas pilihan tindakan dan kebijakan yang diambil. Akuntabilitas

pemberdayaan masyarakat tani tidak hanya kepada masyarakat sebagai pemilik sertifikat tanah dan subjek pemberdayaan, tetapi ada akuntabilitas kepada institusi lain yaitu pemerintah sebagai penyedia sertifikat tanah, penyuluh, penyedia sarana dan prasarana pertanian dan juga penyediaan modal usaha pertanian yaitu sektor perbankan. Akuntabilitas masyarakat tani seharusnya tidak hanya dalam pengelolaan bantuan keuangan dan pemberdayaan, tetapi juga dalam peningkatan produktivitas. Pemerintah harus lebih meningkatkan akuntabilitas dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat petani agar petani mandiri, sejahtera dan berkelanjutan. Dan sektor perbankan harus bertanggung jawab untuk membantu pengelolaan dana masyarakat dan produk pertanian. Dinas Pertanian Kabupaten Buton terutama harus meningkatkan perannya, karena kewenangan dan tanggung jawab utama sebenarnya ada di tangan mereka. Selain itu, perlu dilakukan evaluasi terhadap kapasitas kelembagaan dalam pemberdayaan masyarakat agar tidak terjadi ego sektoral. Pemberdayaan masyarakat petani harus dilakukan lintas sektor.

## REKOMENDASI

1. Akuntabilitas masyarakat tani sebaiknya bukan hanya dalam pengelolaan bantuan dana dan pemberdayaan melainkan juga harus diupayakan akuntabilitas terkait perlunya peningkatan hasil pertanian.
2. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan dan utamanya Dinas Pertanian Kabupaten Buton sebaiknya lebih meningkatkan akuntabilitasnya pada pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat tani melalui instrument akuntabilitas seperti pengumuman kemajuan dan pembuatan laporan pencapaian pemberdayaan agar menjadi basis dalam pelaksanaan evaluasi program dan kebijakan. Dinas Pertanian Kabupaten Buton juga harus meningkatkan perannya terutama dalam penyuluhan dan proses pengelolaan lahan dan tanaman, termasuk koordinasi dan kerjasama dengan pihak lain yang terlibat agar didapatkan peningkatan hasil.
3. Pihak perbankan sebaiknya ikut bertanggungjawab dalam pendampingan pengelolaan dana, agar dana yang dimiliki digunakan dengan sebaiknya oleh para petani penerima.
4. Para perencana dan penanggungjawab kebijakan program pemberdayaan ini perlu melakukan evaluasi kapasitas kelembagaan dalam pemberdayaan masyarakat agar tidak terjadi ego sektoral. Pemberdayaan

masyarakat tani sebaiknya dilakukan lintas sektoral melalui penguatan kohesivitas dan modal social dan program ini memiliki manfaat dan dampak positif yang optimal.

#### UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu penelitian ini, utamanya petani dan masyarakat Desa Lasembangi, Kecamatan Lasalimu Kabupaten Buton dan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Buton.

#### DAFTAR PUSTAKA

Adamson, Dave and Bromiley, R. 2013. Community Empowerment: Learning from practice in community regeneration. *International Journal of Public Sector Management*, 26(3), 190 – 202.

Ade Ayu Anggreni Putri , Wayan Sudiana, I. P. D. S. P. 2021. Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi, Partisipasi Masyarakat Terhadap Pemberdayaan Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa Pada Desa Songan B Kecamatan Kintamani Kabupaten Bangli. *Hita Akuntansi Dan Keuangan*, April.

Ahyaruddin, Muhammad, A. R. 2018. Indonesian Local Government's Accountability and Performance: the Isomorphism Institutional Perspective. *Jurnal Akuntansi Dan Investasi*, 19(1), 1-11.

Albertyn, R. M. 2005. Increased Accountability Through Monitoring Empowerment Programmes Increased Accountability Through Monitoring Empowerment Programmes. *Journal Of Family Ecology And Consumer Sciences*, 33.

Christensen, T., P . Laegreid, P. G. Roness, R. K. A. .2007. *Organization Theory and The Public Sector: Instrumen, Culture and Myth*. Routledge.

Creswell, J. W. 2014. *Penelitian Kualitatif & Desain Riset*. (Ketiga.). Pustaka Pelajar, Terjemahan.

Denhardt, J. D. & R. B. 2013. *Pelayanan Publik Baru dari manajemen ke steering ke serving*. Jakarta: Kreasi Wacana.

Laras Aprilianti, E. Z. L. A. 2019. Menakar Keberlanjutan Program Kube: Peluang Dan Tantangan Program Kube Dalam Pemberdayaan Masyarakat Miskin Perkotaan Di Kelurahan Keparakan, Kecamatan Mergangsan, Kota Yogyakarta. *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, 20(1), 50-67.

Lukito, P. K. 2014. *Membumikan Transparansi dan akuntabilitas kinerja sektor Publik: Tantangan berdemokrasi kedepan*. Jakarta: Gramedia.

Mustamu, I. K. dan R. H. 2018. Implementasi Prinsip-

Prinsip Good Corporate Governance Untuk Keberlanjutan Usaha Pada Perusahaan Yang Bergerak Di Bidang Manufaktur Pengolahan Kayu. *AGORA*, 6(2), 1-7.

O'Donoghue, D. And Van Der W. 2021. Empowering Leadership: Balancing Self-Determination And Accountability For Motivation". *Personnel Review*.

Ruth, C. 2013. Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives. *Development Policy Review*, 31(51), 549-567.

Schillemans, Thomas, B. M. 2015. Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191-215.

Sri Juni Woro, S. 2013. Enhancing Trust, Transparency And Accountability In The Local Development Process. *Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, 20(1).

Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kebijakan Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, kombinasi, R&D dan Penelitian Evaluasi*. Bandung: Alfabeta.

Supardjan, M. S. 2012. *Pemberdayaan masyarakat Pada Program Pembiayaan mikro (studi tentang pelaksanaan program pembiayaan mikro pada Anggota Koperasi Baytul Ikhtiar Kabupaten Bogor-Jawa Barat)*. Universitas Indonesia.

Suryaningtyas, L. N. N. M. 2015. Akuntabilitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat. *BISNIS*, 3(1).

Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani Nomor 19 Tahun 2013

Wicaksono., K. W. 2015. Akuntabilitas Organisasi Sektor Publik. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik (JKAP)*, 19(1). <https://doi.org/10.22146/jkap.7523>

Yousueng Han, S. H. 2016. The Impact Of Accountability On Organizational Performance In The U.S. Federal Government: The Moderating Role Of Autonomy. *Review Of Public Personnel Administration*

## Tinjauan Kepustakaan

### MEMAHAMI INTERAKSI STUNTING DAN OTONOMI PEREMPUAN

#### *(UNDERSTANDING THE INTERACTION BETWEEN STUNTING AND WOMEN'S AUTONOMY)*

*Fotarisman Zaluchu*

Universitas Sumatera Utara  
Jl. Dr. T. Mansyur No. 9 Medan Baru, Medan 20222  
Sumatera Utara - Indonesia  
Email: fotarisman.zaluchu@usu.ac.id

*Diterima: 31 Agustus 2022; Direvisi: 15 September 2022; Disetujui: 16 September 2022*

#### **ABSTRAK**

Stunting memiliki dampak panjang dan bersifat permanen. Penelitian-penelitian terdahulu lebih banyak memberikan penjelasan yang menekankan masalah lingkungan, gizi, serta kejadian infeksi yang terjadi, baik pada ibu hamil maupun pada anak balita. Padahal stunting merupakan fenomena sosial, yang kejadiannya pasti memiliki konteks sosial pula. Sampai dengan saat ini analisis mengenai penyebab stunting masih kurang memberikan paradigma tentang otonomi perempuan. Padahal fakta menunjukkan jika peran perempuan sangat dominan pada tahap awal kehidupan serta di dalam lima tahun pertama. Peran ibu hamil dan ibu menyusui sangat krusial untuk meningkatkan risiko atau mencegah risiko terjadinya stunting. Dalam tulisan ini dijelaskan bahwa otonomi perempuan berakar pada rendahnya pendidikan ibu, umur ibu yang masih muda, berat badan ibu yang rendah, dan kekerasan dalam rumah tangga. Pendidikan ibu yang rendah dapat terjadi karena telah diabaikannya hak perempuan untuk menempuh pendidikan yang lebih baik. Ibu yang masih muda erat kaitannya dengan pernikahan dini. Berat badan ibu yang rendah merupakan akibat dari diabaikannya kesehatan perempuan di rumah tangga. Kekerasan dalam rumah tangga terjadi karena posisi perempuan yang rendah dibandingkan laki-laki. Keempat faktor tersebut mewakili keberadaan perempuan dalam kaitannya dengan stunting berdasarkan literatur ilmiah yang diperoleh melalui database Pubmed. Oleh karena itu direkomendasikan dua hal. Pertama perlunya meningkatkan edukasi kesehatan bukan hanya pada ibu hamil tetapi juga pada ibu mertua dan anggota rumah tangga lain di rumah tangga saat ibu sedang hamil dan di usia bayi <6 bulan. Kedua, perlu sekali meningkatkan dukungan suami kepada perempuan dalam kehamilan dan saat periode menyusui.

**Kata kunci:** stunting, otonomi perempuan, suami, faktor sosial, Indonesia

#### **ABSTRACT**

*Stunting has a long and permanent impact. Previous studies provide more explanations that emphasize environmental problems, nutrition, and the incidence of infections that occur, both in pregnant women and in children under five. Whereas stunting is a social phenomenon, its occurrence must have a social context as well. Until now, the analysis of the causes of stunting still does not provide a paradigm for women's autonomy. In fact, the facts show that the role of women is very important in the early stages of life and in the first five years of a child's life. The role of pregnant women and breastfeeding mothers is very crucial to increase the risk or otherwise prevent the risk of stunting. In this paper, it is explained that women's autonomy is rooted in low maternal education, young mother's age, low maternal weight, and domestic violence. Low maternal education can occur because women's rights have been ignored to get a better education. Young mothers are closely related to early marriage. Low maternal weight is a result of the neglect of women's health in the household. Domestic violence occurs because of the low position of women compared to men. These four factors represent the presence of women in relation to stunting based on the scientific literature obtained through the Pubmed database. Therefore, two things are recommended. First, it is necessary to improve health education not only for pregnant women but also for mothers-in-law and other household members in the household when the mother is pregnant and at the age of the baby <6 months. Second, it is necessary to increase husband's support for women during pregnancy and during the breastfeeding period.*

**Keywords:** *stunting, women's autonomy, husband, social factors, Indonesia*

## PENDAHULUAN

Stunting pada balita, yang oleh WHO didefinisikan sebagai tinggi badan melebihi dari dua standard deviasi dibawah median Child Growth Standards WHO (WHO, 2021a), adalah masalah global. Sebanyak 162 juta anak di dunia saat ini masih mengalami stunting (WHO, 2014). Kawasan Afrika dan Asia, memberikan kontribusi terbesar terhadap prevalensi global sebesar 49 persen, dan terhadap 82 persen dari seluruh jumlah balita penderita stunting global (WHO, 2021c).

Dampak stunting sangat signifikan. Selain menurunkan imunitas tubuh sehingga meningkatkan kemungkinan sakit, kondisi stunting berpengaruh terhadap kurang optimurnya perkembangan balita, baik fisik, mental maupun kemampuan otak (Moniaga *et al.*, 2019; Santos *et al.*, 2020). Kesemuanya ini berpengaruh terhadap pembangunan kapasitas sumber daya manusia (*human capital*) (Undurraga *et al.*, 2018), dan secara agregat mempengaruhi produktifitas keluarga, masyarakat, bahkan negara (Black, Pérez-Escamilla and Rao, 2015). Konsekuensi biaya penanganannya pun sangat substansial (Nugent *et al.*, 2020).

Telah dipahami bahwa stunting terjadi sebagai akibat interaksi multifaktor, baik bersifat langsung maupun tidak langsung (Black *et al.*, 2013), dari tingkat individu sampai program dan kebijakan publik (misalnya jaminan terhadap ketersediaan pangan; kebijaksanaan pasar dan jejaring sosial). Penanganan dan pencegahan stunting, melalui intervensi gizi merupakan salah satu cara yang cukup efektif, seperti peningkatan jenis dan kualitas makanan yang dikonsumsi.

Melaku *et al.*, (2018) mencatat bahwa balita yang mengkonsumsi makanan dengan jenis "dairy, vegetable and fruit", memiliki tinggi badan yang jauh lebih baik daripada balita yang mengkonsumsi makanan dengan jenis "grain based" atau "egg, meat, poultry and legume". Di Guatemala, intervensi dengan menggunakan asupan makanan bergizi secara rutin, sejak dari ibu mengalami kehamilan, terbukti efektif menurunkan stunting pada bayi sampai dengan 1000 hari, dibandingkan dengan kontrol (Olney *et al.*, 2018). Intervensi lainnya berupa penyediaan makanan yang dibutuhkan balita sesuai dengan komposisinya (Lazzerini, Rubert and Pani, 2013; Bhutta *et al.*, 2020), misalnya sesuai dengan rekomendasi WHO (2012) tentang susunan makanan yang dibutuhkan untuk menangani kondisi stunting.

Akan tetapi, intervensi-intervensi di atas ternyata tidak dapat dilepaskan dari kondisi sosial perempuan. Adalah perempuan, khususnya ibu hamil dan ibu balita, yang berhubungan langsung dengan asupan makanan kepada balita. Wild CP, Miller JD, (2015) menjelaskan bahwa stunting terjadi titik kritis saat anak berusia 3 sampai dengan 24 bulan, karena pada saat itulah anak memulai tahapan penting yaitu diberikan makanan, yang pola dan komposisinya akan sangat mempengaruhi pertumbuhannya. Jika ibu balita memiliki pengetahuan, kemampuan dan otoritas atas makanan dan akses terhadap sumber daya, maka dapat dipastikan jika balitanya akan memiliki kemungkinan terhindari dari stunting.

Menurut WHO, determinan sosial nutrisi memang hanya bisa menjelaskan lebih kurang setengah dari persoalan kesehatan (WHO, 2021b). Lenters *et al.*, (2013) mengungkapkan bahwa intervensi spesifik terbukti efektif menurunkan stunting, namun dampak intervensi sangatlah bervariasi, tergantung pada lokasi (rural vs urban), kondisi geografis, dan konteks lokal masyarakat setempat (LBD Double Burden of Malnutrition Collaborators, 2020). Kondisi lokal yaitu derajat perempuan, akan sangat mempengaruhi pemahaman kita akan konteks stunting di suatu budaya, namun juga pendekatan yang tepat untuk mengatasinya (Kinyoki *et al.*, 2020).

Tulisan ini akan membahas mengenai gambaran derajat perempuan dalam kejadian stunting serta potensi mengatasi masalah tersebut dari pendekatan terhadap perempuan juga. Pandangan yang memberikan ulasan dari sudut pandang posisi perempuan penting untuk disampaikan mengingat upaya percepatan penurunan stunting di Indonesia sedang memasuki titik penting.

## METODE

Tulisan menggunakan pendekatan *review* terhadap literatur yang tersedia secara *online*. *Database* yang digunakan dalam penulisan ini adalah Pubmed. Penulis memasukkan kata-kata kunci yang relevan ke dalam database dengan cara mengkombinasikan kata-kata "stunting" dengan "gender", "women", "women status" dan "health education". Berdasarkan *review literatur*, maka penulis kemudian melakukan analisis sesuai dengan tujuan penulisan ini.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Beragam penelitian telah menunjukkan masalah yang menimpa ibu balita dan berkorelasi dengan kejadian stunting. Salah satu

diantaranya adalah pendidikan ibu. Pada sistematik review terhadap hampir 3 ribu artikel yang menganalisis mengenai salah satunya stunting di negara-negara sub-sahara Afrika, Akombi et al. (2017) menjelaskan bahwa rendahnya pendidikan ibu terkait sangat erat dengan stunting. Li et al (2020) yang mereview 35 negara, menyimpulkan bahwa pendidikan ibu memiliki rasio odd (OR) yang sebesar hampir 2 kali lipat pada ibu dengan pendidikan rendah.

Ni'mah Khoirun and Nadhiroh (2015) bahkan menyimpulkan bahwa ibu dengan pendidikan rendah memiliki potensi memiliki anak stunting sebesar 4 kali lipat dibandingkan dengan ibu berpendidikan tinggi. Dengan kata lain, semakin rendah pendidikan ibu, semakin tinggi kemungkinan anaknya mengalami stunting. Penelitian di Tanzania menunjukkan semakin tinggi pendidikan ibu, proporsi balita penderita stunting menjadi lebih rendah. Temuan Musheiguza et al. (2021) tersebut memperlihatkan bahwa stunting erat kaitannya dengan ketimpangan pendidikan yang menimpa perempuan sebagaimana telah dibuktikan oleh penelitian-penelitian sebelumnya (Chirande *et al.*, 2015; Abdulahi *et al.*, 2017; Apriluana and Fikawati, 2018; Fatima *et al.*, 2020).

Pendidikan perempuan yang rendah telah lama menjadi isu gender yang erat kaitannya dengan stunting. Isunya adalah bahwa ketidakadilan yang terjadi pada perempuan telah mendorong perempuan berada pada posisi yang tidak berdaya untuk mengelola kesehatannya bahkan rawan diteruskan pada generasi berikutnya. Aspek kedua yang erat kaitannya dengan stunting adalah umur ibu. Pernikahan yang terlalu muda menyebabkan ibu tidak optimum, pengetahuan dan keterampilan mengenai kesehatan balita rendah, serta menciptakan masalah psikologis. Penelitian menunjukkan bahwa banyak ibu tidak memiliki pengetahuan yang baik mengenai ASI eksklusif sehingga mempraktikkan asupan gizi yang buruk pada balitanya (Walters *et al.*, 2019). Ketidaktahuan ini tentu erat kaitannya dengan umur ibu dan posisinya dalam rumah tangga. Selain itu, ibu yang menikah di usia muda cenderung mengalami depresi yang tentunya berdampak pada kesehatannya dan anaknya (Smith Fawzi *et al.*, 2019).

Ketiga adalah berat badan ibu. Ibu dengan berat badan rendah, baik sebelum maupun selama hamil, rawan mengalami stunting (Aguayo *et al.*, 2016). Rendahnya berat badan ibu, selain kemiskinan, amat erat kaitannya dengan status ibu di rumah tangga. Selain bekerja terlalu berat melampaui asupan gizi selama hamil, banyak ibu hamil juga hanya

menerima makanan dengan kualitas paling akhir dari seluruh anggota rumah tangga.

Keempat adalah kekerasan pada ibu. Kekerasan pada perempuan apalagi selama hamil menciptakan masalah psikologis dan fisik. Ibu yang mengalami kekerasan fisik, memiliki potensi dua kali lebih besar memiliki anak stunting (Das *et al.*, 2020). Chai et al. (2016) yang melakukan penelitian di 29 negara menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang sangat signifikan antara kekerasan pada ibu dengan stunting. Dan kekerasan ini lebih kerap diterima oleh ibu dengan pendidikan rendah. Fonseka et al. (2022) bahkan menemukan jika potensi stunting mencapai 3 kali lipat pada ibu yang mengalami kekerasan dalam rumah tangga. Hal ini membuktikan bahwa stunting bukan hanya masalah fisik, tetapi juga sangat erat kaitannya dengan masalah non-fisik, yaitu kekerasan yang dialami oleh perempuan dalam periode sebelum hamil maupun selama hamil (Ferraro *et al.*, 2017).

Pendidikan yang rendah, menikah dini, konsumsi makanan yang kurang, serta kekerasan pada perempuan adalah empat masalah besar yang erat kaitannya dengan otonomi perempuan. Kamiya et al. (2018) menyatakan bahwa rendahnya otonomi perempuan atas dirinya menyebabkan rendahnya pengelolaan kesehatannya sendiri. Dan inilah yang memicu kejadian stunting. Otonomi yang dimaksud berhubungan dengan kepercayaan pada diri sendiri, akses terhadap pendapatan serta akses terhadap informasi yang berhubungan dengan kesehatan. Perempuan tanpa otoritas pengambilan keputusan dalam rumah tangga akan lebih buruk kesehatannya (Mekonnen *et al.*, 2021) karena segala sesuatunya ditentukan oleh pihak lain, akibat ketidakadilan yang menimpa perempuan.

Pada konteks Indonesia, stunting dapat dihubungkan dengan otonomi perempuan yang rendah. Menurut data SDKI (Statistics Indonesia *et al.*, 2012), keputusan mengenai kesehatan reproduksi mayoritas tidak dilakukan oleh isteri, melainkan atas persetujuan suami. Temuan Rizkianti et al. (2020) membuktikan bahwa otonomi perempuan Indonesia masih berhubungan dengan pola kunjungan ante-natal care dan penolong persalinan. Jika pendidikan dianggap indikator kemampuan perempuan untuk lebih mandiri, maka semakin tinggi pendidikan akan semakin baiklah keputusan kesehatan reproduksi perempuan.

Temuan Sebayang et al. (2022) membuktikan hal tersebut. Ternyata meski ditolong oleh penolong persalinan terlatih, kunjungan ibu *post-natal* ke fasilitas bersalinan sangat rendah. Hal ini dipicu oleh otonomi

perempuan yang rendah, yaitu hambatan dari keluarga dan pekerjaan yang harus ditanggung-jawabi oleh perempuan, meski saat itu ia harus membawa bayi lahir barunya untuk pemeriksaan kesehatan. Penelitian membuktikan bahwa saat norma gender semakin membaik, dimana kapasitas ibu semakin lebih baik, maka kesehatan balita pun semakin baik pula (Tome *et al.*, 2021).

Maka tidak bisa tidak, upaya untuk mengatasi stunting pun seharusnya mempromosikan nilai gender dimana perempuan akan mendapatkan manfaat yang terbesarnya (Nshimiyiryo *et al.*, 2019; Musheiguza *et al.*, 2021). Menciptakan lingkungan tanpa kekerasan pada perempuan akan mewujudkan derajat kesehatan perempuan yang lebih baik yang pada gilirannya berdampak signifikan pada pertumbuhan anaknya (Mekonnen *et al.*, 2021). Sebaliknya, anak yang dilahirkan oleh ibu yang berdaya di dalam aspek gender, otonomi dan pendidikan, memiliki peluang untuk lebih sehat baik fisik maupun non-fisiknya (Bliznashka *et al.*, 2021).

Jika demikian, apa yang harus dilakukan?, dalam tradisi patrilineal seperti di banyak tempat termasuk Indonesia, tidak mudah mengubah otonomi perempuan secara keseluruhan. Dalam konteks penurunan stunting, posisi perempuan khususnya ibu hamil dan menyusui sangat penting diperhatikan. Fokus upaya penurunan stunting sebaiknya dimulai dari hal-hal praktis dalam periode tersebut sehingga dapat memperbaiki keadaan secara signifikan.

Salah satu diantaranya adalah dengan melakukan edukasi pada mereka yang berperan dalam periode tersebut (Novitasari and Wanda, 2020). Ibu hamil biasanya didampingi oleh ibu mertua serta perempuan lain di dalam rumah tangga. Pihak-pihak ini seharusnya diberikan pendampingan berupa edukasi kesehatan dan edukasi otonomi sehingga mampu menopang periode kehamilan dan menyusui dengan baik (Hossain *et al.*, 2017). Banyak praktik kesehatan di lapangan menunjukkan bahwa ibu mertua sering sekali mendorong pengalamannya sendiri untuk dapat diterima oleh menantunya. Diantaranya adalah dengan meminta menantu mengikuti pola makan yang kurang tepat, menerapkan larangan dan pantangan makan selama hamil, serta memberikan makanan tidak tepat waktu kepada anak usia <6 bulan. Praktik-praktik tersebut harus diminimalisir supaya stunting dapat dicegah sedini mungkin.

Kondisi yang kurang menguntungkan pada perempuan juga menyebabkan mereka tidak punya kendali pada upaya untuk memonitor kesehatannya sendiri. Banyak ibu-ibu muda

menggantungkan pola perawatan pada kesediaan suami untuk mengantarkannya ke bidan, atau untuk memenuhi asupan gizinya. Maka upaya lain yang dapat dilakukan dalam periode ini adalah melakukan pendidikan kesehatan pada suami (Rahman *et al.*, 2020). Salah satu keunikan pendidikan suami adalah dengan membentuk mereka dalam peer-group sehingga hambatan psikologis dapat dicegah. Kebersamaan dalam kelompok justru akan meningkatkan partisipasi.

## KESIMPULAN

Berdasarkan literatur *review* di atas terlihat jika stunting sangat erat kaitannya dengan perempuan, terlebih status ibu di dalam keluarga dan masyarakat. Upaya untuk menangani stunting pun perlu difokuskan pada pemberdayaan perempuan di masyarakat.

## REKOMENDASI

Pemerintah sudah seharusnya membuat indikator-indikator tambahan mengenai perubahan otonomi perempuan untuk dapat menilai keberhasilan sekaligus meningkatkan kualitas kebijakan penurunan stunting di Indonesia. Selain itu diperlukan penelitian lebih spesifik mengenai problema lokal yang menghambat otonomi perempuan. Maka, rekomendasi penelitian ini adalah:

1. Kementerian Kesehatan sudah harus melakukan pendekatan integratif dalam bentuk intervensi stunting yang melibatkan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
2. Kementerian Pendidikan sebaiknya menggandeng para peneliti lapangan yang dapat mengetahui pola peningkatan otonomi perempuan. Bukan tidak mungkin jika Presiden mengeluarkan indikator penurunan stunting paralel dengan skor peningkatan otonomi perempuan.
3. Gerakan peningkatan otonomi perempuan harus terlaksana dengan melibatkan seluruh Kementerian sampai dengan jajaran pemerintahan desa. Dana Desa juga seharusnya dialokasikan untuk meningkatkan otonomi perempuan.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdulah, A. *et al.* 2017. 'Nutritional Status of Under Five Children in Ethiopia: A Systematic Review and Meta-Analysis', *Ethiopian journal of health sciences*, 27(2), pp. 175-188. doi: 10.4314/ejhs.v27i2.10.

Aguiayo, V. M. *et al.* 2016. 'Determinants of stunting and poor linear growth in children under 2 years of age in India: an in-depth analysis of Maharashtra's comprehensive nutrition survey', *Maternal and Child Nutrition*, 12, pp. 121-140. doi: 10.1111/mcn.12259.

- Akombi, B. J. *et al.* 2017. 'Stunting, wasting and underweight in Sub-Saharan Africa: A systematic review', *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 14(8), pp. 1-18. doi: 10.3390/ijerph14080863.
- Apriluana, G. and Fikawati, S. 2018. 'Analisis Faktor-Faktor Risiko terhadap Kejadian Stunting pada Balita (0-59 Bulan) di Negara Berkembang dan Asia Tenggara', *Media Penelitian dan Pengembangan Kesehatan*. doi: 10.22435/mpk.v28i4.472.
- Bhutta, Z. A. *et al.* 2020. 'How countries can reduce child stunting at scale: lessons from exemplar countries', 112, pp. 894-904.
- Black, M. M., Pérez-Escamilla, R. and Rao, S. F. 2015. 'Integrating nutrition and child development interventions: Scientific basis, evidence of impact, and implementation considerations', *Advances in Nutrition*, 6(6), pp. 852-859. doi: 10.3945/an.115.010348.
- Black, R. E. *et al.* 2013. 'Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries', *The Lancet*. doi: 10.1016/S0140-6736(13)60937-X.
- Bliznashka, L. *et al.* 2021. 'Associations between women's empowerment and child development, growth, and nurturing care practices in sub-Saharan Africa: A cross-sectional analysis of demographic and health survey data', *PLoS Medicine*, 18(9), pp. 1-30. doi: 10.1371/journal.pmed.1003781.
- Chai, J. *et al.* 2016. 'Association between intimate partner violence and poor child growth: results from 42 demographic and health surveys', *Bulletin of the World Health Organization*, 94(5), pp. 331-339. doi: 10.2471/blt.15.152462.
- Chirande, L. *et al.* 2015. 'Determinants of stunting and severe stunting among under-fives in Tanzania: Evidence from the 2010 cross-sectional household survey', *BMC Pediatrics*. doi: 10.1186/s12887-015-0482-9.
- CP, W., JD, M. and JD, G. 2015. 'Mycotoxin Control di Low-and middle income countries, IARC Working Group Reports, No. 9', in. Lyon (FR): International Agency for Research on Cancer.
- Das, S. *et al.* 2020. 'Determinants of stunting among children under 2 years in urban informal settlements in Mumbai, India: evidence from a household census', *Journal of Health, Population and Nutrition*, 39(1), pp. 1-13. doi: 10.1186/s41043-020-00222-x.
- Fatima, S. *et al.* 2020 'Stunting and associated factors in children of less than five years: A hospital-based study', *Pakistan Journal of Medical Sciences*, 36(3). doi: 10.12669/pjms.36.3.1370.
- Ferraro, A. A. *et al.* 2017. 'The specific and combined role of domestic violence and mental health disorders during pregnancy on new-born health', *BMC Pregnancy and Childbirth*, 17(1), pp. 1-10. doi: 10.1186/s12884-017-1438-x.
- Fonseka, R. W. *et al.* 2022. 'Measuring the impacts of maternal child marriage and maternal intimate partner violence and the moderating effects of proximity to conflict on stunting among children under 5 in post-conflict Sri Lanka', *SSM - Population Health*, 18(July 2021), p. 101074. doi: 10.1016/j.ssmph.2022.101074.
- Hossain, M. *et al.* 2017. 'Evidence-based approaches to childhood stunting in low and middle income countries: a systematic review.', *Archives of disease in childhood*, 102(10), pp. 903-909. doi: 10.1136/archdischild-2016-311050.
- Kamiya, Y. *et al.* 2018. 'Mothers' autonomy and childhood stunting: Evidence from semi-urban communities in Lao PDR', *BMC Women's Health*, 18(1), pp. 1-9. doi: 10.1186/s12905-018-0567-3.
- Kinyoki, D. K. *et al.* 2020. 'Mapping child growth failure across low- and middle-income countries', *Nature*, 577(7789), pp. 231-234. doi: 10.1038/s41586-019-1878-8.
- Lazzerini, M., Rubert, L. and Pani, P. 2013. 'Specially formulated foods for treating children with moderate acute malnutrition in low- and middle-income countries', *Cochrane Database of Systematic Reviews*, 2013(6). doi: 10.1002/14651858.CD009584.pub2.
- LBD Double Burden of Malnutrition Collaborators 2020. 'Mapping local patterns of childhood overweight and wasting in low- and middle-income countries between 2000 and 2017', *Nature Medicine*, 26(May). doi: 10.1038/s41591-020-0807-6.
- Lenters, L. M. *et al.* 2013. 'Treatment of severe and moderate acute malnutrition in low- and middle-income settings: A systematic review, meta-analysis and Delphi process', *BMC Public Health*, 13(SUPPL.3). doi: 10.1186/1471-2458-13-S3-S23.
- Li, Z. *et al.* 2020. 'Factors Associated with Child Stunting, Wasting, and Underweight in 35 Low- And Middle-Income Countries', *JAMA Network Open*, 3(4), pp. 1-18. doi: 10.1001/jamanetworkopen.2020.3386.
- Mekonnen, A. G. *et al.* 2021. 'Women's empowerment and child growth faltering in Ethiopia: evidence from the Demographic and Health Survey', *BMC Women's Health*, 21(1), pp. 1-9. doi: 10.1186/s12905-021-01183-x.
- Melaku, Y. A. *et al.* 2018. 'Associations of childhood, maternal and household dietary patterns with childhood stunting in Ethiopia: Proposing an alternative and plausible dietary analysis method to dietary diversity scores', *Nutrition Journal*, 17(1), pp. 1-15. doi: 10.1186/s12937-018-0316-3.
- Moniaga, J. V. *et al.* 2019. 'Map-type modelling and analysis of children stunting case data in Indonesia

- with interactive multimedia method', *Procedia Computer Science*, 157, pp. 530-536. doi: 10.1016/j.procs.2019.09.010.
- Musheiguza, E. *et al.* 2021. 'Inequalities in stunting among under-five children in Tanzania: decomposing the concentration indexes using demographic health surveys from 2004/5 to 2015/6', *International Journal for Equity in Health*, 20(1), pp. 1-10. doi: 10.1186/s12939-021-01389-3.
- Ni'mah Khoirun and Nadhiroh, S. R. 2015. 'Faktor Yang Berhubungan Dengan Kejadian Stunting Pada Balita', *Media Gizi Indonesia*.
- Novitasari, P. D. and Wanda, D. 2020. 'Maternal feeding practice and its relationship with stunting in children.', *Pediatric reports*, 12(Suppl 1), p. 8698. doi: 10.4081/pr.2020.8698.
- Nshimiyiryo, A. *et al.* 2019. 'Risk factors for stunting among children under five years: A cross-sectional population-based study in Rwanda using the 2015 Demographic and Health Survey', *BMC Public Health*, 19(1), pp. 1-10. doi: 10.1186/s12889-019-6504-z
- Nugent, R. *et al.* 2020. 'Economic effects of the double burden of malnutrition', *The Lancet*, 395(10218), pp. 156-164. doi: 10.1016/S0140-6736(19)32473-0.
- Olney, D. K. *et al.* 2018. 'PROCOMIDA, a food-assisted maternal and child health and nutrition program, reduces child stunting in Guatemala: A cluster-randomized controlled intervention trial', *Journal of Nutrition*, 148(9), pp. 1493-1505. doi: 10.1093/jn/nxy138.
- Rahman, A. E. *et al.* 2020. 'What do women want? An analysis of preferences of women, involvement of men, and decision-making in maternal and newborn health care in rural Bangladesh', *BMC Pregnancy and Childbirth*, 20(1), pp. 1-12. doi: 10.1186/s12884-020-2854-x.
- Rizkianti, A. *et al.* 2020. 'Women's decision-making autonomy in the household and the use of maternal health services: An Indonesian case study', *Midwifery*, 90. doi: 10.1016/j.midw.2020.102816.
- Santos, C. *et al.* 2020. 'Stunting and physical fitness. The peruvian health and optimist growth study', *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(10). doi: 10.3390/ijerph17103440.
- Sebayang, S. K. *et al.* 2022. 'Utilization of Postnatal Care Service in Indonesia and its Association with Women's Empowerment: An Analysis of 2017 Indonesian Demographic Health Survey Data', *Maternal and Child Health Journal*, 26(3), pp. 545-555. doi: 10.1007/s10995-021-03324-y.
- Smith Fawzi, M. C. *et al.* 2019. 'Lifetime economic impact of the burden of childhood stunting attributable to maternal psychosocial risk factors in 137 low/middle-income countries', *BMJ Global Health*, 4(1), pp. 1-11. doi: 10.1136/bmjgh-2018-001144.
- Statistics Indonesia *et al.* 2012. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2012*. Jakarta: BPS.
- Tome, J. *et al.* 2021. 'Maternal caregiving capabilities are associated with child linear growth in rural Zimbabwe', *Maternal and Child Nutrition*, 17(2), pp. 1-11. doi: 10.1111/mcn.13122.
- Undurraga, E. A. *et al.* 2018. 'Child stunting is associated with weaker human capital among native Amazonians', *American Journal of Human Biology*, 30(1), pp. 1-18. doi: 10.1002/ajhb.23059.
- Walters, C. N. *et al.* 2019. 'Maternal determinants of optimal breastfeeding and complementary feeding and their association with child undernutrition in Malawi (2015-2016)', *BMC Public Health*, 19(1), pp. 1-12. doi: 10.1186/s12889-019-7877-8.
- WHO. 2012. *Technical note: supplementary foods for the management of moderate acute malnutrition in infants and children 6-59 months of age*, WHO Library Cataloguing. Geneva: WHO. doi: 10.1016/0017-9310(85)90220-0.
- WHO. 2014. *WHA Global Nutrition Targets 2025, Stunting Policy Brief*. Geneva. doi: 10.1016/j.ehb.2005.05.005.
- WHO. 2021a. *Length/height-for-age*. Available at: <https://www.who.int/tools/child-growth-standards/standards/length-height-for-age> (Accessed: 13 April 2021).
- WHO. 2021b. *Social determinants of health*. Available at: [https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1) (Accessed: 25 February 2021).
- WHO. 2021c. *Stunting prevalence among children under 5 years of age (%) (JME)*, *The Global Health Observatory*. Available at: <https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/gho-jme-stunting-prevalence> (Accessed: 13 April 2021).

## Tinjauan Kepustakaan

# GAYA KEPEMIMPINAN DALAM SITUASI PANDEMI COVID-19 DI DAERAH PERDESAAN INDONESIA

## (*LEADERSHIP STYLE IN THE COVID-19 PANDEMIC SITUATION IN INDONESIAN VILLAGES*)

*Anta Ibnu Falah*

Universitas Gadjah Mada  
Bulaksumur, Caturtunggal, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, 55281  
Daerah Istimewa Yogyakarta – Indonesia  
Email: ant.falah@gmail.com

*Diterima: 10 Agustus 2022; Direvisi: 10 Agustus 2022; Disetujui: 1 September 2022*

### ABSTRAK

Krisis kesehatan publik/pandemi yang berimbas pada berbagai daerah termasuk daerah perdesaan, telah membuat masyarakat terutama kelompok marjinal menghadapi risiko keterpurukan sosial dan ekonomi. Akan tetapi, adanya peran kepemimpinan yang efektif dapat membantu kelompok-kelompok ini dan masyarakat umum untuk lebih baik dalam menghadapinya. Menurut para ahli, gaya kepemimpinan transformasional terutama dengan komponen kharisma-nya merupakan gaya yang efektif diimplementasikan dalam keadaan krisis. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk menelusuri kepemimpinan dalam situasi krisis, khususnya di perdesaan Indonesia, yakni bagaimana perannya, serta apa gaya kepemimpinan yang relevan diimplementasikan. Penelitian kualitatif ini dilakukan dengan pendekatan *Systematic Literature Review* (SLR) terhadap hasil penelitian terdahulu yang dilakukan di perdesaan Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa vitalnya peran pemimpin dalam kondisi pandemi terlihat diantaranya dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi warga, penguatan ketahanan pangan desa, penjagaan keamanan lingkungan, pemberian dukungan moral/pendampingan sosial dan edukasi kepada warga, pengalokasian dan penggerakan bantuan dengan tepat sasaran, serta dukungan juga terhadap kebijakan pemerintah di atasnya. Adapun gaya kepemimpinan yang relevan digunakan yakni kombinasi gaya kepemimpinan transaksional, kolaboratif, serta transformasional, menyesuaikan dengan *timing* dan situasi yang dihadapi. Adapun kemampuan pemimpin yang diperlukan diantaranya: kemampuan memotivasi, berkomunikasi, membimbing/mengedukasi, menjadi *role model*, pembelajar (*update* kompetensi), terbuka/menginklusi, kerja sama, dan supportif. Gaya kepemimpinan dan kapabilitas tersebut diyakini akan relevan diimplementasikan di berbagai daerah di Indonesia, memperhatikan bahwa lokus penelitian-penelitian yang terinklusi cukup tersebar dari mulai dari daerah Jawa, Sulawesi, Sumatera, Nusa Tenggara, dan Kalimantan, meskipun memang belum ada perwakilan dari daerah timur Indonesia seperti Maluku dan Papua. Hasil penelitian ini berkontribusi pada perkembangan ilmu pengetahuan terkait implementasi gaya kepemimpinan yang relevan di tataran perdesaan dalam menghadapi krisis kesehatan publik/pandemi.

**Kata kunci:** pandemi, gaya kepemimpinan, perdesaan, transaksional, kolaboratif, transformasional

### ABSTRACT

*The public health crisis/pandemic which hit all areas including rural areas has made the public, especially marginalized communities, face socio-economic downturns risk. However, the presence of effective leadership can help these communities to deal better with socio-economic risk. According to experts, transformational leadership, especially with its charisma/idealized influence component, is seen as an effective style of leadership in a crisis situation. Regarding that, this study intends to describe the Indonesian villages' leadership vital duties in pandemic/crisis situations, as well as discuss the relevant leadership styles practiced. This qualitative research was conducted using a Systematic Literature Review (SLR) approach to previous research in Indonesian villages. This study finds that the vital duties of village leaders in the pandemic*

situation are i.e.: fulfilling citizens' basic needs, strengthening village food security, maintaining environmental security, providing moral support/social assistance and education, allocating and mobilizing aid on target, and supporting governmental policies. The study also indicates that the most relevant leadership styles used in villages during pandemics are the transactional, collaborative, and transformational combinations, depending on the timing and situation faced. Moreover, the important capabilities needed to be mastered by village leaders are motivating, communicating, coaching/educating, role-modeling, learning desire, inclusive, embracing, and supporting. These leadership styles and capabilities are expected to be relevant in all Indonesian villages, noticing that the loci of articles included are quite scattered including Java, Sulawesi, Sumatra, Nusa Tenggara, and Kalimantan, even no representatives from Maluku and Papua. The findings of this study contribute to the knowledge development related to the relevant leadership styles implemented at the rural level in pandemic situations.

**Keywords:** pandemic, leadership style, village, transactional, collaborative, transformational

## PENDAHULUAN

Sejak kemunculannya pertama kali di Wuhan, China pada akhir 2019, Coronavirus Disease-2019 (COVID-19) telah menimbulkan gejala di berbagai belahan dunia karena tingkat kebaruannya yang tinggi, sedangkan ilmu pengetahuan atasnya yang masih sedikit dan pengalaman serupa masa lalu yang nyaris belum ada. Begitu pula di Indonesia, sejak Maret 2020 pandemi COVID-19 tersebut menyebabkan krisis dan “paksaan” perubahan yang sangat cepat di berbagai sendi kehidupan. Pandemi COVID-19 dipandang sebagai salah satu bentuk krisis, karena memenuhi 3 karakteristik utama krisis yang membedakan dari kondisi normal, yakni: 1) *unexpected*/tidak terprediksi, 2) *salience*/signifikannya dampak dan urgensinya respon terhadapnya, 3) *disruptive*/mendisrupsi (Wu *et al.*, 2021).

Berdasarkan karakteristik pertama, jelas kehadiran COVID-19 sama sekali tidak terprediksi oleh siapapun, sehingga bagaimana *nature* penyakit ini, penularannya, dan penyembuhan/vaksin-nya baru mulai dipelajari setelah keterjadiannya. Dari karakteristik kedua, COVID-19 jelas sangat berdampak signifikan pada berbagai sektor termasuk kesehatan, ekonomi, pendidikan. Begitu juga karakteristik ketiga, COVID-19 terbukti mendisrupsi berbagai hal seperti bagaimana cara orang berinteraksi, bekerja, bahkan beribadah.

Menyikapi krisis kesehatan/pandemi ini, kebijakan pemerintah Indonesia pada awal-awal terjadinya pandemi dinilai kurang ada sinkronisasi antaraktor pemerintahan, meskipun menurut Kamim (2021) hal ini dipandang menjadi sesuatu yang lumrah sebagai bentuk pembelajaran kebijakan antarpihak mengingat kebaruan peristiwa pandemi COVID-19. Berbicara mengenai kebijakan pemerintah terutama yang menyangkut bidang sosial ekonomi, pembahasan akan selalu menarik jika melihat seberapa jauh kebijakan tersebut lebih memihak kepada masyarakat dan bukan kepentingan politis atau bisnis semata.

Pada kondisi pandemi, masyarakat, terutama kelompok marjinal yang bekerja di

bidang informal, diyakini menjadi pihak yang paling rentan karena keterbatasan sumber daya dan/atau aksesibilitas, termasuk juga *power* atau daya tawar mereka yang relatif lemah. Dalam guncangan pandemi, sebagian besar usaha mikro dan kecil sedang berada dalam kondisi ketahanan dan fleksibilitas yang rendah, dengan faktor kerentanannya antara lain: ketidakmampuan biaya untuk peralihan bisnis ke *teleworking*, tingkat digitalisasi yang rendah, serta kesulitan dalam mengakses dan mengadopsi teknologi (Ruhya *et al.*, 2021). Kerentanan usaha kecil ini ditambah dengan kondisi mereka yang tanpa perlindungan sosial, dan seringkali dengan perlindungan kesehatan dan keselamatan yang buruk (Unicef *et al.*, 2021).

Misalnya dalam kebijakan pembatasan sosial, masyarakat dengan usaha informal seperti pedagang asongan/kaki lima, pedagang mainan/aksesoris keliling, penjual makanan, dan semisalnya nyatanya banyak yang merasa dirugikan dengan kebijakan pembatasan tersebut (Wua, Sambiran and Lopian, 2021), karena mereka umumnya mengandalkan “keramaian” dalam menjajakan barang dagangannya. Meskipun diakui bahwa pembatasan-pembatasan tersebut *mau tidak mau* diberlakukan oleh pemerintah demi memutus mata rantai penularan COVID-19, akan tetapi pembatasan tersebut sangat berdampak pada penurunan pendapatan atau bahkan hilangnya usaha informal, mikro, atau kecil masyarakat semisal pedagang keliling atau pedagang kaki lima.

Dampak tersebut diungkapkan dari mayoritas studi di Indonesia misalnya hasil penelitian (Rokhim, Alfiah and Wulandari, 2021) di Sidoarjo, (Zerini and Thamrin, 2022) di Lubuk Pakam, (Sutedjo and Murtini, 2021) di Surabaya, (Afrizal and Dewi, 2021) di Kota Serang, (Seftiyana and Angin, 2021) di Jember, (Maleha, Saluza and Setiawan, 2021) di Kabupaten OKI, dan (Purnomo, 2022) di Surakarta. Sehingga pada tahun awal pandemi, kesenjangan pendapatan antara golongan kaya dan miskin-pun menjadi meningkat. Hal ini ditunjukkan

dengan meningkatnya rasio gini Indonesia sebanyak 0,004 poin dari 0,381 sebelumnya di bulan Maret 2020 (sesaat sebelum pandemi) menjadi 0,385 pada September 2020, sebagaimana terlihat pada Gambar 1.

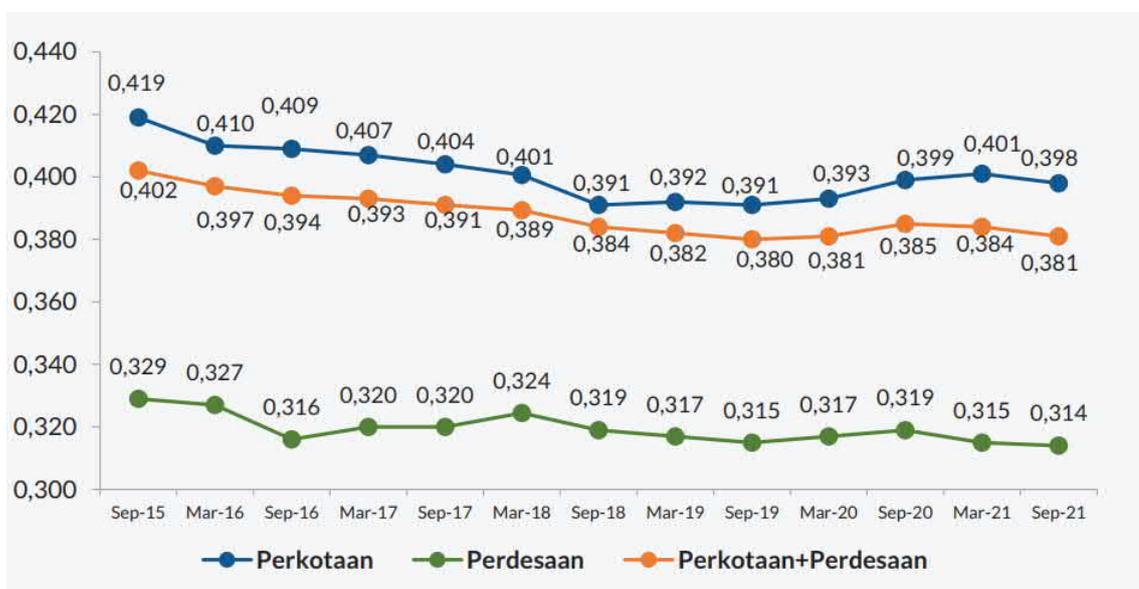
Padahal, sejak 2015 rasio gini Indonesia selalu mengalami penurunan (BPS, 2022). Namun demikian, terlepas dari faktor penentu lain seperti keseluruhan program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang dilakukan pemerintah, maka pada prosesnya dari ukuran rasio gini ini terlihat bahwa strategi pemerintah dalam pemerataan pendapatan, salah satunya melalui pemberian bantuan sosial (bansos), ternyata cukup berhasil mengurangi ketimpangan pendapatan. Sehingga pada September 2021 rasio gini Indonesia kembali turun menjadi 0,381, sama dengan rasio gini bulan Maret 2020 (sesaat sebelum pandemi).

Tentunya strategi pemberian bansos ini dapat dikatakan berhasil secara umum terlepas dari kelemahan praktik di lapangannya seperti adanya 21 juta data ganda (Tempo, 2021), ketidakharmonisan regulasi antar instansi, sulitnya aksesibilitas pembukaan rekening (Mufida, 2020), dan sebagainya. Apabila memperhatikan grafik rasio gini pada Gambar 1 di atas, salah satu yang menarik bahwa rasio gini pada daerah perdesaan di masa pandemi ternyata lebih cepat membaik dibandingkan dengan daerah perkotaan. Rasio gini perdesaan pada bulan Maret 2021 telah mencapai 0,315, atau 0,002 poin di bawah dari rasio gini bulan

Maret 2020 (sesaat sebelum pandemi) yang tercatat di angka 0,317.

Berbeda dengan rasio gini daerah perkotaan yang pada bulan Maret 2021 masih sangat tinggi di angka 0,401 atau 0,007 poin di atas dari rasio gini bulan Maret 2020 yang tercatat di angka 0,393. Oleh karenanya tidak mengherankan jika banyak warga perkotaan yang memilih mempertaruhkan hidupnya ke perdesaan di masa pandemi, dibandingkan bertahan di daerah perkotaan, yang ditunjukkan dengan derasnya peristiwa “mudik” atau “pulkam” (pulang kampung) pada awal-awal terjadinya pandemi (Kurniadi, 2021; Widharto *et al.*, 2022).

Salah satu faktor utama keberhasilan daerah perdesaan dalam mengatasi kesenjangan ekonomi di masa pandemi ini salah satunya tentu kualitas kepemimpinan perdesaan. Hasil studi SLR yang dilakukan oleh (Hazaa, Almaqtari and Al-Swidi, 2021) menunjukkan bahwa kepemimpinan menjadi salah satu faktor yang paling berpengaruh dalam manajemen krisis, yang dalam hal ini krisis kesehatan publik. Meskipun dalam kondisi normal kepemimpinan yang berkualitas itu selalu dibutuhkan, namun dalam keadaan krisis, kepemimpinan berkualitas itu benar-benar diuji (Wu *et al.*, 2021), sehingga jauh lebih dibutuhkan. Walaupun demikian, tentu tidak selamanya praktik kepemimpinan pada masing-masing perdesaan di Indonesia telah baik dalam menghadapi krisis kesehatan/pandemi dengan baik.



**Gambar 1.** Perkembangan Rasio Gini Indonesia  
Sumber: (BPS, 2022)

Oleh sebab itu, penelitian ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan lebih lanjut mengenai peran kepemimpinan tingkat desa/kelurahan/RT/RW dalam menghadapi pandemi COVID-19, serta mengidentifikasi gaya kepemimpinan yang paling relevan dipraktikkan oleh para pemimpin perdesaan tersebut dalam situasi krisis kesehatan. Untuk memperoleh gambaran menyeluruh di Indonesia, penelitian ini dilakukan melalui pendekatan Tinjauan Pustaka Sistematis/*Systematic Literature Review* (SLR) pada database Google Scholar terhadap hasil penelitian terdahulu di Indonesia. Sepanjang penelusuran penulis pada database Google Scholar dan Scopus pada 12 Juni 2022, belum ada penelitian SLR serupa yang dilakukan terkait topik tersebut. Oleh karenanya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi pengisi kesenjangan/*gap* pengetahuan tersebut.

Terkait kepemimpinan dalam situasi krisis, (Bass and Bass, 2018) menjelaskan bahwa gaya transformasional relevan untuk diimplementasikan, karena gaya kepemimpinan tersebut dapat membantu transformasi krisis menjadi tantangan/peluang sekaligus menstimulasi para pengikutnya, sehingga dapat meningkatkan kebaikan bersama organisasi dengan solusi jangka panjang (Bass and Bass, 2018). Kesesuaian gaya transformasional dalam keadaan krisis ini terutama didukung oleh komponen kharisma, sebagai salah satu dari 4 komponen utama kepemimpinan transformasional menurut (Bass and Bass, 2018).

Meskipun demikian, memang dalam jangka pendek mekanisme transaksi atau *reward* dan *punishment* dalam kepemimpinan transaksional juga dipercaya ampuh untuk membangun kedisiplinan/kepatuhan pengikut (Bass and Bass, 2018). Mekanisme ini berkaitan dengan komponen *contingent reward* sebagai salah satu dari 2 komponen utama kepemimpinan transaksional menurut (Bass and Bass, 2018). Selain kedua gaya tersebut, salah satu gaya kepemimpinan yang patut dipertimbangkan dalam keadaan krisis yakni gaya kepemimpinan kolaboratif.

Shu dan Wang (2021) menjelaskan bahwa gaya kepemimpinan ini relevan diimplementasikan pada suatu kondisi atau problem yang kompleks yang tidak ada seorangpun yang memiliki informasi atau kemampuan yang memadai untuk menyelesaikannya. Hal ini karena pemimpin dalam gaya kolaboratif akan relatif lebih terbuka dengan "suara" pengikutnya, karena dia tidak merasa "lebih" dan hanya memosisikan diri sebagai koordinator saja.

## METODE

Penelitian ini merupakan studi kualitatif melalui pendekatan tinjauan literatur sistematis/*Systematic Literature Review* (SLR). SLR akan digunakan dalam mencari bukti penelitian terdahulu mengenai kepemimpinan yang berkembang di tingkat perdesaan, RT, atau RW di Indonesia dalam menghadapi pandemi COVID-19. SLR sendiri merupakan metode yang dilakukan dengan mengidentifikasi / mengumpulkan, mengevaluasi, dan menginterpretasi semua hasil penelitian terdahulu yang relevan (Kitchenham, 2004; Hadi, Tjahjono and Palupi, 2020).

Metode SLR ini telah lazim digunakan dalam ilmu sosial oleh para peneliti, utamanya untuk memetakan bidang yang masih kabur/belum pasti, mengidentifikasi penelitian terdahulu, mengeksplorasi studi baru yang diperlukan, termasuk memberikan dukungan bukti terhadap suatu praktik atau kebijakan (Petticrew and Roberts, 2006; Siswanto, 2012; Hadi, Tjahjono and Palupi, 2020). Tahapan SLR yang umum digunakan antara lain meliputi 8 bagian berikut: latar belakang penelitian, pertanyaan penelitian, strategi pencarian literatur, metode pemilihan literatur, penilaian kualitas literatur, ekstraksi dan sintesis data, serta penjadwalan (Perry and Hammond, 2002; Kitchenham, 2004). Dalam penelitian ini, pencarian, pemilihan, dan penilaian literatur terdahulu dilakukan mengikuti metode PRISMA (*Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-analysis*) yang dijelaskan oleh (Moher *et al.*, 2010) sesuai tahapan pada Gambar 2 di bawah.

Kriteria umum artikel yang diinklusi yakni bahwa artikel tersebut merupakan artikel jurnal berbahasa Inggris atau Indonesia yang membahas atau sekurang-kurangnya menyinggung mengenai kepemimpinan di tingkat perdesaan (desa, kelurahan, RT, atau RW) di Indonesia dalam menghadapi pandemi COVID-19. Adapun kriteria inklusi selanjutnya yakni artikel tersebut merupakan jenis studi empiris/bukan konseptual, dan dimuat pada jurnal ilmiah terindeks Google Scholar (GS) dan Scopus atau Crossref atau *Science and Technology Index* (SINTA) atau Garba Rujukan Digital (Garuda).

Teknik pencarian artikel dilakukan dengan rangkaian kata: "leadership" OR "kepemimpinan" AND "COVID" AND "village" OR "desa" OR "RT" OR "RW" pada rentang waktu 2020-2022 di database Google Scholar, yang dilakukan pada tanggal 12 Juni 2022. Hasil literatur yang diinklusi kemudian dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif/*Qualitative Systematic Review* (Snyder, 2019), menggunakan

analisis konten/*content analysis* yang meliputi proses operasi pengkodean/*coding* dan interpretasi/*interpretation* data dari hasil penelitian terdahulu yang tersaring/ter-inklusi (Elo and Kyngäs, 2008; Lune and Berg, 2017).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

**Gaya kepemimpinan populer.** Pada beberapa dekade terakhir ini, kepemimpinan yang populer berkembang banyak yang bermuara pada teori perilaku/*behavioral theory*, teori situasional/*situational theory* serta teori kontingensi/*contingency theory* (Hunt and Fedynich, 2018). Gaya kepemimpinan yang populer yang berdasarkan teori-teori tersebut diantaranya yakni: *transformational*, *transactional*, *servant*, dan *collaborative leadership*. Berdasarkan studi penulis, perbandingan diantara gaya-gaya tersebut disajikan pada Tabel 1.

Sebagaimana disebut sebelumnya, dalam menghadapi situasi krisis, pada jangka pendek kepemimpinan transaksional dipandang lebih efektif digunakan, misalnya untuk menimbulkan kedisiplinan dan kepatuhan, tetapi untuk jangka

panjang, kepemimpinan transformasional akan lebih tepat untuk membawa organisasi “bangkit” dari keterpurukan. Selain itu, dalam keadaan masalah kompleks dengan ketidaktahuan yang tinggi, kepemimpinan kolaboratif juga relevan diimplementasikan. Adapun kemampuan yang paling utama dibutuhkan pemimpin dalam kondisi krisis kesehatan publik merujuk pada studi (Deitchman, 2013) antara lain: 1) *competence*/pengetahuan tentang kesehatan publik itu sendiri; 2) *decisiveness*/ketegasan keputusan disertai dengan keaktifan mencari informasi dari berbagai sumber; 3) *situational awareness*/senantiasa memahami situasi untuk menentukan keputusan terbaik; 4) *coordination*/mengoordinasikan berbagai pihak beragam dengan latar belakang keilmuan berbeda, 5) *communication*/berkomunikasi efektif, dan 5) *inspires trust*/dapat dipercaya dan mempromosikannya (Deitchman, 2013). Kemampuan-kemampuan tersebut akan membantu pemimpin dalam melaksanakan tugas “luar biasa” di masa krisis kesehatan/pandemi.

**Tabel 1.** Perbandingan antara *Transactional*, *Transformational*, *Servant*, dan *Collaborative*

	<i>Transactional</i>	<i>Transformational</i>	<i>Servant</i>	<i>Collaborative</i>
<b>Cara bertindak</b>	Responsif/reaktif	Proaktif	Proaktif	Bisa reaktif bisa proaktif
<b>Dasar kerja</b>	Berdasar nilai/budaya/standar/kebiasaan organisasi	Mencoba mengubah/mentransformasi budaya/standar organisasi	Dapat berupa budaya organisasi atau transformasinya	Dapat berupa budaya organisasi atau transformasinya
<b>Tujuan</b>	Mencapai tujuan organisasi	Mencapai tujuan organisasi	Lebih condong pada kebahagiaan pengikut	Mencapai tujuan organisasi
<b>Dasar tujuan</b>	Kepentingan/sesuatu yang dianggap paling penting oleh pemimpin	Kepentingan/kebaikan bersama	Lebih condong kepentingan pengikut	Kepentingan/kebaikan bersama
<b>Mekanisme kerja</b>	Mempertahankan status quo, dan menekankan mekanisme koreksi terhadap kinerja	Memberikan keluasaan pengikut mengekspresikan kinerjanya, dan menstimulasi ide-ide kreatif	Melayani pengikut untuk menciptakan budaya melayani dan institusi melayani	Pembagian peran dan tanggung jawab anggota untuk membangun solidaritas
<b>Cara memotivasi</b>	Mekanisme transaksi kesepakatan reward dan punishment	Mekanisme pemberdayaan pengikut	Mekanisme pemberdayaan pengikut dan melibatkan nilai dasar moral	Mekanisme pemberdayaan sesama anggota yang setara (pemimpin seperti koordinator saja)
<b>Alat untuk mempengaruhi</b>	Terutama posisi, jabatan, power/kekuasaan	Terutama kharisma	Terutama layanannya	Terutama kesetaraan peran dalam kolaborasi
<b>Kata kunci</b>	Transaksi	Transformasi	Pelayanan	Kolaborasi

Sumber: Data penelitian diolah (2022)

### **Sekilas Pencarian dan Pemilihan Artikel.**

Sebagaimana dijelaskan di atas, pencarian digital dilakukan pada database Google Scholar melalui bantuan aplikasi Publish or Perish 8 pada tanggal 12 Juni 2022, dengan rangkaian kata: "leadership" OR "kepemimpinan" AND "COVID" AND "village" OR "desa" OR "RT" OR "RW" pada rentang waktu 2020-2022. Dari pencarian ini, diperoleh total 522 artikel yang kemudian diperiksa kesesuaiannya dengan kriteria inklusi. Pada pemeriksaan tahap pertama, digunakan kriteria inklusi bahwa artikel tersebut berbentuk artikel jurnal. Dengan kriteria ini, 200 artikel diketahui berbentuk buku, chapter buku, tesis/skripsi, laporan, dan sebagainya sehingga tidak memenuhi kriteria.

Penyaringan tahap awal ini menyisakan 322 artikel untuk diperiksa lebih lanjut. Selanjutnya, pemeriksaan dilakukan dengan kriteria inklusi bahwa artikel tersebut membahas atau paling kurang menyinggung kepemimpinan di perdesaan di Indonesia dalam situasi pandemi. Dengan kriteria ini, sebanyak 302 artikel diketahui tidak membahas hal tersebut baik pada bagian judul, abstrak, kata kunci, atau bagian lainnya, sehingga dari sini hanya menyisakan 20 artikel untuk diperiksa lebih lanjut.

Kemudian, dari pemeriksaan akhir terhadap 20 artikel tersebut, ternyata ada 3 artikel yang tidak memenuhi kriteria inklusi berupa dimuat pada jurnal yang terindeks oleh Google Scholar dan Scopus atau Crossref atau SINTA atau Garuda, serta diketahui ada 2 artikel yang tidak memenuhi kriteria inklusi berupa jenis penelitian empiris (bukan konseptual). Sehingga pada akhirnya hanya menyisakan 15 artikel yang akan dibahas lebih lanjut. Alur pencarian dan pemilihan artikel tersebut digambarkan pada diagram PRISMA sebagaimana pada Gambar 2 di bawah, sedangkan rekap 15 artikel yang diinklusi terdaftar pada Tabel 2.

**Sekilas Demografi Artikel.** Dari kesemua artikel yang diinklusi, penelitian-penelitian yang dilakukan kebanyakan menyoroti kepemimpinan pada level kepala desa/lurah, yakni 14 artikel, sedangkan sisanya 1 artikel saja yang menyoroti kepemimpinan RT. Salah satu yang menarik, diantara 14 artikel yang menyoroti kepemimpinan desa, ada 2 artikel yang mengulas kepemimpinan perempuan yakni penelitian (Utaminingsih, Sabariman and Riniwati, 2020; Hanum, Hariani and Herawati, 2021). Hal ini juga menjadi bukti minimalisasi permasalahan bias gender pada keseluruhan artikel yang diinklusi.

Selanjutnya jika dilihat dari tempat penelitian artikel yang diinklusi, memang

mayoritas dilakukan di daerah Jawa (6 artikel), namun keberadaan artikel dari luar Jawa yakni dari Sulawesi (3 artikel), Sumatera (3 artikel), Nusa Tenggara (1 artikel), dan Kalimantan (1 artikel), cukup dapat menggambarkan persebaran di daerah-daerah Indonesia yang menurut penulis bisa menjadi generalisasi. Adapun 1 artikel lainnya yakni studi (Widharto *et al.*, 2022) memang hanya menyebut di satu desa di Indonesia, tanpa menyebutkan nama lokasinya.

**Kepemimpinan yang Berkembang di Perdesaan.** Dari kesemua artikel, peran kepemimpinan daerah perdesaan terindikasi sangat vital dalam kondisi pandemi, misalnya dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi (Widharto *et al.*, 2022), penguatan ketahanan pangan (Marina, 2022), penjagaan keamanan lingkungan (Sutowo, Nuryanti and Basuki, 2021), dukungan moral/pendampingan sosial dan edukasi kepada warga (Atika and Robbani, 2021; Korua, Rondonuwu and Pati, 2021; Widharto *et al.*, 2022), pengalokasian dan penggerakan bantuan secara tepat sasaran (Azizi and Sulistiyani, 2021; Khosiah, Ibrahim and Muhardini, 2021), dorongan anggota untuk berinovasi (Rizaldi, Ariany and Putri, 2021), termasuk juga dukungan terhadap kebijakan pemerintah pusat atau daerah di atasnya (Wua, Sambiran and Lopian, 2021).

Sebagaimana dimaklumi, pandemi COVID-19 ini terjadinya begitu masif yang nyatanya menuntut perubahan mendasar di berbagai hal, yang biasa disebut sebagai *New Normal*, atau adaptasi kebiasaan baru. Dari hal ini paling kurang ada dua kata kunci, yakni "masif" dan "perubahan". Keadaan masif ini salah satunya terlihat mencolok karena penanganan pandemi COVID-19 nyatanya harus dilakukan secara masif pula, yang artinya tidak hanya bisa diserahkan kepada petugas medis saja, tetapi diperlukan adanya kerjasama dari semua lapisan untuk sama-sama saling menjaga misalnya melalui protokol kesehatan 5M. Sedangkan "perubahan" ini yang mencolok erat kaitannya dengan efek perubahan yang nyata di berbagai bidang semisal kebiasaan baru/*New Normal* tersebut, seperti kebiasaan 5M di atas dan juga akselerasi pergeseran penggunaan teknologi semisal dalam perdagangan dan pendidikan. Dari kedua kata kunci ini terlihat perlunya kepemimpinan transformasional dalam menghadapi pandemi COVID-19.

Pada tataran perdesaan Indonesia, hasil studi (Widharto *et al.*, 2022) menunjukkan bahwa penerapan gaya kepemimpinan transformasional relevan diimplementasikan oleh pemerintah desa dalam menghadapi pandemi, misalnya dalam perlindungan

kesehatan warga, pemenuhan kebutuhan ekonomi, dan pendampingan sosial. Penelitian kualitatif fenomenologis mereka memang difokuskan pada praktik kepemimpinan transformasional dalam konteks pandemi, dan bukti-bukti yang diperolehnya cukup kuat menunjukkan relevansi komponen-komponen *charismatic/idealized influence/kharisma, inspirational motivation/inspirasi, intellectual stimulation/stimulasi intelektual, dan individualized consideration/pertimbangan individu* dalam penanganan pandemi di perdesaan. Mereka juga percaya bahwa nilai-nilai esensi dari pola transformasi dapat diterapkan di seluruh desa Indonesia untuk menghambat penularan virus COVID-19 dan mengatasi dampak pandemi COVID-19, meskipun kasus dalam penelitian mereka hanya mengambil contoh di satu desa saja (Widharto et al., 2022).

Gaya kepemimpinan yang cenderung transformasional juga terlihat dari hasil penelitian (Wua, Sambiran and Lopian, 2021). Sisi transformasional ini terlihat salah satunya dari kepala desa yang berusaha melakukan perubahan budaya kerja dan kebijakan, serta fokus desa tersebut pada penanganan dampak COVID-19 melalui penyesuaian dengan keadaan (Wua, Sambiran and Lopian, 2021). Begitu juga dengan studi (Korua et al., 2021) yang juga menunjukkan keberhasilan karakteristik kepemimpinan transformasional kepala desa, melalui bentuk motivasi dan edukasi perilaku pengikut, serta menerapkan langkah-langkah untuk *mendrive* budaya masyarakat sehingga terhindar dari paparan COVID-19.

Hal demikian juga ditunjukkan dari hasil studi (Hanum, Hariani and Herawati, 2021), yang menunjukkan keberhasilan pemimpin kelurahan (setara kepala desa) yang menerapkan gaya kepemimpinan transformasional dalam menghadapi pandemi. Dengan komponen karisma, inspirasi, stimulasi intelektual, dan pertimbangan individu, dan juga dengan didorong adanya *sense of belonging* dan keterbukaan saran dan masukan memperkuat penanganan pandemi dengan baik (Hanum, Hariani and Herawati, 2021). Penggunaan gaya kepemimpinan transformasional untuk mendorong perubahan kebiasaan/budaya masyarakat dalam jangka panjang ini sesuai dengan penjelasan (Bass and Bass, 2018) sebagaimana disebutkan di atas.

Berbeda dengan gaya kepemimpinan transformasional yang telah dibahas, hasil penelitian (Rizaldi, Ariany and Putri, 2021) menunjukkan bahwa penerapan kepemimpinan kolaboratif terbukti mampu mengatasi dampak COVID-19 lebih baik, karena dengannya desa

dapat didorong lebih inovatif dengan merangkul/melibatkan semua pihak, sehingga lebih variatif usaha/aktivitas penanggulangannya. Hal ini sesuai dengan penjelasan (Shu and Wang, 2021) dimana kolaborasi dapat meningkatkan kreatifitas. Selanjutnya hasil penelitian (Atika and Robbani, 2021) menunjukkan keberhasilan kepemimpinan yang condong kolaboratif-transformasional sehingga desa lokus studinya ditunjuk mewakili kecamatan sebagai desa "Tegap Mandiri". Sisi kolaboratif ini ditunjukkan misalnya dengan pelaksanaan rapat bersama/keterbukaan serta merangkul berbagai pihak dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan (Atika and Robbani, 2021). Hal ini sesuai dengan penjelasan (Shu and Wang, 2021) yang menyebutkan bahwa kepemimpinan kolaboratif cocok diimplementasikan pada situasi dimana tidak ada pihak yang lebih mengerti dari yang lainnya. Sedangkan sisi transformasional kepemimpinan kepala desa ditunjukkan dengan adanya pranata baru dan transformasi kebiasaan, yang digunakan untuk memastikan kualitas hidup dan kesehatan warga selama pandemi (Atika and Robbani, 2021).

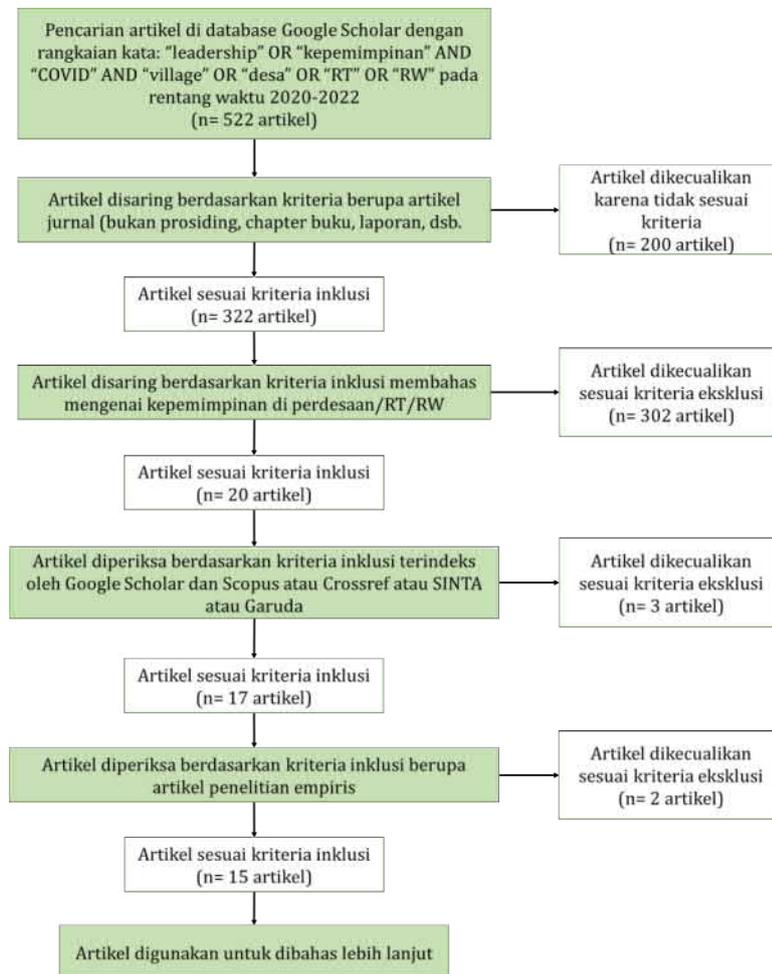
Adapun hasil penelitian (Hidayat, 2021) menunjukkan keberhasilan gaya kepemimpinan yang condong kolaboratif-transaksional. Sisi kepemimpinan kolaboratif salah satunya ditunjukkan dengan pelaksanaan musyawarah desa dalam perumusan kebijakan desa dalam menghadapi pandemi (Hidayat, 2021), karena kolaborasi ini dirasa penting dalam situasi yang tidak ada pihak yang dirasa "lebih tahu" dari lainnya. Selain itu, kepemimpinan kepala desa juga tercatat akomodatif terhadap warganya, sehingga mampu menimbulkan kesadaran masyarakat untuk mematuhi kebijakan desa (Hidayat, 2021).

Sedangkan sisi kepemimpinan transaksional terlihat dari mekanisme sanksi/*punishment* yang dilakukan dalam jangka pendek oleh aparat dan juga masyarakat kepada pihak yang melanggar kebijakan desa yang telah disepakati bersama. Penggunaan kepemimpinan transaksional dalam jangka pendek ini sesuai dengan penjelasan (Bass and Bass, 2018) di atas. Selain gaya kepemimpinan, studi (Hidayat, 2021) juga berhasil mengungkap 3 kompetensi yang perlu dimiliki pemimpin desa dalam situasi pandemi COVID-19 yaitu: pengetahuan; penguasaan perangkat teknologi komunikasi; dan pemberian solusi permasalahan warga desa. Meskipun demikian, memang perlu dicatat bahwa penelitian (Hidayat, 2021) tersebut sebenarnya membandingkan antara 3 tipologi kepemimpinan menurut Max Weber yakni kepemimpinan rasional, kepemimpinan

karismatik, dan kepemimpinan tradisional, yang dalam kesimpulan studinya kepala desa lebih condong menggunakan kepemimpinan rasional. Akan tetapi indikator-indikator yang ada menunjukkan kecondongan pada kepemimpinan kolaboratif-transaksional.

Adapun penelitian (Marina, 2022) menunjukkan bahwa kepala desa menerapkan gaya kepemimpinan inklusif dalam rangka memperkuat ketahanan pangan terlebih di masa pandemi. Gaya kepemimpinan inklusif yang dimaksud ini merupakan tipe kepemimpinan progresif-inovatif, bukan kepemimpinan regresif dan konservatif-involutif (Marina, 2022). Aspek progresif-inovatif tersebut, serta praktik membuka ruang bagi seluruh warga, terlebih kelompok rentan dan marjinal, serta usaha membentuk pemerintahan yang peduli pada penguatan ketahanan pangan melalui pelayanan dan perlindungan pangan terhadap warga cukup identik dengan kepemimpinan *servant*. Selain itu, kepala desa juga diketahui memiliki kerendahan hati, perhatian dan mendahulukan kepentingan warganya.

Akan tetapi uniknya, studi (Marina, 2022) pada lokus tersebut juga mengungkapkan bahwa praktik kepemimpinan kepala desa tidak cukup berhasil dalam rangka memperkuat ketahanan pangan terlebih di masa pandemi. Masalah utama yang dihadapi yakni praktik kepemimpinan kepala desa terlihat kurang memiliki kharisma yang dapat membuatnya mampu memobilisasi budaya lama pengikutnya yang dirasa perlu ditransformasi. Oleh karenanya sering ditemui kritik dari warga desa yang merindukan kepemimpinan yang lebih *powerfull* sebagaimana kepala desa sebelumnya dalam mengupayakan ketahanan pangan (Marina, 2022). Kepala desa juga teridentifikasi kesulitan dalam mentransformasi kebiasaan pengolahan pangan sebelumnya (Marina, 2022). Dari studi ini terlihat perlunya praktik kepemimpinan transformasional di lokus studi tersebut untuk mentransformasi budaya lama, memperhatikan juga bahwa kharisma merupakan salah satu kepemimpinan transformasional sebagaimana dijelaskan (Bass and Bass, 2018).



**Gambar 2.** Diagram PRISMA Pencarian dan Pemilihan Artikel  
 Sumber: Diadopsi dari Moher *et al.*, (2010)

Tabel 2. Daftar Artikel Jurnal Diinklusi

No	Sitasi	Judul	Jurnal	Indeksasi	Lokasi Studi	Temuan Utama Terkait Kepemimpinan
1	(Widharto <i>et al.</i> , 2022)	Exploration of Transformational Leadership in Handling COVID-19	ITALIENISCH	GS dan Scopus (Q4)	Pada 1 desa (tidak disebutkan)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerapan gaya <i>transformational leadership</i> di daerah perdesaan Indonesia dapat secara efektif mencegah penularan COVID-19 dan mengatasi permasalahan yang timbul saat pandemi.</li> <li>• Terdapat bukti yang kuat menunjukkan relevansi komponen-komponen kepemimpinan transformasional yakni: <i>charismatic/idealized influence, inspirational motivation, intellectual stimulation</i>, dan <i>individualized consideration</i> dalam penanganan pandemi di perdesaan</li> <li>• Kepala desa transformatif tidak hanya berperan dalam pemenuhan kebutuhan ekonomi dan pendampingan sosial saja, tetapi juga perlindungan kesehatan warganya.</li> </ul>
2	(Wua, Sambiran and Lopian, 2021)	Kepemimpinan Hukum Tua Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dimasa Pandemi Corona Virus Disease 19	Eksekutif	GS dan Sinta (S2)	Desa Tokin, Sulawesi Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam keadaan pandemi, kepala desa terdeteksi melakukan perubahan dari sisi budaya kerja, kebijakan, dan fokusnya pada penanganan dampak COVID-19.</li> <li>• Dengan kepemimpinannya, kepala desa juga dapat mendukung kesuksesan program pemerintah pusat maupun daerah.</li> </ul>
3	(Djafri, Pauweni and Badu, 2021)	Peningkatan Pendapatan Perekonomian Kelompok UMKM Melalui Pemanfaatan, Peran dan Rencana Aksi Pelaksanaan SDGs Desa	Jurnal SOLMA	GS dan Sinta (S2)	Desa Bilato, Gorontalo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dalam rangka terus menyukseskan SDGs, studinya mencatat perlunya penggunaan strategi kepemimpinan kreatif untuk mensinergikan potensi desa, memerhatikan adanya imbas pandemi terhadap pelaksanaan program SDGs khususnya pada bidang kesehatan, kesejahteraan, pendidikan, dan ekonomi.</li> <li>• Penelitian difokuskan pada SDGs, bukan penanganan pandemi.</li> </ul>
4	(Azizi and Sulistiyani, 2021)	Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Pengelolaan Bantuan Sosial Tunai Di Masa Pandemi Covid-19 Pada Desa Muntang Kabupaten Purbalingga	JIANA: Jurnal Ilmu Administrasi Negara	GS dan Sinta (S3)	Desa Muntang, Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepemimpinan diimplementasikan secara legal-formal</li> <li>• Terdapat masalah dalam penyaluran bansos sampai terjadi protes warga, namun pemimpin kurang <i>agile</i> menyelesaikannya (mengindikasikan perlunya pemimpin yang mampu menyesuaikan dan menyelesaikan masalah)</li> </ul>
5	(Rizaldi, Ariany and Putri, 2021)	Collaborative leadership of Wali Nagari in mitigation of the Covid-19 pandemic in Nagari Rancak	Journal of Governance and Public Policy	GS dan Sinta (S4)	Di 5 desa di Sumatera Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penerapan kepemimpinan kolaboratif secara maksimal di 2 desa terbukti mampu mengatasi dampak COVID-19 lebih baik daripada 3 desa lain yang tidak menerapkannya.</li> <li>• Kepemimpinan kolaboratif mendorong desa lebih inovatif dengan pelibatan semua pihak, serta lebih variatif</li> </ul>

No	Sitasi	Judul	Jurnal	Indeksasi	Lokasi Studi	Temuan Utama Terkait Kepemimpinan
						usaha/aktivitas penanggulangannya.
6	(Khosiah, Ibrahim and Muhardini, 2021)	Tingkat Kepuasan Masyarakat Terhadap Kepemimpinan Kepala Desa di Desa Kalijaga Tengah Kecamatan Aikmel Kabupaten Lombok Timur	Jurnal Pendidik Indonesia	GS dan Sinta (S6)	Desa Kalijaga Tengah, Nusa Tenggara Barat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penelitian berfokus pada pengukuran kepuasan terhadap kinerja kepala desa, bukan pada penanganan pandemi.</li> <li>• Khususnya dalam menghadapi bencana atau musibah mendadak seperti pandemi, kepala desa telah responsif dalam mengalokasikan dan menggerakkan bantuan secara tepat sasaran, misalnya bansos saat pandemi.</li> </ul>
7	(Lestari, 2021)	Kepemimpinan Integratif Lurah Dan Kontribusi Masyarakat Dalam Meningkatkan Sarana Dan Prasarana Di Desa Rukun Mulyo	Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ilmu Sosial dan Politik [JIMSIPOL]	GS dan Sinta (S6)	Desa Rukun Mulyo, Sumatera Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepemimpinan integratif dan partisipatif dilakukan oleh kepala desa dalam menyukseskan pembangunan, namun ada yang terhambat karena pengalihan anggaran untuk bantuan langsung masyarakat dalam pandemi.</li> <li>• Penelitian berfokus pada eksplorasi kepemimpinan integratif dalam pembangunan desa, bukan pada penanganan pandemi.</li> </ul>
8	(Utaminingsih, Sabariman and Riniwati, 2020)	Representasi Feminisme pada Kepemimpinan Perempuan di Madura (Studi Keberhasilan Kepala Desa Perempuan Menjadikan Desa Bunder Sebagai Desa Swakarya dan Desa Swasembada)	Kafa`ah: Journal of Gender Studies	GS dan Garuda	Desa Bunder, Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepemimpinan feminisme transformasional menjadikan Desa Bunder sebagai desa swakarya dan desa swasembada, juga keberhasilan adaptasinya dengan pemanfaatan teknologi informasi.</li> <li>• Pada saat menghadapi COVID-19 profesionalisme dan kerjasama tim diperkuat.</li> </ul>
9	(Bahrianoor and Juwita, 2021)	Kepemimpinan Lokal dan Modal Sosial Dalam Pembangunan Desa Pada Masyarakat Eks Transmigrasi Desa Garantung Kecamatan Maluku Kabupaten Pulang Pisau	Journal of Government Science (GovSci)	GS dan Garuda	Desa Garantung, Kalimantan Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepala desa mampu menggali dan menggerakkan potensi sosial berupa kebersamaan, kepercayaan, partisipasi, sikap saling memberi dan menerima yang diikat oleh nilai dan norma dan dipatuhi bersama</li> <li>• Kaitannya dengan pandemi, dengan potensi sosial tersebut desa Garantung dapat tanggap, tangguh dan tetap melakukan inovasi di masa pandemi</li> </ul>
10	(Korua, Rondonuwu and Pati, 2021)	Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19 Di Desa Amongena 3 Kecamatan Langowan Timur Kabupaten Minahasa	Jurnal Politico	GS dan Garuda	Desa Amongena 3, Sulawesi Utara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepemimpinan kepala desa cukup baik dilakukan dengan memotivasi perilaku masyarakat, mengedukasi dan menerapkan langkah-langkah yang harus ditaati oleh masyarakat agar terhindar dari paparan COVID-19</li> </ul>
11	(Hidayat, 2021)	Kepemimpinan Kepala Desa Selama Masa Pandemi Covid-19 Di Desa Jelgung Kecamatan Robatal Kabupaten Sampang	Public Adsmistration Journal of research	GS dan Garuda	Desa Jelgung, Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Model kepemimpinan rasional demokratis kepala desa pada masa COVID-19 cukup berhasil.</li> <li>• Kolaborasi-demokrasi dilakukan misalnya pembentukan posko COVID-19 dan musyawarah keputusan penting seperti</li> </ul>

No	Sitasi	Judul	Jurnal	Indeksasi	Lokasi Studi	Temuan Utama Terkait Kepemimpinan
						<p>penentuan warga yang menerima bansos. Penegakan juga dilakukan berdasarkan kesepakatan musyawarah.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiga keahlian yang harus dimiliki pemimpin desa dalam situasi pandemi: pengetahuan; penguasaan perangkat TIK; dan pemberian solusi permasalahan warga desa.</li> </ul>
12	(Atika and Robbani, 2021)	Peran Kepemimpinan Kepala Desa Dimasa Pandemi di Desa Riding Panjang Kepulauan Bangka Belitung	Studia Manageria	GS dan Garuda	Desa Riding Panjang, Kepulauan Bangka Belitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepemimpinan kepala desa dimasa pandemi dipandang baik, dengan memberikan sosialisasi dan edukasi; memotivasi warga untuk tidak panik; selalu melakukan rapat dalam penentuan kebijakan penting semisal penentuan penerima bantuan; selalu <i>update</i> mengelola informasi; sehingga desa tsb ditunjuk mewakili kecamatan Belinyu sebagai desa “Tegap Mandiri”</li> <li>• Kepala desa merangkul banyak pihak semisal sekolah, tokoh agama, tokoh masyarakat, kepolisian, dalam pencegahan.</li> </ul>
13	(Hanum, Hariani and Herawati, 2021)	Potret Kepemimpinan Perempuan pada Lurah Mangunharjo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang	Journal of Public Policy and Management	GS dan Garuda	Kelurah Mangunharjo, Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaya kepemimpinan transformasional yang dilakukan lurah terbukti berhasil dalam pandemi, dicirikan dengan kharisma, inspirasi, stimulasi intelektual, dan pertimbangan individu, juga dengan didorong adanya <i>sense of belonging</i> dan keterbukaan saran dan masukan.</li> <li>• Pada kondisi COVID kelurahan tetap melakukan kegiatan dengan mengikuti protokol kesehatan.</li> </ul>
14	(Marina, 2022)	Gaya Kepemimpinan Inklusif Kepala Desa Plawikan Dalam Memperkuat Ketahanan Pangan Di Masa Pandemi Covid-19	JPKM: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat	GS dan Garuda	Desa Plawikan, Jawa Tengah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaya kepemimpinan inklusif dilakukan untuk memperkuat ketahanan pangan untuk melayani warga yang membutuhkan, terlebih di masa pandemi, diantaranya dengan membuka ruang partisipasi bagi seluruh warga.</li> <li>• Namun, sifat inklusif-melayani dalam kepemimpinan kepala desa kurang efektif dalam mentransformasi budaya warga.</li> </ul>
15	(Sutowo, Nuryanti and Basuki, 2021)	Pengaruh Gaya Kepemimpinan Ketua RT Terhadap Partisipasi Masyarakat Menjaga Keamanan Lingkungan di Masa Pandemi Covid-19	JURNAL TRANSLITERA	GS dan Crossref	Desa Pagerwojo, Jawa Timur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaya kepemimpinan ketua RT berpengaruh terhadap partisipasi masyarakat menjaga keamanan lingkungan di masa pandemi.</li> <li>• Gaya kepemimpinan direktif, supportif, dan partisipatif perlu dipertahankan oleh ketua RT dalam penanganan pandemi</li> </ul>

Sumber: dokumen olahan pribadi penulis

Selanjutnya hasil studi (Azizi and Sulistiyani, 2021) menunjukkan bahwa dalam lokus studinya, kepala desa sejatinya telah bertanggungjawab penuh dalam menangani warga desa yang terdampak pandemi, yakni dengan mempraktikkan kepemimpinan yang bersifat legal formal dan patuh terhadap segala aturan dari pemerintah di atasnya (Azizi and Sulistiyani, 2021). Kepemimpinan yang dilakukan oleh kepala desa tersebut lebih condong kepada gaya kepemimpinan transaksional, yakni lebih mempertahankan *status quo* dan rigid terhadap peraturan dalam penyaluran bantuan sosial. Dalam lokus penelitian tersebut, terindikasi dibutuhkan kepemimpinan transformasional.

Hal ini terlihat dari munculnya permasalahan saat pembagian bantuan dilaksanakan, yakni adanya perbedaan data penerima yang turun dari pemerintah pusat dengan data penerima yang diusulkan oleh pihak desa, selain juga permasalahan tidak *update*-nya data di pihak desa sebelumnya (Azizi and Sulistiyani, 2021). Penelitian mereka mencatat perlunya pemimpin yang mampu menyesuaikan dan menyelesaikan masalah tersebut, termasuk data dan akurasinya, karena pemimpinan disaat krisis harus menyesuaikan dan mampu menangani apapun masalah yang dihadapi (Azizi and Sulistiyani, 2021).

Adapun studi (Sutowo, Nuryanti and Basuki, 2021) menunjukkan bahwa gaya kepemimpinan ketua RT berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam mensukseskan kegiatan di wilayahnya termasuk kegiatan terkait penanganan COVID-19 (Sutowo, Nuryanti and Basuki, 2021). Namun demikian, memang penelitian mereka hanya menguji berpengaruh/tidaknya gaya kepemimpinan model jalur-tujuan menurut Robert J. House yang meliputi kepemimpinan direktif, supportif, partisipatif, dan berorientasi pada prestasi, terhadap masyarakat sebagai pengikut, dan tidak ada penjelasan lanjutan yang mengindikasikan kecondongan pada gaya kepemimpinan transformasional, transaksional, *servant*, maupun kolaboratif.

Lebih lanjut, hasil penelitian (Bahrianoor and Juwita, 2021) mengindikasikan praktik kepemimpinan kolaboratif dan transformasional. Hal ini ditunjukkan dengan sikap kepala desa yang menggali dan mampu menggerakkan potensi sosial berupa kebersamaan, kepercayaan, partisipasi, sikap saling memberi dan menerima yang diikat oleh nilai dan norma dan dipatuhi bersama, sehingga dengan potensi sosial tersebut desa dapat tanggap dan tangguh (Bahrianoor and Juwita, 2021). Meskipun memang fokus penelitian

mereka lebih pada implikasi kepemimpinan dan modal sosial terhadap pembangunan, namun dengan kepemimpinan kolaboratif-transformasional, kepala desa berhasil memimpin desa terus berinovasi dalam pandemi, sehingga terpilih sebagai 125 dari 575 Desa Brilian secara Nasional yang diselenggarakan oleh Bank BRI bekerjasama dengan bumdes.id (Bahrianoor and Juwita, 2021).

Selain itu, penelitian (Utaminingsih et al., 2020) di daerah Madura memperlihatkan keberhasilan kepemimpinan feminis bergaya transformasional oleh kepala desa perempuan. Meskipun memang konteks penelitian mereka tidak hanya difokuskan pada penanganan COVID-19, namun penelitian tersebut juga mencatat keberhasilan desa dalam menghadapi pandemi dengan penguatan profesionalisme dan kerjasama aparat desa. Artinya, praktik kepemimpinan transformasional cukup relevan dalam menghadapi krisis pandemi.

Kemudian yang terakhir ada penelitian (Khosiah, Ibrahim and Muhandini, 2021), (Djafri, Pauweni and Badu, 2021), dan (Lestari, 2021) yang juga tidak secara langsung berfokus membahas tentang konteks penanganan pandemi. Penelitian (Khosiah, Ibrahim and Muhandini, 2021) berfokus mengukur kepuasan warga terhadap kinerja kepala desa. Namun studi mereka juga mengungkapkan bahwa dalam menghadapi bencana atau musibah mendadak seperti COVID-19, kepala desa telah bertindak responsif serta mampu mengalokasikan bantuan secara tepat (Khosiah, Ibrahim and Muhandini, 2021), yang hal tersebut mendukung kepuasan warga. Adapun studi (Djafri, Pauweni and Badu, 2021) berfokus pada *Sustainable Development Goals* (SDGs) atau pembangunan desa. Dalam rangka terus menyukseskan SDGs, studinya mencatat perlunya penggunaan strategi kepemimpinan kreatif untuk mensinergikan potensi desa, memerhatikan adanya imbas pandemi terhadap pelaksanaan program SDGs khususnya pada bidang kesehatan, kesejahteraan, pendidikan, dan ekonomi.

## KESIMPULAN

Kepemimpinan perdesaan dalam menghadapi pandemi Covid-19 atau krisis-krisis lainnya yang identik, dapat memanfaatkan kombinasi gaya kepemimpinan transaksional untuk jangka pendek, gaya transformasional untuk jangka panjang, serta gaya kolaboratif jika menghadapi masalah kompleks atau kurang ada pengetahuan yang memadai. Pemimpin perdesaan perlu jeli dalam memilih kapan waktu atau situasi yang tepat untuk

mengimplementasikan gaya kepemimpinan yang tepat. Adapun beberapa kemampuan kepemimpinan yang dominan diperlukan pemimpin perdesaan dalam menghadapi pandemi antara lain yakni: kemampuan memotivasi, membimbing, mengedukasi, menjadi *role model*, semangat terus belajar/*update* kompetensi, terbuka/demokratis, menginklusi, kerja sama, dan supportif. Hasil penelitian ini berkontribusi pada perkembangan ilmu pengetahuan terkait implementasi gaya kepemimpinan yang relevan di tataran perdesaan di Indonesia dalam menghadapi krisis kesehatan publik/pandemi.

#### REKOMENDASI

1. Bagi para praktisi pemimpin di daerah perdesaan di Indonesia, baik di tataran kepala desa/lurah, maupun tataran RT/RW, agar mengadopsi kombinasi gaya kepemimpinan transaksional, kolaboratif, serta transformasional sesuai dengan *timing* dan situasi yang sesuai.
2. Bagi para akademisi, masih nihilnya penelitian mengenai kepemimpinan perdesaan dalam kondisi pandemi di wilayah paling timur Indonesia seperti Maluku dan Papua, menjadi salah satu peluang penelitian empiris lebih lanjut.

#### UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada dosen penulis, bapak Dr. Pande Made Kutaneegara, M.Si.; bapak Dr. Agus Heruanto Hadna, M.Si.; Prof. Dr. Muhadjir M. Darwin, M.P.A.; dan bapak Dr. Hakimul Ikhwan, S.Sos, MA, serta seluruh pihak yang mendukung penulisan artikel ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

Afrizal, S., & Dewi, P. T. 2021. Dampak Covid-19 Pada Pedagang Kaki Lima (Pkl) Di Kota Serang. *Jurnal Sosiologi Nusantara*, 7(2), 279–298. <https://doi.org/10.33369/jsn.7.2.279-298>

Alblooshi, M., Shamsuzzaman, M., & Haridy, S. 2020. The relationship between leadership styles and organisational innovation: A systematic literature review and narrative synthesis. In *European Journal of Innovation Management*. 24(2). <https://doi.org/10.1108/EJIM-11-2019-0339>

Atika, N., & Robbani, M. 2021. Peran Kepemimpinan Kepala Desa Dimasa Pandemi di Desa Riding Panjang Kepulauan Bangka Belitung. *Studia Manageria*, 3(2), 135–148. <https://doi.org/10.19109/studiamanageria.v3i2.9342>

Azizi, C. N., & Sulistiyani, L. S. 2021. KEPEMIMPINAN KEPALA DESA DALAM PENGELOLAAN BANTUAN

SOSIAL TUNAI DI MASA PANDEMI COVID-19 PADA DESA MUNTANG KABUPATEN PURBALINGGA. *JIANA: Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 19(2), 1–11.

Bahrianoor, & Juwita, D. R. 2021. Kepemimpinan Lokal dan Modal Sosial Dalam Pembangunan Desa Pada Masyarakat Eks Transmigrasi Desa Garantung Kecamatan Maluku Kabupaten Pulang Pisau ( Local Leadership and Social Capital in Rural Development in Ex- Transmigration Village of Garantung , Sub- *Journal of Government Science (GovSci)*, 2(1), 17–27.

BPS. 2022. Tingkat Ketimpangan Pengeluaran Penduduk Indonesia September 2021. Jakarta: BPS

Djafri, N., Pauweni, A. A. J., & Badu, S. Q. 2021. Peningkatan Pendapatan Perekonomian Kelompok UMKM Melalui Pemanfaatan , Peran dan Rencana Aksi Pelaksanaan SDGs Desa. *Jurnal SOLMA*, 10(03), 456–462.

Elo, S., & Kyngäs, H. 2008. The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>

Giambatista, R., McKeage, R., & Brees, J. 2020. Cultures of Servant Leadership and Their Impact. *Journal of Values-Based Leadership*, 13(1). <https://doi.org/10.22543/0733.131.1306>

Hadi, S., Tjahjono, H. K., & Palupi, M. 2020. *SYSTEMATIC REVIEW: META SINTESIS UNTUK RISET PERILAKU ORGANISASIONAL* (D. W. P. Ranto (ed.); 1st ed., Issue March). Vivavictory abadi.

Hanum, S. N., Hariani, D., & Herawati, A. R. 2021. Potret Kepemimpinan Perempuan pada Lurah Mangunharjo, Kecamatan Tembalang, Kota Semarang. *Journal of Public Policy and Management*.

Hidayat, E. 2021. Kepemimpinan Kepala Desa Selama Masa Pandemi Covid-19 Di Desa Jelgung Kecamatan Robatal Kabupaten Sampang. *Public Administration Journal of Research*, 3(1), 121–134.

Humaedi, M. A., Purwaningsih, S. S., Sundary, L. V., & Fathy, R. 2021. Membangun Kegotongroyongan Dan Mengaktifkan Peran Kepemimpinan Lokal: Strategi Pentahelix Penanganan Dampak Covid-19. *Jurnal Masyarakat Dan Budaya*, 23(1), 39–58. <https://doi.org/10.14203/jmb.v23i1.1203>

Hunt, T., & Fedynich, L. 2018. Leadership: Past, Present, and Future: An Evolution of an Idea. *Journal of Arts & Humanities*, 08(2), 20–26. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18533/journal.v8i2.1582>

Kamim, A. B. M. 2021. Pembelajaran Kebijakan Masa Pandemi Covid-19: Sebuah Sanggahan Atas Artikel Widaningrum dan Mas'udi (2020). *Jurnal Borneo Administrator*, 17(1), 21–40. <https://doi.org/10.24258/jba.v17i1.721>

Katadata. 2021a. *Mayoritas Warga Nilai Harga Tes*

PCR dan Antigen Masih Mahal.

Katadata. 2021b. *SOROT: Deretan Pemain Besar dan Para Tokoh di Pusaran Bisnis Tes PCR*. Katadata. <https://katadata.co.id/yuliawati/berita/618c787e4acf5/sorot-deretan-pemain-besar-dan-para-tokoh-di-pusaran-bisnis-tes-pcr>

KemenkopMK. 2021. *Penting, Peran Pemimpin Desa/Kelurahan & RT-RW dalam Tangani Pandemi*. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia Dan Kebudayaan. <https://www.kemenkopmk.go.id/penting-peran-pemimpin-desakelurahan-rt-rw-dalam-tangani-pandemi>

Khosiah, Ibrahim, & Muhandini, S. 2021. Tingkat Kepuasan Masyarakat Terhadap Kepemimpinan Kepala Desa di Desa Kalijaga Tengah Kecamatan Aikmel Kabupaten Lombok Timur. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 4(1), 185-209.

King, A. S. 1990. Evolution of Leadership Theory. *Vikalpa*, 15(2), 43-54.

Kitchenham, B. 2004. Procedures for Performing Systematic Reviews. In *Keele University Technical Report*. Keele University Technical Report TR/SE-0401 ISSN:1353-7776.

Korua, C. T., Rondonuwu, A. R., & Pati, A. B. 2021. Kepemimpinan Kepala Desa Dalam Menghadapi Pandemi Covid-19 Di Desa Amongena 3 Kecamatan Langowan Timur Kabupaten Minahasa. *Jurnal Politico*. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/politico/article/view/34734>

Kurniadi, A. 2021. Implementasi Nilai Etika Dan Moral dalam Membangun Integritas Kepemimpinan pada Masa Pandemi Covid-19 Implementation. *Jurnal Inspirasi*, 11(1), 67-73.

Lestari, U. D. 2021. Kepemimpinan Integratif Lurah Dan Kontribusi Masyarakat Dalam Meningkatkan Sarana Dan Prasarana Di Desa Rukun Mulyo. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ilmu Sosial Dan Politik [JIMSIPOL]*, 1(3), 1-9.

Lune, H., & Berg, B. L. 2017. *Methods for the Social Sciences Global Edition*.

Malakyan, P. G. 2014. FOLLOWERSHIP IN LEADERSHIP STUDIES: A Case of Leader-Follower Trade Approach. *Journal of Leadership Studies*, 7(4), 20-30. <https://doi.org/10.1002/jls>

Maleha, N. Y., Saluza, I., & Setiawan, B. 2021. Dampak Covid-19 Terhadap Pendapatan Pedagang Kecil Di Desa Sugih Waras Kec. *Teluk Gelam Kab. OKI. Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, 7(03), 1441-1448. <http://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jiedoi>:<http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v7i3.3476>

Marina, R. 2022. GAYA KEPEMIMPINAN INKLUSIF KEPALA DESA PLAWIKAN DALAM MEMPERKUAT

KETAHANAN PANGAN DI MASA PANDEMI COVID-19 (Penelitian di Desa Plawikan Kecamatan Jogonalan Kabupaten Klaten). *JPKM: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1(2), 400.

Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., & Altman, D. G. 2010. Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: The PRISMA statement. *International Journal of Surgery*, 8(5), 336-341. <https://doi.org/10.1016/j.ijsu.2010.02.007>

Montuori, A., & Donnelly, G. 2018. Transformative Leadership. *Handbook of Personal and Organizational Transformation*, November 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-29587-9>

Mufida, A. 2020. Polemik Pemberian Bantuan Sosial Di Tengah Pandemi Covid 19. *ADALAH Buletin Hukum & Keadilan*, 4(1), 159-166.

Perry, A., & Hammond, N. 2002. Systematic Reviews: The Experiences of a PhD Student. *Psychology Learning & Teaching*, 2(1), 32-35. <https://doi.org/10.2304/plat.2002.2.1.32>

Petticrew, M., & Roberts, H. 2006. Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide. In *Systematic Reviews in the Social Sciences: A Practical Guide*. <https://doi.org/10.1002/9780470754887>

Purnomo, N. A. 2022. Dampak Social Distancing Terhadap Pedagang Kaki Lima Di Benteng Vastenburg Surakarta (Analisis Teori Fungsionalisme Struktural). *DIMENSIA: Jurnal Kajian Sosiologi*, 10(2), 107-114. <https://doi.org/10.21831/dimensia.v10i2.47296>

Rizaldi, S., Ariany, R., & Putri, A. A. 2021. Collaborative leadership of Wali Nagari in mitigation of the Covid-19 pandemic in Nagari Rancak. *Journal of Governance and Public Policy*, 8(1), 37-49. <https://journal.umy.ac.id/index.php/GPP/article/view/10877>

Rokhim, D. A., Alfiah, L. N., & Wulandari, I. A. I. 2021. Analisis Dampak Pembatasan Sosial dan Kerja di Rumah terhadap PKL Kelurahan Celep. *ETHOS: Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat*, 9(1), 15-22. <https://doi.org/10.29313/ethos.v9i1.6015>

Seftiyana, Y., & Angin, R. 2021. DAMPAK PEMBERLAKUAN PEMBATAAN KEGIATAN MASYARAKAT TERHADAP EKONOMI PELAKU USAHA MIKRO KECIL MENENGAH (Studi Kasus di Kecamatan Ledokombo Kabupaten Jember). *Prosiding Ilmu Pemerintahan*, 187-199.

Shu, Q., & Wang, Y. 2021. Collaborative leadership, collective action, and community governance against public health crises under uncertainty: A case study of the quanjingwan community in China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(2), 1-12. <https://doi.org/10.3390/ijerph18020598>

Siswanto, S. 2012. Systematic Review Sebagai Metode Penelitian Untuk Mensintesis Hasil-Hasil Penelitian

(Sebuah Pengantar). *Buletin Penelitian Sistem Kesehatan*, 13(4), 326–333. 71–81.

Snyder, H. 2019. Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104(July), 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>

Stauffer, D. C., & Maxwell, D. L. 2020. Transforming Servant Leadership, Organizational Culture, Change, Sustainability, and Courageous Leadership. *Journal of Leadership, Accountability and Ethics*, 17(1), 105–116. <https://doi.org/10.33423/jlae.v17i1.2793>

Sutedjo, A., & Murtini, S. 2021. Jurnal Geografi Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Pedagang Keliling Di Kelurahan Kedurus Kota Surabaya. *Geografi*, 19, 25–34.

Sutowo, Nuryanti, & Basuki, H. 2021. Pengaruh Gaya Kepemimpinan Ketua RT Terhadap Partisipasi Masyarakat Menjaga Keamanan Lingkungan di Masa Pandemi Covid-19 (Studi Kasus di RT 31 RW 08 Dusun Tegalrejo Desa Pagerwojo Kecamatan Kesamben-Blitar). *JURNAL TRANSLITERA*, 10(2), 6.

Tempo. 2021. *Tempo2021.pdf*. 2021. <https://nasional.tempo.co/read/1461266/polemik-21-juta-data-ganda-bansos-covid-19-risma-siap-jelaskan-pada-dpr>

Unicef, UNDP, Prospera, & SMERU. 2021. Analisis Dampak Sosial dan Ekonomi COVID-19 pada Rumah Tangga dan Rekomendasi Kebijakan Strategis untuk Indonesia. *SMERU Research Institute*, 1–7.

Utaminingsih, A., Sabariman, H., & Riniwati, H. 2020. Representasi Feminisme pada Kepemimpinan Perempuan di Madura (Studi Keberhasilan Kepala Desa Perempuan Menjadikan Desa Bunder Sebagai Desa Swakarya dan Desa Swasembada). *Kafa'ah: Journal of Gender Studies*, 10(2), 173–185.

Widharto, Hamidah, Santoso, B., & Fitriati, R. 2022. Exploration of Transformational Leadership in Handling COVID-19. *ITALIENISCH*, 12(1), 348–355. <http://www.italienisch.nl/index.php/VerlagSauerlander/article/view/205>

Wolor, C. W., Nurkhin, A., & Citriadin, Y. 2021. Leadership style for millennial generation, five leadership theories, systematic literature review. *Quality - Access to Success*, 22(184), 105–110. <https://doi.org/10.47750/QAS/22.184.13>

Wua, C. J., Sambiran, S., & Lopian, M. T. 2021. KEPEMIMPINAN HUKUM TUA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DIMASA PANDEMI CORONA VIRUS DISEASE 19 (Suatu Studi di Desa Tokin Kecamatan Motoling Timur). *Eksekutif*, 1(1), 1–12.

Zerini, T. A., & Thamrin, H. 2022. Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Kesejahteraan Pedagang kaki Lima di Kota Lubuk Pakam, Sumatera Utara. *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial "Humanitas" Fisip Unpas*, IV(1),

## Indeks Penulis

### A

- Abidin, Zainul, "Akuntabilitas Pemangku Kepentingan Dalam Program Pemberdayaan Petani Melalui Kredit Usaha Rakyat", 19(2): 201-211  
Adjie, Zulfikar, *lihat* Mahmud, Ramli  
Adnan, Abdhy Aulia, *lihat* Nasution, Mohd Farouq Hasymi  
Alikodra, Hadi S, *lihat* Kuswanda, Wanda  
Apriliana, Ceria, *lihat* Hutagalung, Poppy M  
Arma, Ambia *lihat* Sinaga, Anton P  
Astuti, Endang Puji, *lihat*, Yuneu, Yuliasih  
Azwar, "Evaluasi kesuksesan sistem pelatihan jarak jauh pada Balai Diklat Keuangan Makassar di masa pandemi Covid-19", 19(1): 53-67

### B

- Berliandaldo, Mahardhika, *lihat* Fasa, Angga Wijaya Holman  
Buditiawan, Kristian, "Rasio kinerja keuangan daerah dan pembiayaan infrastruktur di Kabupaten Bondowoso", 19(1): 21-30

### D

- Darina, Silvia, *lihat* Sinaga, Anton P  
Darina, Silvia, *lihat* Utama, Indra  
Didi, La, *lihat* Abidin, Zainul

### F

- Falah, Anta Ibnul, "Gaya Kepemimpinan dalam Situasi Pandemi COVID-19 di Daerah Perdesaan Indonesia", 19(2): 219-233  
Fasa, Angga Wijaya Holman, "Pengelolaan geowisata berkelanjutan dalam mendukung pelestarian warisan geologi: perspektif collaborative governance", 19(1): 79-97

### H

- Hajar, Siti, *lihat* Sinaga, Anton P  
Hanu, La, *lihat* Kholis, Azizul  
Harahap, R Hamdani, *lihat* Kuswanda, Wanda  
Hassanudin, Abdul Fatah, *lihat* Kholis, Azizul  
Hendri, Joni, *lihat*, Yuneu, Yuliasih  
Husni, Nobrya, *lihat* Utama, Indra  
Hutagalung, Poppy M, "Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021", 19(2): 173-186  
Hutapea, Freddy J., "Perbaikan Tata Niaga dan Regulasi Pengelolaan dalam Mengoptimalkan Kontribusi Kemenyan Terhadap Penerimaan Negara dan Petani", 19(2): 99-106

### I

- Ipa, Mara, *lihat*, Yuneu, Yuliasih

### J

- Junarto, Rohmat, "Reforma Agraria: Refleksi atas kinerja Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Daerah Istimewa Yogyakarta", 19(2): 133-145

### K

- Kholik, Kholilul, *lihat* Sinaga, Anton P  
Kholis, Azizul, "Kebijakan akuntansi lingkungan untuk mendukung pariwisata berkelanjutan di Kawasan Danau Toba Provinsi Sumatera Utara", 19(1): 45-52

Kustanto, Munari, "Pengembangan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo dalam Perspektif Komunitas", 19(2): 159-171

Kuswanda, Wanda, "Kriteria, Kelembagaan dan Kebijakan Prioritas dalam Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli di Sumatera Utara", 19(2): 107-116

## L

Lamin. Pratiara, *lihat* Hutapea, Freddy J.

Lubis, Afri Winata, *lihat* Sinaga, Anton P

Luthfi Ahmad N., *lihat* Junarto, Rohmat

## M

Mahmud, Ramli, "Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo", 19(2): 187-199

## N

Nasution, Mohd Farouq Hasymi, "Pengaruh modal psikologis dan penerimaan teknologi terhadap sistem pemerintahan berbasis elektronik pada Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Pakpak Bharat", 19(1): 11-19

Nugrahadi, Eko Wahyu, *lihat* Kholis, Azizul

## P

Pasaribu, Parlin Hotmartua Putra, "Hubungan Faktor Kemiringan Lereng, Jenis Tanah, dan Tipe Penggunaan Lahan Terhadap Resiko Bahaya Erosi", 19(2): 147-158.

## S

Santoso, Eko Budi, *lihat* Buditiawan, Kristian

Siagian, Dumora J M, *lihat* Sinaga, Anton P

*lihat* Hutagalung, Poppy M

Siba, Syarifuddin, *lihat* Utama, Indra

Sibarani, Robert, *lihat* Kuswanda, Wanda

Silaban, Martina, *lihat* Utama, Indra

Simandalahi, Tiurmaida, "Hubungan self-efficacy dengan kesiapsiagaan menghadapi banjir pada masyarakat Desa Dusun dalam Kecamatan Siulak Kabupaten Kerinci", 19(1): 69-77

Sinaga, Anton P, *lihat* Utama, Indra

Sinaga, Anton P, "Optimalisasi pengelolaan, pemanfaatan dan pengawasan dana Desa dalam meningkatkan perekonomian masyarakat Desa di Provinsi Sumatera Utara", 19(1): 31-44.

Sitorus, Jonni, *lihat* Hutagalung, Poppy M

Situmorang Rospita O. P., *lihat* Pasaribu, Parlin Hotmartua Putra

Sunandar, Ahmad Dany, *lihat* Hutapea, Freddy J.

Syafri, *lihat* Sinaga, Anton P

Syahputra, Deni *lihat* Utama, Indra

## U

Utama, Indra, "Inovasi Pengembangan Wisata Bahari di Pantai Timur Provinsi Sumatera Utara", 19(2): 117-131

## W

Wahono, Tri, *lihat* Yuneu, Yuliasih

Wijanarko, Tunjung F., *lihat* Junarto, Rohmat

Wulansari, Harvini, *lihat* Junarto, Rohmat

## Y

Yanita, *lihat* Utama, Indra

Yunus, Rasyid, *lihat* Mahmud, Ramli

Yuneu, Yuliasih, "Analisis kualitatif pengendalian Covid-19 berdasarkan kekuatan pentahelix di wilayah pariwisata Kabupaten Pangandaran", 19(1): 1-10

Yusuf, Muhammad, *lihat* Kholis, Azizul

## **Z**

Zahreni, Siti, *lihat* Nasution, Mohd Farouq Hasymi

Zaluchu, Fotarisman, "Memahami Interaksi Stunting dan Otonomi Perempuan", 19(2): 213-218.

## DAFTAR ISI VOLUME 19

	<i>Halaman</i>
Analisis kualitatif pengendalian Covid-19 berdasarkan kekuatan pentahelix di wilayah pariwisata Kabupaten Pangandaran (Yuneu Yuliasih, Endang Puji Astuti, Mara Ipa, Tri Wahono, dan Joni Hendri)	<i>1 - 10</i>
Pengaruh modal psikologis dan penerimaan teknologi terhadap sistem pemerintahan berbasis elektronik pada Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Pakpak Bharat (Mohd Farouq Hasymi Nasution, Abdhy Aulia Adnan dan Siti Zahreni)	<i>11 - 19</i>
Rasio kinerja keuangan daerah dan pembiayaan infrastruktur di Kabupaten Bondowoso (Kristian Buditiawan dan Eko Budi Santoso)	<i>21 - 30</i>
Optimalisasi pengelolaan, pemanfaatan dan pengawasan dana Desa dalam meningkatkan perekonomian masyarakat Desa di Provinsi Sumatera Utara (Anton Parlindungan Sinaga, Syafri, Siti Hajar, Kholilul Kholik, Nur Ambia Arma, Dumora Jenny M. Siagian, Silvia Darina dan Afri Winata Lubis)	<i>31 - 44</i>
Kebijakan akuntansi lingkungan untuk mendukung pariwisata berkelanjutan di Kawasan Danau Toba Provinsi Sumatera Utara (Azizul Kholis, Abdul Fatah Hassanudin, Muhammad Yusuf, La Hanu dan Eko Wahyu Nugrahadi )	<i>45 - 52</i>
Evaluasi kesuksesan sistem pelatihan jarak jauh pada Balai Diklat Keuangan Makassar di masa pandemi Covid-19 (Azwar)	<i>53 - 67</i>
Hubungan self-efficacy dengan kesiapsiagaan menghadapi banjir pada masyarakat Desa Dusun dalam Kecamatan Siulak Kabupaten Kerinci (Tiurmaida Simandalahi)	<i>69 - 77</i>
Pengelolaan geowisata berkelanjutan dalam mendukung pelestarian warisan geologi: perspektif collaborative governance (Angga Wijaya Holman Fasa, Mahardhika Berliandaldo)	<i>79 - 97</i>
Perbaikan Tata Niaga dan Regulasi Pengelolaan dalam Mengoptimalkan Kontribusi Kemenyan Terhadap Penerimaan Negara dan Petani (Freddy J Hutapea, Pratiara Lamin dan Ahmad Dany Sunandar)	<i>99 - 106</i>
Kriteria, Kelembagaan dan Kebijakan Prioritas dalam Mitigasi Konflik Manusia-Orangutan Tapanuli di Sumatera Utara (Wanda Kuswanda, R Hamdani Harahap, Hadi S Alikodra dan Robert Sibarani)	<i>107 - 116</i>
Inovasi Pengembangan Wisata Bahari di Pantai Timur Provinsi Sumatera Utara (Indra Utama, Syarifuddin Siba, Nobrya Husni, Anton P Sinaga, Silvia Darina, Martina Silaban, Deni Syahputra dan Yanita)	<i>117 - 131</i>
Reforma Agraria: Refleksi atas kinerja Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) di Daerah Istimewa Yogyakarta (Rohmat Junarto, Ahmad N. Luthfi, Tunjung F. Wijanarko dan Harvini Wulansari)	<i>133 - 145</i>
Hubungan Faktor Kemiringan Lereng, Jenis Tanah, dan Tipe Penggunaan Lahan Terhadap Resiko Bahaya Erosi (Parlin Hotmartua Putra Pasaribu, Rospita O. P. Situmorang)	<i>147 - 158</i>
Pengembangan Industri Kreatif di Kabupaten Sidoarjo dalam Perspektif Komunitas (Munari Kustanto)	<i>159 - 171</i>
Pengukuran Indeks Pembangunan Literasi Masyarakat di Sumatera Utara Tahun 2021	<i>173 - 186</i>

(Poppy M Hutagalung, Dumora J M Siagian, Jonni Sitorus dan Ceria Apriliana)	
Alternatif Penguatan Netralitas Birokrasi Melalui Budaya Politik Pada Pemilu 2019 di Kabupaten Boalemo (Ramli Mahmud, Rasid Yunus dan Zulfikar Adjie)	<i>187 - 199</i>
Akuntabilitas Pemangku Kepentingan Dalam Program Pemberdayaan Petani Melalui Kredit Usaha Rakyat (Zainul Abidin dan La Didi)	<i>201 - 211</i>
Memahami Interaksi Stunting dan Otonomi Perempuan (Fotarisman Zaluchu)	<i>213 - 218</i>
Gaya Kepemimpinan dalam Situasi Pandemi COVID-19 di Daerah Perdesaan Indonesia (Anta Ibnul Falah)	<i>219 - 233</i>

# Pedoman Penulisan Naskah Ilmiah Jurnal INOVASI

Jurnal INOVASI memuat karya tulis ilmiah hasil penelitian atau tinjauan kepustakaan dalam bidang pemerintahan dan kemasyarakatan, 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 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 desain 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 telaahtannya 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. Memanajemen 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](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.