

**JURNAL PERENCANAAN**  
Volume IV, Tahun 2017

**Diterbitkan oleh**

Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta  
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)

**Apresiasi**

Ucapan terimakasih disampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu pelaksanaan penyusunan Jurnal Perencanaan, yaitu Tim Penerbitan Jurnal Perencana Tahun 2017.

**Penanggungjawab**

Tavip Agus Rayanto

**Pemimpin Dewan Redaksi**

Dra. Wrih Puji Rarasati, M.Si.

**Penyunting**

Mudagdo, SH.  
Siti Asiyah, S.S

**Mitra Bestari**

Dr. Bevaola Kusumasari - Universitas Gadjah Mada

**Penulis Naskah**

Antarikso Trisno Bawono, ST. MT.  
Emy Kuspanyati, SE., MSc., MEng.  
Ester Rufariza, ST.  
Ir. Ika Warakasih Puspitawati, MT.  
Imam Budidharma, ST., Mec. Dev.  
Muh. Taufiq Ar Rahman, SIP.  
Pangky Arbindarta Kusuma, SE.  
Pinkan Mariskania Pasuhuk, SE., MA..  
Sri Giyanti, SE. MT.

**Penata Letak/Layout**

Imam Karyadi Aryanto, SIP., MPA.

**Juru Gambar**

Iwan Sutardi Budi Santoso, ST., MEng.

**Sekretariat**

Dwi Endah Cahyani, ST.  
Purnama

## KATA PENGANTAR

---

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa sehingga Jurnal Perencanaan Volume IV dapat terselesaikan. Jurnal ini disusun sebagai bagian dari proses memberikan ruang akademik sekaligus mempublikasikan hasil penulisan artikel para Pejabat Fungsional Perencana pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (BAPPEDA DIY). Penulisan artikel pada jurnal ini merupakan upaya BAPPEDA DIY mendorong peningkatan kompetensi pejabat fungsional perencana dalam penulisan artikel perencanaan.

Buku Jurnal Perencanaan ini memuat 9 (sembilan) artikel dari berbagai isu dan sejumlah alternatif solusi untuk bahan pengambilan kebijakan strategis. Bahkan, beberapa substansi yang disampaikan tersebut memuat konsep dan pendekatan perencanaan multidimensi yang diharapkan dapat memperkaya khazanah perencanaan bagi publik dan menjadi bahan masukan dalam proses perencanaan pembangunan jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang oleh para pemangku kepentingan di DIY.

Akhir kata kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan jurnal ini. Semoga Jurnal Perencanaan ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua.

Yogyakarta, Desember 2017

KEPALA

TAVIP AGUS RAYANTO

## DAFTAR ISI

---

KATA PENGANTAR.....	ii	
DAFTAR ISI.....	iii	
DAFTAR TABEL .....	v	
DAFTAR GAMBAR.....	vi	
A	DIFUSI TEKNOLOGI KAPAL INKA MINA 30 GT DALAM PENINGKATAN KAPASITAS PELAKU USAHA PERIKANAN DI DIY	
Antarikso Trisno Bawono .....	1	
B	KETAHANAN EKONOMI KLAS TER KERAJINAN PERAK DI KOTAGEDE, YOGYAKARTA, INDONESIA	
Emy Kuspariyati .....	14	
C	DILEMA KONTRADIKSI POTENSI DAN ARAH PEMBANGUNAN KAWASAN SELATAN DIY	
Ester Rufariza.....	23	
D	KEBERLANJUTAN KARST DI DIY SEBAGAI BAGIAN DARI POTENSI ALAM DI DIY STUDI KABUPATEN GUNUNGKIDUL	
Ika Warakasih Puspitawati .....	34	
E	DEKOMPOSISI KETIMPANGAN PENDAPATAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	
Imam Budidharma .....	45	
F	URGENSI PENGARUSUTAMAAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA	
Muh.Taufiq AR .....	54	
G	WISATA HALAL: KONSEP, PRAKTIK, TANTANGAN, DAN MASA DEPAN	
Pangky Arbindarta Kusuma .....	65	
H	KONTRIBUSI PEMBANGUNAN SEKTOR KEUANGAN TERHADAP PENURUNAN KEMISKINAN DI INDONESIA	
Pinkan Mariskania Pasuhuk.....	77	



## DAFTAR TABEL

---

Tabel 1. Metodologi Pengumpulan Data.....	17
Tabel 2. Data Potensi Industri Kerajinan Perak .....	18
Tabel 3. Aktor-aktor utama selama Periode Gempa 2006 .....	19
Tabel 4. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kab/Kota di DIY 2012-2016 (persen).....	24
Tabel 5. Profil Umum Kabupaten Gunungkidul, Bantul dan Kulon Progo.....	25
Tabel 6. Persentase kesesuaian pemanfaatan ruang di pansela.....	27
Tabel 7. kesesuaian kebijakan dengan tinjauan keruangan .....	31
Tabel 8. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Kabupaten/Kota Tempat Tinggal .....	48
Tabel 9. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Karakter Urban-Rural.....	48
Tabel 10. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Jenis Kelamin Kepala Rumah Tangga .....	48
Tabel 11. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Tingkat Pendidikan Kepala Rumah Tangga.....	49
Tabel 12. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Lapangan Usaha Kepala Rumah Tangga.....	50
Tabel 13. Indeks Risiko Bencana DIY.....	54
Tabel 14. Potensi Bencana DIY .....	55
Tabel 15. Catatan Data Bencana di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1885-2014.....	55
Tabel 16. Kecamatan dan Desa/Kelurahan Rawan Bencana di DIY .....	57
Tabel 17. Identifikasi Permasalahan.....	59
Tabel 18. Identifikasi Alternatif Solusi.....	61
Tabel 19. Variabel dan penjelasan .....	82

## DAFTAR GAMBAR

---

Gambar 1. Jejaring Relasi Asosiasi Projo Mino (poklahsar).....	8
Gambar 3. Kerja sama yang Berhasil .....	20
Gambar 4. Kerja sama yang Tidak Berhasil.....	21
Gambar 5. Peta Pemanfaatan Budidaya di Kawasan Selatan Yogyakarta.....	26
Gambar 6. Peta Keseuaian Lahan di Kawasan Selatan Yogyakarta .....	26
Gambar 7. Peta Kesesuaian Lahan di Kabupaten Kulon Progo .....	28
Gambar 8. Peta Kesesuaian Lahan di Kabupaten Bantul.....	28
Gambar 9. Peta tampilan berbagai kawasan lindung di kabupaten Gunungkidul .....	28
Gambar 10. Peta Daya Dukung Lingkungan Kabupaten Kulon Progo dan sebagian Bantul .....	30
Gambar 11. Peta Daya Dukung Lingkungan Kabupaten Gunungkidul dan sebagian Bantul.....	30
Gambar 12. Peta Kawasan Bentang Alam Karst Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Bantul.....	37
Gambar 13. Persentase Jenjang Pendidikan Kepala Rumah Tangga di Kawasan Urban.....	50
Gambar 14. Persentase Jenjang Pendidikan Kepala Rumah Tangga di Kawasan Rural.....	50
Gambar 15. Persentase Distribusi Jumlah Kepala Rumah Tangga Berdidikan D1/D3/D4/S1/S2/S3 Berdasarkan Lapangan Usaha.....	51
Gambar 16. Multi-Disaster Risk Map of Yogyakarta.....	56
Gambar 17. Kelas Kesiapsiagaan SKPD Pemda DIY dalam Penanggulangan Bencana.....	57
Gambar 18. Pohon masalah pengurangan risiko bencana .....	60
Gambar 19. Kerangka Konseptual .....	82
Gambar 20. Efek dari rasio simpanan terhadap PDB pada sektor bisnis.....	84
Gambar 21. Efek dari rasio simpanan terhadap PDB pada sektor rumah tangga.....	85

<b>Gambar 22. Kinerja Triwulan I Tahun 2015-2017.....</b>	<b>92</b>
<b>Gambar 23. Kinerja Triwulan II Tahun 2015-2017 .....</b>	<b>92</b>
<b>Gambar 24. Kinerja Triwulan III Tahun 2015-2017.....</b>	<b>93</b>
<b>Gambar 25. Kinerja Triwulan IV Tahun 2015-2017.....</b>	<b>93</b>



# A DIFUSI TEKNOLOGI KAPAL INKA MINA 30 GT DALAM PENINGKATAN KAPASITAS PELAKU USAHA PERIKANAN DI DIY

---

Oleh:

**Antarikso Trisno Bawono**

## **Abstrak**

*Paradigma baru dalam pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu perubahan orientasi pembangunan yang selama ini berbasis daratan menuju pembangunan berbasis kemaritiman memiliki keselarasan arah dengan Program Inka Mina yang memperkenalkan teknologi baru berupa kapal 30 GT kepada masyarakat pesisir Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun di sisi lain, kehadiran teknologi baru tentunya membutuhkan kemampuan manajemen usaha yang berbeda. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman lebih mendalam terkait dengan difusi teknologi kapal Inka Mina dalam peningkatan kapasitas pelaku usaha perikanan Daerah Istimewa Yogyakarta. Metodologi yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan melakukan penelusuran terhadap aktor dan relasi yang terjadi untuk kemudian dianalisis menggunakan Teori Jaringan-Aktor. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaku usaha perikanan yang memiliki orientasi pengembangan bisnis yang kuat semata tidak cukup menjamin suatu difusi teknologi dapat bermanfaat bagi masyarakat. Difusi terjadi secara relatif cepat karena terdapat kondisi-kondisi yang memungkinkan, diantaranya faktor permintaan pasar yang meningkat pesat seiring berkembangnya obyek destinasi wisata pantai serta tergabungnya kelompok usaha perikanan tersebut ke dalam suatu usaha perikanan terpadu. Selain itu, fasilitasi pemerintah lebih lanjut dalam meningkatkan kapasitas kelompok menyebabkan kelompok lebih mempunyai beragam pilihan.*

**Kata kunci:** difusi, teknologi, kapasitas, perikanan

## **A.1 Pendahuluan**

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan provinsi yang memiliki tiga kabupaten pesisir di sisi selatan yaitu Kabupaten Kulon Progo, Bantul, dan Gunungkidul. Namun, hingga saat ini pembangunan justru masih cenderung terkonsentrasi di sisi utara, yaitu di Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta sehingga kabupaten di sisi selatan relatif mengalami ketertinggalan. Hal ini tercermin dari indikator Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan Indeks

Pembangunan Manusia (IPM) wilayah pesisir yang relatif lebih rendah dibandingkan wilayah di sisi utara. Ketimpangan wilayah ini kemudian akan menciptakan kesenjangan yang pada akhirnya akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

Menurut Daryanto (2007), sumber daya pada sektor perikanan merupakan salah satu sumber daya yang penting bagi hajat hidup masyarakat dan memiliki potensi dijadikan sebagai penggerak utama (*prime mover*) ekonomi nasional. Dengan panjang

pantai ±113 km, wilayah pesisir dan laut DIY memiliki sumberdaya potensial perikanan dan kelautan yang mempunyai nilai ekonomi tinggi, tetapi belum dimanfaatkan secara optimal. Wilayah pesisir DIY juga kaya dengan potensi wisata bahari. Obyek destinasi wisata di tiga kabupaten pesisir yang menyerap jumlah wisatawan terbesar merupakan obyek wisata pantai.

Dengan berpijak pada hal tersebut, Gubernur DIY pada tahun 2012 menyampaikan paradigma baru dalam pembangunan DIY yaitu perubahan orientasi pembangunan yang selama ini berbasis daratan menuju pembangunan berbasis kemaritiman. Hal ini juga dilandaskan pada pemikiran bahwa pembangunan yang fokus di bagian utara dikhawatirkan akan menambah beban hingga pada suatu titik akan melebihi daya dukung wilayahnya. Oleh sebab itu, paradigma baru tersebut menyiratkan bahwa DIY ingin mengalihkan pusat pertumbuhan ke Pantai Selatan (Pansela).

Sementara itu, Pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan mengadakan Program Inka Mina dalam rangka mendukung percepatan pelaksanaan prioritas pembangunan nasional, terutama prioritas ketahanan pangan serta mengakselerasi penanggulangan kemiskinan. Program Inka Mina ditargetkan untuk menyalurkan bantuan sejumlah 1000 unit kapal penangkap ikan berkapasitas 30 GT ke seluruh Indonesia, termasuk DIY. DIY sendiri sejak tahun 2011 hingga 2013 telah menerima bantuan total 13 unit kapal 30 GT.

Bila dikaitkan dengan Program Inka Mina tersebut, situasinya menjadi lebih kompleks karena kegiatan melaut juga

baru muncul di DIY pada pertengahan tahun 1980-an sehingga budaya melaut masih tergolong baru bagi masyarakat DIY. Minat masyarakat untuk menekuni usaha kenelayan masih kecil. Sebagian besar masyarakat pesisir lebih memilih untuk bertani dengan pendapatan yang lebih stabil.

Di sisi lain, kelompok sasaran program sebagai pengadopsi sering mengalami keterkejutan (*shock*) terhadap kehadiran teknologi baru yang mengharuskan mereka beradaptasi. Teknologi memungkinkan mereka untuk memperluas jangkauan mereka dan meningkatkan perolehan hasil. Namun di sisi lain, kehadiran teknologi baru tentunya membutuhkan kemampuan manajemen usaha dan manajemen kelompok yang berbeda. Hal ini dikarenakan aset yang dikelola jauh berbeda dengan aset tradisional yang kemampuannya terbatas.

Dengan adanya keselarasan arah antara Program Inka Mina dengan Visi Maritim DIY yang diinisiasi oleh pemerintah, pengalokasian sumberdaya untuk memanfaatkan potensi kelautan dan perikanan yang dimiliki oleh DIY seharusnya dapat dilakukan. Namun baik pelaku penginisiasi (Pemerintah) maupun kelompok nelayan pengadopsi teknologi merupakan bagian dari suatu jejaring relasi-relasi. Para pelaku masing-masing mempunyai tujuan, nilai-nilai, tatanan, serta pengetahuan. Hal tersebut kemudian menyiratkan pentingnya tercipta suatu ruang pembelajaran. Oleh karena itu, dalam penelitian ini perlu dikaji bagaimana mewujudkan suatu sistem inovasi yang dapat meningkatkan kapasitas pelaku usaha perikanan di pesisir DIY. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor apa yang

berpengaruh dalam proses difusi teknologi kapal Inka Mina pada masyarakat pesisir DIY serta mengetahui implikasi pembelajaran kolektif terhadap para pelaku yang terlibat dalam difusi Program Inka Mina.

## A.2 Kajian Pustaka

Menurut Rogers (1983), inovasi merupakan suatu gagasan, praktek, atau obyek (teknologi) yang dipersepsi baru bagi pengadopsi. Model difusi inovasi Rogers menganut logika yang linier. Model tersebut mengasumsikan adanya aliran gagasan secara satu arah dari pihak penginisiasi ke pihak pengadopsi. Aliran bergerak dari area dengan konsentrasi gagasan yang tinggi ke area lain dengan konsentrasi gagasan yang relatif lebih rendah.

Praktek transfer teknologi yang terjadi di masyarakat pada umumnya diawali dengan penyusunan konsepsi teknologi yang dilakukan oleh Pemerintah untuk kemudian disampaikan ke masyarakat yang dalam hal ini berperan sebagai pengadopsi. Praktek seperti ini dilandaskan pada asumsi bahwa teknologi bersifat netral dan bebas konteks, sehingga terlepas dari nilai-nilai sosial dan budaya lokal. Para pengembang teknologi kemudian berpegang pada prinsip determinisme teknologi dalam melihat hubungan antara teknologi dan masyarakat. Masyarakat dalam hal ini dijadikan subjek pasif dalam proses pengembangan teknologi. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa praktik seperti ini seringkali menimbulkan permasalahan baru, diantaranya kegagalan difusi (tidak terpakainya teknologi yang diterapkan), ketidakberlanjutan program, ketergantungan teknologi, polusi

lingkungan, dan lain-lain. Masyarakat kini semakin bergantung pada teknologi, tetapi mengalami kesulitan dalam menjalin hubungan yang akrab dan konstruktif dengan teknologi (Bijker, 1992).

Untuk memecahkan masalah ini diperlukan adanya dekonstruksi atas pemahaman teknologi yang deterministik ini. Teknologi harus dipahami sebagai sebuah entitas yang tidak lepas dari dimensi sosial dan lokalitas. Nilai teknologi tidak lagi dilihat dari tingkat kecanggihannya, tetapi bagaimana teknologi menjadi bagian integral dari proses produksi sosial di masyarakat. Hal kedua yang patut dikaji ulang adalah proses pemilihan teknologi. Proses pembuatan kebijakan teknologi harus memberi peluang yang besar bagi partisipasi publik, tidak semata-mata dalam komunitas teknologi, tetapi mencakup masyarakat luas, khususnya mereka yang merasakan dampak langsung dari teknologi tersebut.

Strategi untuk mencapainya adalah dengan mempertimbangkan dampak selama pembangunan teknologi, melibatkan pengguna dan komunitas yang terkena dampak selama pembangunan teknologi, melibatkan pengguna dan komunitas yang terkena dampak lainnya, serta berisikan elemen pembelajaran sosial. Teknologi yang dikembangkan melalui strategi seperti ini akan lebih diterima secara sosial, serta menjamin adanya keberlangsungan secara ekonomi.

Proses pembelajaran sosial merupakan agenda utama konstruksi teknologi. Kondisi untuk terjadinya keberhasilan pembelajaran adalah pertama, pembelajaran memerlukan keterbukaan dan akses. Hal ini dilaksanakan melalui

proses perencanaan terbuka yang melibatkan partisipasi publik. Interaksi antara para ahli dan publik terdiri dari dialog antara berbagai pihak yang terlibat, tidak hanya edukasi satu arah; kedua, adanya suatu dialog yang berarti yang menghasilkan keputusan yang konkrit dan memberikan akses terhadap arena pembuatan keputusan. Dialog yang terjadi adalah dialog yang melibatkan berbagai pihak dan bukan merupakan dialog satu arah (*one way education*); ketiga, pembelajaran mensyaratkan adanya suatu koordinasi; keempat, pembelajaran sosial dapat ditingkatkan jika peralatan teknikal memungkinkan untuk merubah keputusan.

Inovasi merupakan sebuah fenomena sosial, bukan fenomena individual. Inovasi mensyaratkan adanya kebaruan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Sebagaimana disinggung Nugroho dan Dahuri (2012), inovasi yang dilandasi oleh ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan suatu kekuatan internal. Namun inovasi lahir jika ada peningkatan pengetahuan secara kolektif, pada pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Peningkatan pengetahuan diperlukan untuk mencapai kapasitas dan kapabilitas yang lebih tinggi agar kemampuan masyarakat dapat lebih berkembang. Berkembangnya kemampuan masyarakat diperoleh melalui pembelajaran kolektif yang berlangsung secara terus-menerus, melalui struktur relasi yang berbentuk jaringan.

Gagasan tentang sistem inovasi terkait erat dengan gagasan tentang *learning society*. Bila kemajuan dari masyarakat industri yang bertumpu pada mesin-mesin mekanik dan kemajuan masyarakat informasi yang bersandar pada komputer dan media

telekomunikasi, kemajuan dari *learning society* bersandar pada pembelajaran terus-menerus. Bila aliran energi (informasi) menjadi pusat perhatian dalam konsepsi masyarakat industri, perkembangan dan sirkulasi pengetahuan melalui interaksi-interaksi merupakan pusat perhatian dalam konsep *learning society* (LPPM ITB, 2009).

Bruijn (2004:3) menjelaskan bahwa gagasan di balik perubahan inovasi sistem adalah bahwa persoalan-persoalan tersebut tercakup di dalam lembaga-lembaga tertentu (sebagai pelaku yang terlibat), dengan struktur dan nilai-nilai yang berbeda. Oleh karena itu, untuk mengaplikasikan inovasi diperlukan suatu sistem inovasi, yaitu suatu kesatuan yang terdiri dari sehimpunan aktor, kelembagaan, jaringan, kemitraan, hubungan interaksi, dan proses produktif yang mempengaruhi arah perkembangan dan kecepatan inovasi serta difusinya (termasuk teknologi dan praktek), serta proses pembelajaran. Dengan demikian sistem inovasi sebenarnya mencakup basis ilmu pengetahuan dan teknologi (termasuk di dalamnya aktivitas pendidikan, penelitian dan pengembangan, serta rekayasa), basis produksi (meliputi aktivitas-aktivitas nilai tambah bagi pemenuhan kebutuhan bisnis dan non bisnis serta masyarakat umum), dan pemanfaatan serta difusinya dalam masyarakat serta proses pembelajaran yang berkembang. Cara pandang kesisteman seperti ini merupakan pendekatan yang membantu para pihak pembuat kebijakan meningkatkan proses dan kinerja inovasi menjadi lebih bernilai dalam pembangunan.

Lebih spesifik dalam konteks pertanian, Van den Ban dan Hawkins (1999) menjelaskan suatu konsep sistem pengetahuan dan informasi pertanian (*Agricultural Knowledge and Information System*) sebagai orang-orang, jaringan-jaringan kerja, dan lembaga-lembaga beserta penyatuan dan hubungan di antara mereka yang mengikutsertakan atau mengatur pembangkitan, transformasi, transmisi, penyimpanan, pemanggilan, integrasi, difusi, serta pemanfaatan pengetahuan dan informasi, dan yang secara potensial bekerja secara sinergis untuk meningkatkan keserasian antara pengetahuan dan lingkungan, dan teknologi yang digunakan dalam pertanian. Sistem pengetahuan dan informasi pertanian tersebut dapat berperan dalam membantu petani dengan melibatkannya secara langsung dengan sejumlah besar kesempatan, sehingga mampu memilih kesempatan yang sesuai dengan situasi dan kondisi faktual di lapangan. Peningkatan efektivitas jejaring pertukaran informasi antar pelaku agribisnis terkait merupakan aspek penting untuk mewujudkan sistem pengetahuan dan informasi pertanian.

### **A.3 Metode**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan melakukan penelusuran terhadap aktor dan relasi yang terjadi untuk kemudian dianalisis menggunakan Teori Jaringan-Aktor.

#### **A.3.1 Metode Pengumpulan Data**

Pengumpulan data primer dilakukan dengan pengamatan, wawancara, dan dokumentasi. Pengamatan atau observasi dimaksudkan untuk memahami dan mengetahui secara

langsung persoalan penelitian. Selain pengamatan pada unsur pemerintah, pengamatan dan observasi langsung juga dilakukan pada unsur non pemerintah yaitu kegiatan nelayan di pesisir, meliputi usaha penangkapan ikan, penjualan hasil, maupun kegiatan sampingan nelayan, seperti bertani. Sementara itu, wawancara semi terstruktur dilakukan pada informan terpilih berdasarkan pada beberapa pertanyaan yang telah ditentukan sebelumnya. Informan dari pemerintah adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah DIY, Dinas Kelautan dan Perikanan DIY serta Dinas Kelautan dan Perikanan Bantul. Selanjutnya, informan dari masyarakat yang dipilih adalah Kelompok Usaha Bersama (KUB) Projo Mino sebagai salah satu penerima kapal Inka Mina 30 GT di DIY yang telah beroperasi secara rutin dan merupakan salah satu nominator penerima penghargaan KUB berprestasi tingkat nasional.

#### **A.3.2 Metode Analisis Data**

Data yang diperoleh melalui wawancara, pengamatan dan penelusuran dokumen kemudian diklasifikasikan berdasarkan kesamaan atau keterkaitan isu. Setelah klasifikasi data, penulis melakukan analisis. Dalam menganalisis proses adopsi teknologi kapal Inka Mina 30 GT ke masyarakat pesisir, penulis menggunakan sebagian prinsip dalam teori jaringan aktor (*actor-network theory/ANT*) dengan memperhatikan data hasil pengamatan, baik itu aktivitas yang diamati selama pengamatan maupun melalui artefak-artefak teknis yang ditemukan selama pengamatan. Selanjutnya, penulis melakukan penarikan kesimpulan serta

perumusan saran berdasarkan hasil analisis.

#### **A.4 Pembahasan**

Penelusuran terhadap aktor dan relasi menunjukkan bahwa kehadiran teknologi baru memberikan pengaruh terhadap relasi eksisting, baik secara langsung maupun tidak langsung. Berbagai kondisi yang terjadi pada waktu bersamaan juga memungkinkan terciptanya suatu kondisi baru yang terkait dengan perubahan relasi yang terjadi.

##### **A.4.1 Pengintegrasian Pelaku Usaha Perikanan**

Pariwisata pantai DIY semakin bertumbuh dari tahun ke tahun, termasuk di Bantul. Dengan berkembangnya pariwisata pantai di Bantul, investor maupun masyarakat lokal kemudian berusaha untuk memanfaatkan peluang. Akhirnya berbagai obyek wisata pantai pun berkembang menjadi sentra wisata kuliner.

Bersamaan dengan hal tersebut, timbullah kebutuhan bahan baku perikanan yang memadai untuk mendukung keberlangsungan usaha mereka. Di sisi lain, Usaha Kecil Menengah (UKM) yang berupa kelompok pengolah pemasar (poklahsar) di Bantul mempunyai ketersediaan ikan yang siap untuk dipasok, tetapi kuantitas produksi maupun kontinuitas pasokan yang mereka miliki tentu tidak dapat memenuhi permintaan dari usaha kuliner secara keseluruhan dikarenakan skala usaha mereka yang masih kecil. Oleh karena itu, perlu ada penyesuaian antara kebutuhan dengan

upaya pemenuhannya melalui suatu upaya yang terpadu.

Pembentukan Asosiasi Poklahsar Projo Mino diinisiasi oleh Dinas Kelautan dan Perikanan Bantul untuk mengintegrasikan kegiatan usaha perikanan di Bantul sehingga sumberdaya yang tersedia dapat dikonsolidasikan. Asosiasi Poklahsar Projo Mino utamanya terdiri dari sekumpulan UKM yang bergerak di bidang pengolahan dan pemasaran ikan. Namun, asosiasi juga tidak membatasi diri terhadap bidang kegiatan lain seperti penangkapan ikan di laut, pembudidayaan ikan darat maupun laut, serta pemasaran benih ikan sehingga anggota dari asosiasi ini cukup beragam. UKM yang beraneka tersebut juga terdiri dari orang-orang dengan kompetensi dan pengetahuan di bidang yang digelutinya.

Pengelolaan yang terintegrasi dalam asosiasi memudahkan pengalokasian sumberdaya yang ada ke tempat yang tepat sesuai kebutuhannya. Hal ini dimungkinkan karena di dalam asosiasi tersedia tenaga kerja dengan keahlian tertentu yang dibutuhkan serta tersedia juga informasi mengenai pasar dan teknologi. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UKM yang tersentralisasi membuat UKM memperoleh kemanfaatan ekonomi.

Dalam perkembangan selanjutnya, asosiasi Projo Mino ditingkatkan statusnya menjadi koperasi Projo Mino. Tujuan pembentukan koperasi utamanya dalam rangka pengembangan usaha di masa mendatang. Hal ini juga dikarenakan asosiasi tidak dapat melakukan usaha yang bersifat komersial. Koperasi berbadan hukum dapat membeli atau menjual barang, dapat membuat

perjanjian, dapat memiliki aset, serta dapat mempunyai hutang. Selain itu, koperasi yang telah berbadan hukum meningkatkan daya tawar mereka kepada pihak ketiga. Dengan berbagai keuntungan tersebut, koperasi dapat terus mengembangkan potensinya ke arah usaha yang lebih besar melalui perluasan jaringan usaha koperasi dan keterkaitan dengan usaha negara dan swasta.

#### A.4.2 Menata Kembali Relasi

Bidang perikanan merupakan bagian dari pertanian dalam arti luas, sehingga bekerja sesuai prinsip yang dianut oleh sistem pertanian. Suatu praktek di bidang perikanan merupakan asosiasi dari unsur sosial (nelayan, pembudidaya, pemasar, pengolah), unsur teknis (kolam ikan, pakan ikan, karamba, kapal, alat pengolahan, alat tangkap, sarana pemasaran), serta unsur biologis (ikan, plankton). Bersama itu maka terbentuklah suatu jejaring heterogen yang disebut jaringan perikanan.

Proses kehadiran jaringan-aktor melalui peran agen-agen heterogen sebagaimana diungkapkan oleh Callon (1986) bertumpu pada translasi. Translasi merupakan penjajakan dan penyesuaian aksi-aksi yang berlangsung di antara aktor hingga suatu relasi yang stabil tercapai. Melalui translasi tersebut, baik manusia maupun obyek teknis berubah. Proses translasi terdiri atas empat tahapan yaitu problematisasi, *interessement*, *enrollement*, dan mobilisasi.

Dalam perspektif poklaksar, ikan segar dipandang sebagai bahan baku yang ketersediaannya harus terjamin. Sedangkan bagi nelayan maupun pembudidaya yang merupakan

pemasok input, ikan dipandang sebagai komoditas yang dapat diperdagangkan untuk mendapatkan keuntungan. Masing-masing pihak menganggap bahwa pihak lain merupakan pihak yang berada di luar dirinya. Eksternalitas tersebut baru bisa hilang ketika poklaksar membeli ikan dari nelayan atau pembudidaya sehingga poklaksar menjadi bagian dari jaringan yang mereka kembangkan.

Sebagai konsekuensi dari ketersambungan jaringan, maka timbullah kausalitas dalam hubungan antar aktor. Ketika pasokan ikan lebih banyak bersumber dari luar DIY, makabeberapa permasalahan berpotensi mengemuka disebabkan rantai pasokan yang makin panjang, diantaranya akan ada inkonsistensi mutu produk yang mungkin timbul karena lamanya waktu transportasi serta ketidاكلancaran saluran distribusi. Kendala jarak juga mempersulit untuk dilakukannya pemantauan ketersediaan secara langsung. Belum lagi biaya-biaya sampingan yang berpotensi untuk bangkit sebagai konsekuensi dari jarak yang jauh, sehingga harga ikan sebagai bahan baku menjadi relatif lebih mahal karena diperlukan upaya tambahan untuk memperolehnya.

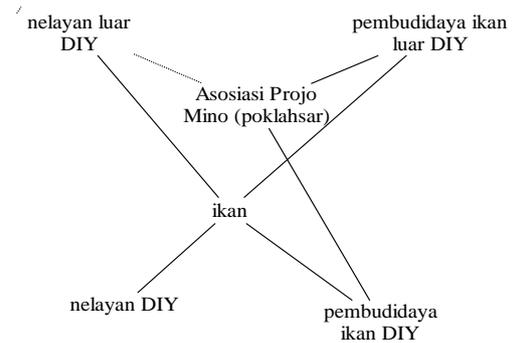
Berangkat dari hal tersebut, poklaksar yang masih mempunyai hubungan yang asimetris dengan penyedia bahan baku kemudian memutuskan untuk menata ulang relasi tersebut dalam rangka mendapatkan kemanfaatan yang lebih. Oleh karena itu, ketika hadir kesempatan untuk memperoleh bahan baku dengan usaha sendiri melalui program pengadaan kapal 30 GT, asosiasi pun menerimanya. Setelah melalui tahapan translasi, asosiasi Projo Mino kemudian membentuk

kelembagaan baru yaitu KUB Inka Mina Bantul VII Projo Mino yang bergerak di bidang perikanan tangkap laut.

Ketika asosiasi poklhasr kemudian memutuskan untuk mengembangkan usahanya di sektor hulu melalui penangkapan ikan, maka konfigurasi relasi antar pihak dalam rantai pasok pun berubah. Nelayan dari asosiasi kemudian akan mengambil peran dari nelayan yang memproduksi bahan baku, baik itu nelayan dari DIY maupun dari luar DIY. Proporsi pasokan ikan dari luar asosiasi akan berkurang. Selain itu, karena mereka memiliki kemampuan untuk memasarkan sendiri hasil produksi mereka baik melalui asosiasi maupun pihak lain, maka mereka juga mengambil peran dari pemasar ikan segar.

Menata kembali relasi dengan produsen bahan baku dari luar DIY tidak berarti sepenuhnya memutus relasi antara keduanya. Poklhasr masih memerlukan pasokan dari luar untuk mendapatkan ikan dengan jenis dan jumlah tertentu secara kontinu. Hal ini berkaitan dengan karakteristik konsumen ikan di DIY yang menghendaki ikan dengan spesifikasi tertentu. Namun, penataan tersebut mengambil porsi yang cukup dari keseluruhan kebutuhan bahan baku dalam rangka mewujudkan kemandirian poklhasr. Apabila dipandang dalam perspektif yang lebih luas lagi, maka hal ini juga dapat dimasukkan dalam upaya untuk mengurangi ketergantungan DIY terhadap pasokan ikan dari luar DIY dengan mengurangi kesenjangan antara produksi lokal dan tingkat permintaan.

Konsekuensi dari berkurangnya kebutuhan untuk memasok bahan baku dari luar daerah adalah berkurangnya intermediari yang mengalir antara industri input dengan poklhasr. Bahkan hingga batas-batas tertentu, poklhasr menghilangkan peran aktor produsen dan pemasar ikan segar. Poklhasr tidak lagi mengeluarkan uang untuk membeli ikan segar dari pasaran. Pada suatu titik, ketergantungan terhadap produsen dan pemasar primer terus berkurang, sementara otonomi poklhasr makin bertambah. Selain itu, perputaran uang dalam perusahaan perikanan DIY dapat dinikmati oleh masyarakat DIY sendiri karena lebih banyak melibatkan pelaku lokal DIY.



**Gambar 1. Jejaring Relasi Asosiasi Projo Mino (poklhasr)**

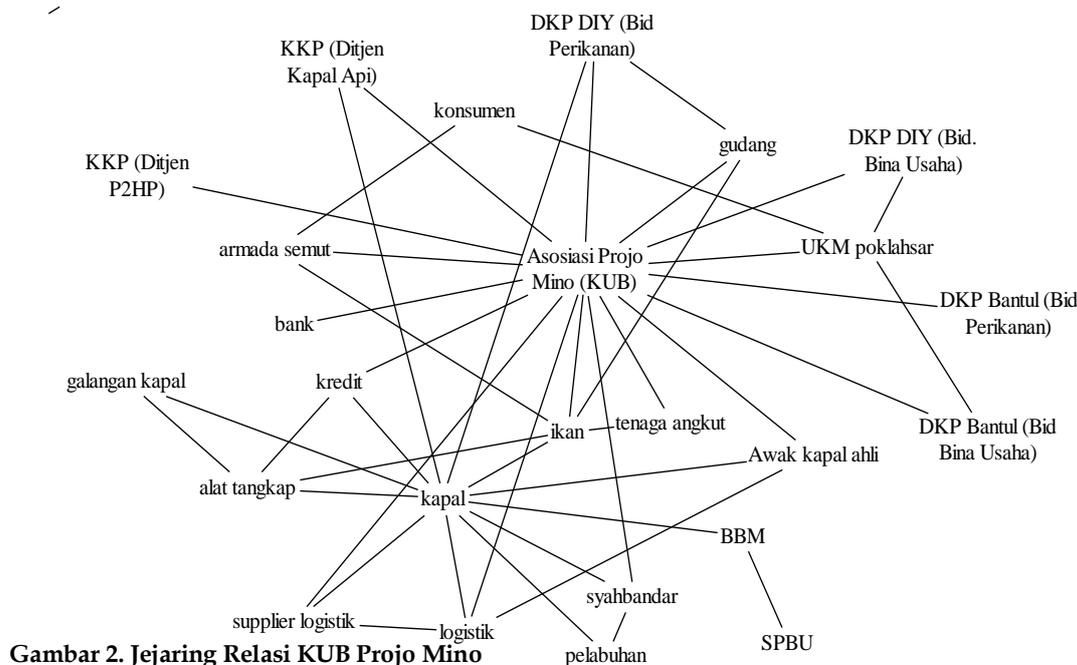
Di sisi lain, KUB yang baru terbentuk kemudian memperluas relasi yang telah ada sebelumnya. Selain merekrut personel yang nantinya akan bekerja sebagai Anak Buah Kapal, pengurus juga perlu untuk menjalin relasi dengan tenaga profesional berkeahlian khusus, yaitu Nahkoda dan Kepala Kamar Mesin. Relasi tersebut harus dibuat erat agar dapat berjalan denganlanggeng. Insentif ekonomi berupa hasil perolehan ikan hasil melaut pun kemudian ditawarkan sebagai bagian dari negosiasi.

Proses penangkapan ikan dengan menggunakan kapal juga memobilisasi unsur-unsur yang sebelumnya tidak pernah terlibat dalam jaringan ketika menjadi poklhasar. Pengurusan perizinan operasional melaut melibatkan penguji, verifikator, dan pembuat sertifikasi dari Pemerintah. Ketika kapal bersandar di suatu pelabuhan maka segala sesuatu tentang kapal tersebut termasuk awaknya harus diketahui oleh Syahbandar sebagai pengelola pelabuhan.

Sebelum kapal melaut, beberapa orang membantu mengangkut logistik ke dalam kapal. Setelah kapal mendarat membawa hasil tangkapan, beberapa orang lagi dibutuhkan untuk mengangkut ikan ke luar kapal kemudian ke TPI untuk dilakukan penimbangan, selanjutnya dibawa ke gudang untuk dilakukan sortasi/*grading* oleh beberapa orang yang lain. Hasil tangkapan ikan pun dikenai pajak dan retribusi yang memerlukan keterlibatan pihak lain.

Kebutuhan dasar untuk melaut seperti BBM, makanan-minuman, air bersih, gas, dan es dipenuhi dengan menarik relasi dengan supplier logistik. Ketika KUB beroperasi, relasi-relasi baru terjalin dalam konteks pertemuan antara permintaan dengan penawaran. Dalam prosesnya terjadi kalkulasi yang memunculkan pilihan-pilihan, termasuk dalam rangka pemilihan supplier. Berbagai kriteria yang menjadi pertimbangan dalam pemilihan supplier diantaranya kualitas produk yang ditawarkan supplier, biaya pasok, kecepatan dan ketepatan waktu pengiriman, serta kemampuan supplier dalam merespon permasalahan maupun permintaan.

KUB selain bekerja sebagai nelayan juga harus menjual produk yang mereka hasilkan. Sebagai pemasar produk ikan segar, tugas mereka adalah memastikan produk mereka terserap pasar dengan segera. Dalam rantai pasok produk mudah rusak, waktu sangat berperan penting, karena kelambatan tiba di konsumen akan



Gambar 2. Jejaring Relasi KUB Projo Mino

menyebabkan nilai ekonomis produk tersebut berkurang bahkan hilang.

Pada dasarnya kualitas ikan dari waktu ke waktu akan mengalami penurunan sebagai akibat adanya waktu yang dihabiskan di setiap titik dalam rantai pasok. Semakin banyak titik mitra pasok, semakin banyak waktu yang terpakai. Siklus kesegaran ikan yang pendek menuntut adanya saluran distribusi yang lancar dan agen pemasaran yang banyak dengan kemampuan untuk bergerak cepat. Peran agen pemasar yang disebut "armada semut" yang dimiliki oleh asosiasi berperan dalam memotong rantai pasok, sehingga mendekatkan relasi dengan konsumen. Hal ini berarti pula menguatkan relasi dengan KUB, sehingga dengan demikian terjadi perambatan relasi.

Selain pelemahan relasi dengan penyedia bahan baku input dan penjalinan relasi baru dengan berbagai pihak, KUB Projo Mino dalam perjalanannya juga melakukan redefinisi terhadap relasi patron-klien yang lazim terjadi pada nelayan DIY. KUB Projo Mino berusaha membongkar relasi yang tidak simetris dimana seorang patron (tauke/pemilik modal) memberikan pinjaman uang untuk biaya operasional melaut dan sebagai imbalannya klien (nelayan) harus menjual hasil tangkapan ikan mereka ke tauke dengan harga yang telah ditentukan secara sepihak oleh tauke, di samping tentunya tetap harus membayar bunga pinjaman yang relatif besar. Hubungan tersebut memiliki kecenderungan bersifat tidak adil dan eksploitatif karena nelayan tidak memiliki *bargaining position* dalam pembentukan harga.

Hal yang dilakukan pertama kali oleh KUB dalam hal ini adalah tidak melibatkan tauke dalam upaya untuk memperoleh modal. Pemenuhan kebutuhan modal awal dibiayai dengan melakukan peminjaman uang kepada bank. Anggota kelompok bersepakat untuk secara individu mengajukan kredit kepada bank dengan mengagunkan aset pribadi mereka masing-masing untuk kemudian dikumpulkan. Dengan ditinggalkannya tauke dalam proses pengumpulan modal, maka terputuslah relasi patron-klien. Akibatnya, KUB tidak berada di bawah kendali tauke, sehingga lebih mempunyai otonomi dalam pengambilan keputusan.

Selanjutnya KUB ingin membina relasi dengan tauke dalam kedudukan yang lebih setara. Keberadaan artefak baru berupa gudang penyimpanan yang difasilitasi oleh Dinas Kelautan dan Perikanan DIY membantu menguatkan posisi tawar KUB terhadap tauke (bakul). Gudang yang dilengkapi dengan fasilitas pendingin memperbaiki penanganan terhadap ikan hasil tangkapan sehingga kualitasnya dapat terjaga. Gudang memperluas perspektif bahwa mereka dapat melakukan lebih banyak hal dengan lebih baik. Gudang membuat hubungan kerja antara KUB sebagai produsen dengan bakul sebagai konsumen berjalan dengan posisi yang lebih sejajar; tidak ada hegemoni suatu pihak atas pihak lain. Akhirnya, hubungan yang terjalin adalah hubungan profesional antara satu lembaga usaha ke lembaga usaha lainnya (*bussiness to bussiness*). Hubungan tersebut mengakui persamaan hak dan kewajiban masing-masing pihak serta bekerja dengan prinsip saling menguntungkan.

#### A.4.3 Pembelajaran Kolektif

Rogers (1988) mendefinisikan perubahan sosial sebagai suatu proses yang melahirkan perubahan-perubahan di dalam struktur dan fungsi dari suatu sistem kemasyarakatan. Perubahan sosial diawali dari diciptakannya atau munculnya sesuatu yang diinginkan atau dibutuhkan dan kemudian berkembang menjadi suatu gagasan baru. Selanjutnya, gagasan tersebut didistribusikan, disirkulasikan, dan dibagi di kalangan masyarakat. Akhirnya, perubahan-perubahan dalam suatu sistem sosial kemudian terjadi sebagai akibat dari diterima atau ditolaknyanya gagasan tersebut.

Pemerintah Pusat merupakan entitas global yang merumuskan Program Inka Mina dengan pilihan teknologi yang digunakan sudah ditetapkan (*pre-selected*) yaitu berupa kapal berkapasitas 30 GT. Namun Pemerintah Daerah DIY dan Pemerintah Kabupaten Bantul merupakan pihak yang lebih berperan dalam mengartikulasikan program tersebut kepada masyarakat nelayan lokal. Pemda adalah pihak yang melakukan translasi kepada jaringan lokal dengan menerjemahkan program tersebut ke dalam perubahan-perubahan teknis yang disertai dengan evaluasi.

Sementara itu, proses pembelajaran tidak terjadi dalam ruang hampa yang terisolasi dari lingkungannya. Proses tersebut tidak juga hanya berlangsung satu arah dari penginisiasi ke pengadopsi. Dalam proses tersebut terjadi interaksi dari berbagai unsur heterogen yang mungkin saja tidak secara langsung berkepentingan seperti bank, pelatih, syahbandar, gudang, keluarga, bahkan konsumen. Komunikasi yang terjadi antara unsur-

unsur tersebut melibatkan negosiasi-negosiasi yang memerlukan penyesuaian-penyesuaian dengan berbagai pihak terkait.

Rosenberg (1982) menyatakan bahwa perubahan teknis dan perubahan sosial menempuh lintasan yang saling terpaut erat, membentuk suatu proses sosio-teknis. Dalam kasus KUB Projo Mino, relasi-relasi berkembang luas dan menghasilkan pilihan-pilihan baru. Keputusan untuk memodifikasi kapal, mengganti alat tangkap, menggunakan tenaga ahli profesional dari luar DIY, meminjam uang dari bank, hingga pemanfaatan gudang dapat diambil karena terbuka ruang luas bagi pembelajaran. Adanya dukungan dari berbagai pihak di satu sisi dan penolakan untuk berhubungan dengan beberapa pihak di sisi lain menjadi sumber pemacu perkembangan gagasan-gagasan.

Sejak awal terbentuknya, asosiasi/KUB/koperasi sudah mendefinisikan diri sebagai suatu lembaga usaha, bukan sekedar entitas sosial. Mereka kemudian harus bergerak dengan menganut prinsip-prinsip bisnis. Mereka terbuka terhadap entitas lain yang mempunyai kesamaan prinsip, cara pandang, dan pola pikir. Di sisi lain, mereka menolak keterlibatan pihak lain yang mempunyai kepentingan berbeda.

Hal yang sama dilakukan juga dalam pelibatan agen-agen baru untuk menjadi anggota koperasi. Pengurus koperasi telah menetapkan norma, standar, dan prosedur dalam pengelolaan lembaganya. Terdapat kesepakatan yang mendefinisikan kondisi-kondisi yang harus dipenuhi untuk bisa terlibat sebagai aktor dalam jaringan. Koperasi menyambut baik

pihak-pihak yang mempunyai keinginan untuk bersama-sama mengembangkan usaha. Di sisi lain, koperasi menampik keinginan dari pihak yang ingin menjadi anggota dengan motivasi berupa keuntungan pribadi/kelompoknya semata. Hal ini dikarenakan partisipasi anggota merupakan kunci keberhasilan organisasi dan usaha koperasi.

Kegiatan yang dilakukan oleh asosiasi/KUB/koperasi dalam jejaringnya pada dasarnya hanyalah satu macam relasi diantara banyak relasi. Koperasi juga merupakan asosiasi sehingga pengetahuan tentang aspek hulu hingga hilir dari jejaring perikanan dapat dibagi ke anggota lain dari asosiasi. Informasi tersebut juga dapat disirkulasikan ke jejaring lain di luar asosiasi Bantul karena depo Projo Mino sebagai sentra pertemuan dari berbagai kegiatan usaha bersifat terbuka.

#### A.5 Kesimpulan dan Rekomendasi

Masyarakat pesisir DIY memiliki karakteristik khusus, yaitu tetap mempertahankan keaslian identitasnya, tetapi di sisi lain bersedia membuka diri terhadap hal-hal baru. Oleh karena itu, tidak tepat bila difusi teknologi dipandang sebagai proses yang berlangsung secara linier, yaitu pengaliran gagasan hanya terjadi dari pihak penginisiasi ke pihak pengadopsi. Difusi teknologi dalam hal ini akan lebih tepat dimaknai sebagai upaya pemecahan permasalahan ketergantungan pasokan ikan dari luar daerah dengan memanfaatkan ketersediaan teknologi berupa obyek teknis kapal 30 GT yang berimplikasi pada terjadinya berbagai penyesuaian. Kemauan dan kemampuan masyarakat untuk mencoba dan belajar hal baru

yang diyakini dapat memberi manfaat lebih baik berkontribusi dalam modifikasi-modifikasi yang terjadi di sepanjang proses difusi. Modifikasi tersebut dilakukan melalui penambahan, pengurangan, perubahan bentuk obyek teknis maupun pelemahan atau perluasan relasi sosial.

Kelompok usaha perikanan Projo Mino yang mempunyai orientasi pengembangan bisnis yang kuat serta didukung oleh pengetahuan dan pengalaman usaha di bidang perikanan dianggap merupakan suatu faktor yang membedakannya dengan kelompok penerima bantuan kapal lain. Namun hasil penelusuran lebih lanjut menunjukkan bahwa ternyata faktor tersebut tidak cukup bagi suatu difusi teknologi untuk dapat bermanfaat bagi masyarakat. Program bantuan pemerintah dapat diadopsi secara relatif cepat karena terdapat kondisi-kondisi yang memungkinkan (*enabling factor*), diantaranya faktor permintaan pasar seiring dengan berkembang pesatnya usaha kuliner ikan di obyek-obyek destinasi wisata pantai serta potensi ikan yang ada tingkat pemanfaatannya masih rendah. Selain itu, tergabungnya kelompok tersebut ke dalam satu usaha perikanan terpadu menjamin terjadinya integrasi antara aspek hulu dengan hilir. Fasilitasi pemerintah lebih lanjut dalam mendukung perkembangan kelompok melalui fasilitas gudang penyimpanan juga membuat kelompok lebih mempunyai beragam pilihan.

Berkembangnya kegiatan perikanan di DIY akan menambah permintaan terhadap barang dan jasa di dalamnya dan menimbulkan kenaikan volume kegiatan lainnya. Adanya keterkaitan tertentu sebagai akibat keluasan jaringan akan membuat banyak sektor

lain juga akan meningkat produksinya dan akan terjadi beberapa kali putaran pertambahan hingga menimbulkan dampak pengganda (*multiplier effect*).

Perlu diciptakan sistem tata niaga yang menempatkan pelaku usaha perikanan dalam posisi yang setara dengan pemilik modal atau kelembagaan ekonomi lainnya sehingga tidak tercipta hubungan yang asimetris.

Perlu pelibatan akademisi atau pihak lain sebagai sumber pengetahuan dalam rangka pemberdayaan usaha perikanan dengan pola yang dapat dipilih (introduksi teknologi baru, konsultasi keuangan, pengembangan jaringan pemasaran, dan sebagainya) menyesuaikan dengan situasi dan kondisi (sosial, ekonomi, budaya) di wilayah masing-masing.

#### DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_. (2009). *Tech-novation: Pemikiran tentang Perluasan Peran ITB dalam Sistem Inovasi Bangsa*. Bandung: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) ITB
- Bijker, W.E., (1992). *The Social Construction of Fluorescent Lighting, or How an Artifact was Invented in Its Diffusion Stage*. dalam W. Bijker dan J. Law, *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*. Massachusetts: MIT Press.
- Callon, M. (1986). *Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay*. dalam J. Law, *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. London: Routledge
- Daryanto, A. (2007). *Dari Klaster Menuju Peningkatan Daya Saing Industri Perikanan*. Jakarta: Buletin Craby & Starky, Edisi Januari 2007.
- Nugroho, I. & Dahuri, R. (2012). *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*, Edisi Revisi Cetakan Kedua. Jakarta: LP3ES
- Rogers, E.M. (1983). *Diffusion of innovations* (3rd ed.). New York: Free Press of Glencoe/Brujijn
- Rogers, E.M., et al. 1988. *Social change in rural societies: An Introduction to Rural Sociology* (3rd edition). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rosenberg, N. (1982). *Learning by Using*, dalam N. Rosenberg, *Inside the Black Box*. Cambridge: Cambridge University Press
- Van den Ban, A.W. & Hawkins, H.S. (1999). *Penyuluhan Pertanian*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

## **B KETAHANAN EKONOMI KLAS TER KERAJINAN PERAK DI KOTAGEDE, YOGYAKARTA, INDONESIA**

---

Oleh:

**Emy Kuspariyati**

### **Abstrak**

*Artikel ini mempelajari klaster kerajinan perak Kotagede dengan semua aktor dan interaksi di dalamnya yang mempengaruhi ketahanan ekonomi klaster setelah gempa bumi 2006. Analisis klaster dilakukan dengan menggunakan pendekatan self-organization theory. Strategi penelitian studi kasus digunakan karena bertujuan untuk mencari penjelasan dan pemahaman mendalam mengenai subjek yang dipelajari. Klaster sebagai unit analisis dalam penelitian ini tidak dapat dipisahkan dengan lingkungannya. Studi kasus dipilih karena pendekatan ini lebih tepat digunakan bila kondisi kontekstual lingkungan penting untuk memahami kasus yang diteliti. Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara kualitatif karena opini dan pendapat responden penting untuk dianalisis. Hal tersebut tidak dapat diukur secara kuantitatif karena kompleksitas jawaban dari para responden. Berdasarkan temuan yang diperoleh dapat disimpulkan bahwa untuk mencapai ketahanan ekonomi diperlukan peran dari berbagai aktor. Artikel ini menunjukkan kemampuan penerapan teori klaster dan self-organization di negara berkembang. Oleh karena itu, pemerintah perlu mendukung sifat self-organization dalam klaster. Perlu adanya kombinasi pendekatan top-down dan bottom-up untuk mencapai keberhasilan dalam proses pembangunan.*

**Kata kunci: Klaster, Kerajinan Perak, Kotagede, Ketahanan Ekonomi**

### **B.1 Pendahuluan**

Artikel ini mempelajari klaster kerajinan perak di Kotagede, Yogyakarta yang telah menunjukkan ketahanan terhadap berbagai macam guncangan. Kotagede telah dikenal selama berabad-abad sebagai daerah industri kerajinan perak. Berdasarkan data potensi industri dari Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), pada tahun 2013 terdapat 121 unit usaha di Kotagede dan 2.650 tenaga kerja yang bekerja di sektor ini.

Berbagai guncangan telah menimpa klaster ini pada beberapa kurun waktu yang berbeda. Pada tahun 1998 terjadi krisis ekonomi di Indonesia yang menyebabkan penurunan penjualan dan jumlah pekerja yang signifikan pada industri ini. Guncangan yang kedua adalah Bom Bali 1 dan 2 pada tahun 2002 dan 2005. Peristiwa ini mempengaruhi jumlah kunjungan wisatawan ke Indonesia, termasuk ke Yogyakarta. Selain itu, Bali merupakan pasar terbesar bagi produk kerajinan perak Kotagede. Guncangan terakhir yang terjadi pada klaster ini adalah gempa bumi berkekuatan 5,9 Skala

Richter yang terjadi pada tanggal 27 Mei 2006 selama 57 detik. Gempa bumi ini memiliki dampak yang sangat luas terhadap kehidupan masyarakat dan perekonomian di Kotagedde. Banyak perusahaan perak Kotagedde kehilangan aset yang dimiliki seperti bangunan dan peralatan usaha.

Fokus artikel ini adalah mempelajari pengaruh peran dan interaksi antar aktor terhadap ketahanan ekonomi klaster kerajinan perak Kotagedde. Artikel ini menggunakan teori self-organization untuk menganalisis klaster. Pendekatan ini tergolong baru karena tidak banyak penelitian yang menggunakan pendekatan ini. Sejarah yang panjang dan ikatan sosial yang kuat dari anggota klaster membuatnya menjadi studi kasus yang menarik untuk dipelajari.

Tujuan artikel ini adalah untuk menganalisis bagaimana perbedaan peran dan interaksi antar aktor mempengaruhi ketahanan ekonomi klaster kerajinan perak Kotagedde setelah gempa bumi 2006. Analisis yang dilakukan bertujuan mengidentifikasi aktor-aktor yang terlibat dan interaksinya yang berpengaruh terhadap ketahanan ekonomi klaster. Artikel ini juga bertujuan melihat kemungkinan penerapan teori self-organization pada suatu klaster.

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan: "Bagaimana peran dan interaksi antar aktor mempengaruhi ketahanan ekonomi klaster kerajinan perak Kotagedde?"

Ada beberapa teori terkait dengan penelitian ini, antara lain keterkaitan klaster dan teori Self-Organization. Teori self-organization dapat dilihat sebagai suatu konsep self-governance. Self-organization menunjukkan

perbedaan fungsi masing-masing aktor untuk melakukan perannya secara bersama-sama tanpa peran pemerintah secara langsung. Proses ini akan menghasilkan struktur yang teratur berdasarkan tujuan bersama, tanpa kekuatan dominan dari salah satu aktor. Interaksi antara aktor-aktor dengan berbagai peran yang berbeda inilah yang membentuk suatu klaster (Nederhand, Bekkers & Voorberg 2014).

Beberapa persyaratan diperlukan untuk perkembangan self-organization. Sebuah peristiwa pemicu yang muncul dapat menyebabkan sistem yang ada saat ini menjadi di bawah tekanan. Untuk mengatasinya, berbagai aktor lokal saling bekerja sama berdasarkan kepercayaan. Ada kebutuhan akan keberadaan hubungan saling mempercayai untuk menumbuhkan ikatan sosial. Ikatan sosial didefinisikan sebagai karakteristik (kepercayaan, norma, jejaring) sosial dari suatu kelompok yang memampukan anggotanya untuk bertindak bersama secara simultan menggunakan cara-cara yang efektif. Ini merupakan salah satu karakter dari self-organization (Nederhand, Bekkers & Voorberg 2014).

Ada juga keterkaitan penelitian ini dengan teori interaksi antar aktor. Dalam teori interaksi antar aktor meliputi tiga pembahasan utama, yaitu : pertama, kompetisi dalam klaster; kedua, kerja sama dalam klaster; ketiga, peran aktor.

Pada pembahasan mengenai kompetisi dalam klaster menyebutkan bahwa kompetisi antar perusahaan dalam klaster terjadi dalam hal mendapatkan dan mempertahankan pelanggan. Menurut Ismalina (2010), pasar adalah kekuatan yang paling penting untuk menentukan persaingan antar

perusahaan dalam sebuah klaster. Perusahaan bersaing ketat untuk menghasilkan dan menjual produk berkualitas dengan harga yang terjangkau untuk pelanggan. Persaingan harga kemungkinan besar terjadi dalam suatu klaster karena perusahaan dapat melakukan percobaan untuk menghasilkan produk baru dengan biaya yang rendah (Porter 1998).

Kompetisi juga dapat terjadi antara anggota klaster dengan perusahaan-perusahaan di luar klaster. Menurut Porter (1998), persaingan pada era modern tidak lagi tergantung pada pencapaian input atau skala perusahaan namun pada tingkat produktivitas perusahaan. Hal ini dapat ditingkatkan melalui peningkatan metode produksi yang dapat menyebabkan pengurangan jumlah input yang diperlukan, kemajuan teknologi dan peralatan yang digunakan, dan produk dan jasa yang unik.

Pembahasan mengenai kerja sama dalam klaster menyebutkan bahwa kedekatan lokasi geografis, identitas komunitas yang sama, dan pentingnya pertukaran informasi dan pengetahuan mendukung interaksi antar aktor yang terkait dalam klaster. Aktor-aktor tersebut saling berhubungan dalam hal ekonomi dan sosial berdasarkan kepercayaan dan hubungan saling menguntungkan. Hubungan ini dibangun dan dipertahankan berdasarkan interaksi yang berulang-ulang terjadi (van Meerkerk, Boonstra & Edelenbos 2013).

Kerja sama antar perusahaan dalam klaster dapat terjadi dalam hal tenaga kerja. Lokasi perusahaan yang terkonsentrasi dalam suatu klaster juga

memberikan insentif untuk karyawan yang potensial untuk meningkatkan kapasitas mereka karena mereka dapat bekerja untuk beberapa perusahaan yang prospektif dan mendapatkan pengetahuan baru dari mereka (Ismalina 2010).

Sedangkan pada pembahasan mengenai peran aktor menyebutkan beberapa jenis aktor yang berperan dalam klaster meliputi : pertama, The Rules Makers. The rule makers harus mampu mengakomodir berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai persepsi yang sama dari berbagai nilai-nilai yang penting dalam hubungan antar aktor. Mereka membuat kode etik atau aturan main bagi semua anggota klaster (Ismalina 2010). Kedua, The Collective Influential Actors. Ismalina (2010) mendefinisikan the collective influential actors sebagai sekelompok aktor dalam klaster yang mengarahkan proses pengambilan keputusan untuk mencapai tujuan bersama. Asosiasi bisnis lokal berperan sebagai koordinator hubungan interpersonal antar aktor dalam klaster yang memiliki karakteristik dan tujuan yang berbeda-beda. Mereka dapat mengkoordinasikan kemampuan tawar-menawar bersama suatu klaster untuk memperoleh pelayanan yang penting, mengontrol kompetisi, dan memperoleh bantuan dan kerja sama untuk klaster (Ismalina 2010). Ketiga, The Boundary Spanners. Van Meerkerk and Edelenbos (2014) menjelaskan the boundary spanners sebagai aktor yang bekerja pada batas institusi mereka. Hal ini sesuai dengan definisi van Hulst, de Graaf, et al. (2012) yang menyebutkan bahwa boundary spanners bekerja di antara dua sistem atau lebih. Mereka berhubungan dan bekerja sama dengan kedua belah pihak. Mereka dapat

mengatur pertemuan dan memiliki kemampuan untuk menghubungkan organisasi mereka dengan lingkungannya (van Meerkerk, Edelenbos 2014). The boundary spanners dapat berperan sebagai mediator ketika terjadi konflik antar aktor dari kelompok yang berbeda dalam suatu jaringan.

Teori ketahanan ekonomi juga sangat erat kaitannya dengan penelitian ini. Briguglio, Cordina, et al. (2008) mendefinisikan ketahanan ekonomisebagai kemampuan ekonomi suatu area untuk pulih atau menyesuaikan dengan pengaruh negatif guncangan dari luar yang tidak diinginkan atau untuk mengambil keuntungan dari guncangan positif. Hal ini mengacu pada kondisi dan respons terhadap guncangan, sehingga membedakannya dengan mitigasi yang berfokus pada tindakan pencegahan sebelum terjadinya guncangan (Rose 2009).

## B.2 Metode

Artikel ini menggunakan studi kasus sebagai strategi karena bertujuan untuk menjelaskan pengaruh peran dan interaksi antar aktor dalam klaster untuk mencapai ketahanan ekonomi. Klaster sebagai unit analisis tidak dapat dipisahkan dari lingkungannya. Pendekatan studi kasus memerlukan pengumpulan data secara kualitatif sebagai metode utamanya karena analisis opini dan persepsi masyarakat dianggap penting dalam penelitian ini. Hal ini akan menunjukkan respons yang tidak dapat diukur secara kuantitatif karena kompleksitas jawabannya sehingga wawancara semi struktural yang digunakan.

Tabel 1. Metodologi Pengumpulan Data

No.	Sumber	Metode Pengumpulan Data		Jumlah Responden
		Wawancara Mendalam	Data Sekunder	
1.	Perusahaan perak	<i>Purposive sampling</i> (3 perusahaan mikro, 2 perusahaan kecil, 1 perusahaan menengah, 1 perusahaan besar)	Brosur ( <i>company profile</i> )	7
2.	Studio pembuatan kerajinan perak	<i>Purposive sampling</i> (Satu-satunya studio pembuatan kerajinan perak di Kotagede)	Website ( <a href="http://www.artstudio76.com">www.artstudio76.com</a> )	1
3.	Pemerintah	<i>Purposive sampling</i> - Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Kota Yogyakarta - Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta - Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Daerah	Peraturan, laporan, catatan	3

No.	Sumber	Metode Pengumpulan Data		Jumlah Responden
		Wawancara Mendalam	Data Sekunder	
		Istimewa Yogyakarta		
4.	Koperasi Produksi Pengusaha Perak Yogyakarta (KP3Y)	<i>Purposive sampling</i> (ketua KP3Y)	Brosur, laporan, catatan	1
5.	Rekompak-JRF	<i>Purposive sampling</i> (fasilitator yang terlibat di area Kotagede saat terjadi gempa 2006)	Laporan, website	1
6.	Observasi lapangan (lokasi penelitian, implementasi proyek, dll.)		Foto	
	<b>Total</b>			<b>13</b>

Semua data yang diperoleh dianalisis menggunakan metode kualitatif. Unit analisis yang digunakan adalah klaster dengan semua aktor yang terlibat di dalamnya sebagai sub-unit analisis. Wawancara semi struktural untuk mengumpulkan data direkam dan kemudian dibuat transkripnya. Data kualitatif dari wawancara dan data sekunder kemudian dianalisis menggunakan program Atlas Ti. *Software* ini digunakan untuk melakukan koding terhadap informasi yang dikumpulkan.

### B.3 Hasil dan Pembahasan

Kotagede adalah salah satu dari wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta yang menderita kerusakan paling parah akibat gempa 2006. Hal ini disebabkan karena lokasinya yang dekat dengan Bantul sebagai pusat gempa. Selain itu, di Kotagede banyak terdapat bangunan tua yang tidak memiliki konstruksi tahan gempa.

Tabel 2. Data Potensi Industri Kerajinan Perak

TAHUN	2005	2006	2007	2008
Jumlah unit produksi	107	86	152	155
Jumlah tenaga kerja	1.162	929	1.645	1.810
Kapasitas produksi (dalam kg)	146.960	119.968	212.036	233.240
Nilai produksi (dalam ribuan Rp.)	2.478.838	1.983.870	3.681.694	4.344.399
Nilai bahan mentah (dalam ribuanRp.)	2.194.448	1.755.558	3.257.989	3.583.788

Sumber: Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Daerah Istimewa Yogyakarta, 2014

Sebagaimana terlihat dalam tabel di atas, pada tahun 2006 jumlah unit produksi perak jauh lebih sedikit daripada tahun 2005. Pada saat itu, banyak perusahaan perak berhenti berproduksi karena mengalami kerusakan pada bangunan rumah dan tempat kerjanya. Kondisi ini secara langsung berpengaruh pada menurunnya kapasitas produksi pada

tahun tersebut. Penurunan jumlah tenaga kerja juga merupakan salah satu dampak gempa bumi. Karena banyak perusahaan perak yang tidak berproduksi, pengrajin perak beralih profesi menjadi pekerja konstruksi.

Namun, setahun kemudian ada peningkatan jumlah unit produksi melebihi jumlahnya pada tahun 2005. Hal ini berarti bahwa ada perusahaan baru yang memulai usaha setelah

gempa bumi. Jumlah tenaga kerja dan kapasitas produksi juga meningkat hingga melebihi nilainya pada tahun 2005. Hal ini menunjukkan kemampuan kluster untuk pulih dari dampak gempa bumi secara cepat.

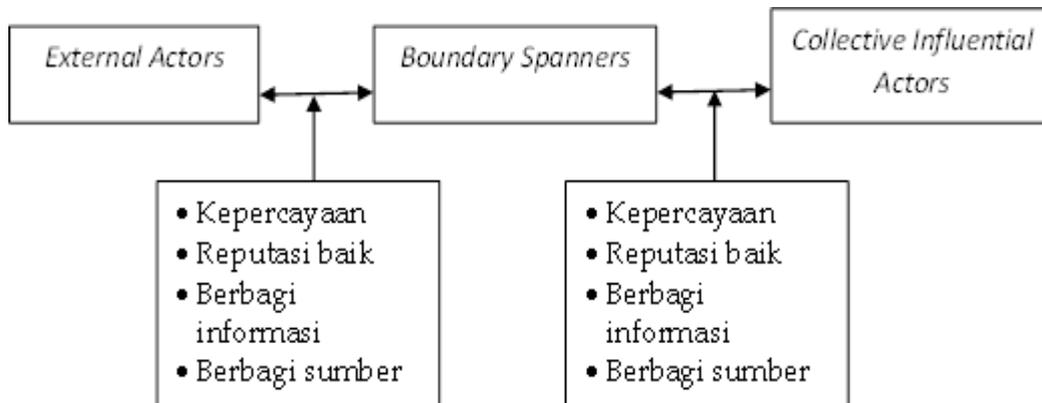
Aktor-aktor utama yang terlibat di kluster selama periode gempa bumi 2006 berdasarkan urutan perannya dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3. Aktor-aktor utama selama Periode Gempa 2006

No.	Aktor	Peran Aktor	Peran	Jumlah Responden
1.	Pemerintah pusat	<i>The External Actor</i>	Menyediakan bantuan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi bangunan dan infrastruktur yang terkena dampak gempa	13 (I1-I13)
2.	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Kota Yogyakarta	<i>The Rules Maker</i>	Memberikan bantuan berupa peralatan produksi dan bahan mentah untuk melanjutkan produksi setelah gempa	11 (I1-I11)
3.	Koperasi Produksi Pengusaha Perak Yogyakarta (KP3Y)	1. <i>Collective Influential Actor</i> 2. <i>Boundary Spanner</i>	Bekerja sama dengan pemerintah dalam distribusi bantuan untuk perusahaan perak	9 (I1, I2, I3, I4, I5, I6, I9, I10, I11)
4.	Ketua RT	<i>Boundary Spanner</i>	Bekerja sama dengan pemerintah dalam distribusi bantuan untuk korban di wilayah mereka	8 (I1, I2, I4, I5, I6, I7, I12, I13)
5.	<i>Customers</i> dan <i>suppliers</i> perusahaan perak	<i>The External Actor</i>	Memberikan bantuan untuk perusahaan perak yang memiliki hubungan bisnis dengan mereka	4 (I3, I4, I6, I7)
6.	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan	<i>The Rules Makers</i>	Membangun <i>Common Facilities for Small and Medium Enterprises (CFSMI)</i> dan	4 (I4, I9, I10, I11)

No.	Aktor	Peran Aktor	Peran	Jumlah Responden
	UKM DIY		menyediakan anggaran untuk membayar pinjaman UKM yang menjadi korban gempa	
7.	Rekompak-JRF	<i>Boundary Spanner</i>	Membantu pemerintah pusat melakukan rekonstruksi bangunan cagar budaya dan infrastruktur lingkungan bekerja sama dengan penduduk setempat	3 (I2, I12, I13)
8.	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Yogyakarta	<i>The External Actor</i>	Mendukung perkembangan pariwisata di kawasan Kotagede	2 (I8, I12)
9.	Kamar Dagang dan Industri (KADIN) DIY	<i>The External Actor</i>	Memberikan bantuan kepada salah satu perusahaan skala mikro	1 (I2)

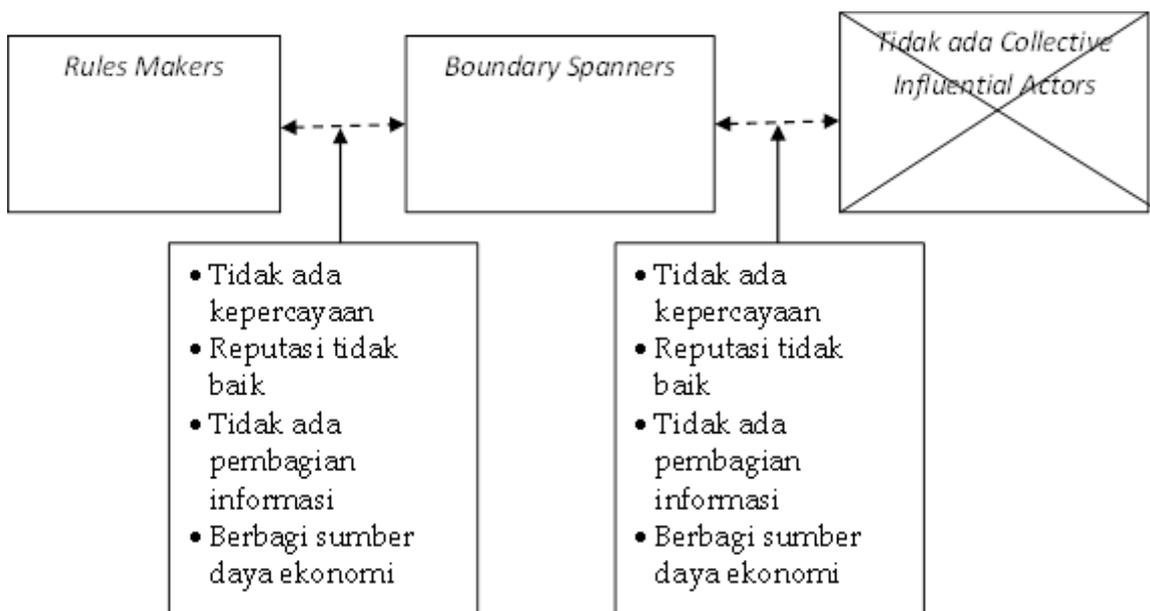
Sumber: Analisis data, 2015



Gambar 3. Kerja sama yang Berhasil

Kerja sama antar aktor yang dianggap berhasil melibatkan the external actors yang datang untuk menangani dampak langsung guncangan pada klaster. Mereka bekerja sama dengan the collective influential actors dan the

boundary spanners. Faktor-faktor yang membuat kerja sama tersebut berhasil adalah adanya kepercayaan dan pembagian informasi dan sumber daya ekonomi antar aktor tersebut.



Gambar 4. Kerja sama yang Tidak Berhasil

Ada beberapa faktor yang membuat kerja sama antar aktor tidak berhasil. Tidak adanya keterlibatan the collective influential actors yang mewakili tujuan bersama dari anggota kluster merupakan salah satunya. Selain itu, the rules makers menjalankan perannya dengan pendekatan top-down sehingga tidak dapat menampung kepingan semua anggota kluster. Adanya konflik selama interaksi antar aktor terjadi karena the rules makers tidak dapat memperoleh kepercayaan dan tidak memiliki reputasi yang baik dari semua anggota kluster.

#### B.4 Kesimpulan dan Saran

Kluster kerajinan perak Kotagede menunjukkan respons yang cepat terhadap dampak negatif gempa bumi dan mampu bangkit kembali dalam waktu yang relatif singkat. Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di kluster ini dapat mencapai kondisi seperti sebelum terjadi gempa dalam waktu 3 bulan sampai 1 tahun. Mereka bahkan

dapat mencapai kondisi yang lebih baik pada tahun berikutnya, dalam hal kapasitas produksi, jumlah tenaga kerja, dan jumlah unit usaha di kluster ini. Kemampuan untuk pulih setelah terjadi guncangan menunjukkan ketahanan ekonomi kluster kerajinan perak Kotagede.

Peran aktor yang terlibat dalam kluster menjadi salah satu faktor yang menentukan ketahanan ekonomi suatu kluster. Interaksi antar aktor adalah faktor lain yang berkontribusi terhadap ketahanan ekonomi. Keberadaan hubungan kerja sama dan kompetisi yang simultan merupakan salah satu karakter yang dimiliki oleh suatu kluster. Keberadaan kedua komponen tersebut menstimulasi pembagian informasi dan pengembangan pasar dalam suatu kluster.

Artikel ini berkontribusi terhadap sedikitnya penelitian yang berfokus pada teori kluster dan self-organization dalam kaitannya dengan ketahanan ekonomi. Artikel ini merupakan suatu

studi kasus yang relevan untuk menganalisis penerapan teori self-organization dalam suatu klaster. Penelitian selanjutnya di area yang berbeda diperlukan untuk memperkaya konsep yang dipelajari.

Temuan yang diperoleh juga menunjukkan penerapan konsep self-organization di negara-negara berkembang. Namun, kuatnya peran pemerintah di negara-negara berkembang menyebabkan teori self-organization hanya mampu menjelaskan sebagian penyebab dari ketahanan ekonomi suatu klaster. Anggota klaster masih membutuhkan intervensi pemerintah untuk mengembangkan klaster. Dukungan pemerintah harus disertai inisiatif dari anggota klaster sehingga kombinasi pendekatan top-down dan bottom-up dalam pengembangan klaster harus diterapkan untuk mencapai ketahanan ekonomi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Briguglio, L., Cordina, G., Farrugia, N. & Vella, S. 2008, "Economic Vulnerability and Resilience Concepts and Measurements", Research paper / UNUWIDER, vol. 2008.55.
- Ismalina, P. 2010, An Integrated Analysis of Socioeconomic Structures and Actors in Indonesia Industrial Clusters, University of Groningen.
- Nederhand, J., Bekkers, V. & Voorberg, W. 2014, "Self-organization and the role of government: how and why does self-organization evolves in the shadow of hierarchy?", Rotterdam: Erasmus University Rotterdam, , pp. 1-33.
- Porter, M.E. 1998, "Clusters and the New Economics of Competition", Harvard Business Review, , no. 98609, pp. 77-90.
- Rose, A. 2009, "A Framework for Analyzing the Total Economic Impacts of Terrorist Attacks and Natural Disasters", Journal of Homeland Security and Emergency Management, vol. 6, no. 1, pp. article 9.
- van Meerkerk, I., Boonstra, B. & Edelenbos, J. 2013, "Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research", European Planning Studies, vol. 21, no. 10, pp. 1630-1652.
- van Meerkerk, I. & Edelenbos, J. 2014, "The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands", Policy Sciences, vol. 47, no. 1, pp. 3-24.

# C DILEMA KONTRADIKSI POTENSI DAN ARAH PEMBANGUNAN KAWASAN SELATAN DIY

---

Oleh:

**Ester Rufariza**

## **Abstrak**

*Tujuan dari penulisan ini adalah memberikan gambaran analisis keruangan pada sisi selatan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan pengambilan keputusan pemerintah. Metode yang digunakan adalah pengumpulan data sekunder dan kemudian dilanjutkan dengan analisis spasial menggunakan software ARC GIS. Hasil yang diharapkan didapat dari analisis tersebut di antaranya adalah : pertama, luasan area lindung yang sama sekali sudah tidak dapat dimanfaatkan untuk kegiatan apapun; kedua, luasan lindung yang masih dapat dimanfaatkan untuk kegiatan walaupun secara terbatas; ketiga, luasan kawasan budidaya yang dapat dimanfaatkan secara penuh sesuai keinginan pemerintah; keempat, kesesuaian antara kondisi eksisting yang sudah ada dengan perencanaan yang sudah dicanangkan oleh pemerintah; kelima, rekomendasi peruntukan apa saja yang sesuai dengan kondisi lahan yang ada di kawasan selatan; keenam, kawasan-kawasan yang terjadi multi kebijakan di dalamnya. Diharapkan dengan tersedianya hasil analisis tersebut pemerintah dapat lebih mendapatkan gambaran terkait program apa saja yang cocok dikembangkan untuk wilayah selatan yang merupakan win win solution bagi semua, di mana pemerintah dapat mencapai apa yang menjadi tujuannya tanpa mengesampingkan fungsi-fungsi lindung dari kawasan tersebut. Dengan demikian aspek pembangunan ekonomi yang berkelanjutan dapat tercapai di kawasan selatan DIY, untuk keperluan jangka panjang.*

**Kata kunci:** pembangunan, kawasan selatan, Daerah Istimewa Yogyakarta

## **C.1 Pendahuluan**

Perencanaan menurut Alder (1999) dalam Rustiadi (2008 h.339) menyatakan bahwa "Perencanaan adalah suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Portes (1976) mendefenisikan pembangunan sebagai transformasi ekonomi, sosial dan budaya. Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan

untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Pembangunan DIY selama ini masih terkonsentrasi pada wilayah utara. Kawasan selatan yang meliputi 3 kabupaten masih relatif belum maju, jika dibandingkan dengan kabupaten dan kota di wilayah tengah dan utara. Hal ini ditunjukkan dengan nilai pertumbuhan ekonomi masing-masing kegiatan seperti yang tercantum dalam tabel berikut:

**Tabel 4. Laju Pertumbuhan Ekonomi Kab/Kota di DIY 2012-2016 (persen)**

Kabupaten/kota/provinsi	2012	2013	2014	2015*)	2016**)	Rata-rata 2012-2016
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1. Kulon Progo	4,37	4,87	4,57	4,62	4,76	4,71
2. Bantul	5,33	5,46	5,04	4,97	5,06	5,13
3. Gunungkidul	4,84	4,97	4,54	4,82	4,89	4,80
4. Sleman	5,79	5,89	5,30	5,18	5,25	5,41
5. Yogyakarta	5,40	5,47	5,28	5,09	5,11	5,24
<b>DIY</b>	<b>5,37</b>	<b>5,47</b>	<b>5,17</b>	<b>4,95</b>	<b>5,05</b>	<b>5,16</b>

Sumber : BPS Provinsi DIY

Ket : \*)angka sementara; \*\*)angka sangat sementara

Hal ini menjadi pekerjaan rumah yang semakin disadari oleh Pemerintah DIY untuk segera ditindaklanjuti. Sejalan dengan hal tersebut belum lama ini telah disampaikan Visi Misi Gubernur DIY dalam rangka memberikan arah pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (RPJMD DIY) terbaru yang disampaikan dalam sidang paripurna keistimewaan pada bulan Oktober 2017. Visi baru tersebut adalah “Menyongsong Abad Samudera Hindia Untuk Kemuliaan Martabat Manusia Jogja”, yang kemudian berfokus pada wilayah selatan untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan martabat masyarakat Jogja.

Semangat tersebut tentunya perlu ditindaklanjuti dengan analisis terkait program apa saja yang sesuai dan dapat dengan cepat mengungkit perekonomian di sana yang selama ini menjadi akar permasalahan. Penulis melakukan inisiasi terhadap potensi apa saja yang sebenarnya terdapat di wilayah selatan DIY secara keruangan dan kemudian menampalkannya dengan arahan kebijakan yang saat ini sedang disusun oleh pemerintah, dan melihat kesesuaiannya.

Beberapa area pada wilayah selatan DIY diketahui telah ditetapkan sebagai

kawasan lindung, seperti : pertama, kawasan Bentang Alam Karst (KBAK) Gunung Sewu menurut Keputusan Menteri Energy dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor : 3045 K/ 40 / MEM / 2014 tentang Penetapan Bentang Alam Karst Gunung Sewu. Selain itu Kawasan Bentang Alam Karst Gunung Sewu telah resmi masuk Global Geopark Network yang dihelat di Jepang pertengahan September 2015 sehingga telah diakui oleh UNESCO; kedua, Keputusan Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Nomor 188.4/3710 tanggal 22 Oktober 2003 Tentang Luasan Kawasan Hutan di DIY dan Persebarannya; ketiga, Kawasan lindung yang ditetapkan pada RTRW DIY melalui Peraturan Daerah nomor 2 Tahun 2010.

Hal ini perlu menjadi perhatian terkait seberapa banyak area yang dapat digunakan secara maksimal, terbatas, dan mana saja yang benar-benar tidak dapat dimanfaatkan. Kemudian bagaimanakah rancangankebijakan pemerintah terhadap hal tersebut? Apakah sudah sesuai? Dengan banyaknya rencana mega proyek yang akan diselenggarakan di wilayah selatan, bagaimanakah kesesuaiannya dengan rencana tata ruang dikawasan

tersebut dan bagaimana pula daya dukung dan dayaampungnya, hingga kemudian bagaimana menyelaraskannya.

Ke depan diharapkan temuan-temuan dan rekomendasi yang didapatkan dari artikel ini dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam pengambilan kebijakan atau perbaikan dari perencanaan yang ada.

### C.2 Metode

Metode yang dipakai dalam studi Metode yang dipakai dalam studi penulisan artikel ini adalah metode kualitatif deskriptif, yang berangkat dari analisis spasial terhadap dokumen-dokumen kebijakan, perencanaan, penataan ruang, yang kemudian dianalisis secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran tentang potensi dan arahan kebijakan pemerintah di wilayah selatan DIY.

Batasan wilayah yang ditetapkan dalam penulisan ini meliputi 3 kabupaten di wilayah selatan DIY yaitu Gunungkidul, Bantul, dan Kulon Progo. Namun tidak seluruh kabupaten tersebut dianalisis, analisis lebih kepada kecamatan paling selatan dari ketiga wilayah kabupaten tersebut.

Adapun langkah-langkah yang dilakukan dalam studi singkat ini adalah diawali dengan pengumpulan data sekunder terkait ketiga kabupaten tersebut, kemudian dilanjutkan dengan

penggalian kebijakan dan rancangan kebijakan yang akan dilakukan di tiga kabupaten tersebut kemudian menampalkannya dalam analisis keruangan.

### C.3 Pembahasan

Ada beberapa pertimbangan arti penting kawasan selatan sebagai bahan kajian yang diambil. Total luasan tiga kabupaten di wilayah selatan Yogyakarta (Gunungkidul, Bantul, dan Kulon Progo) mencakup 80,93% wilayah DIY secara keseluruhan, sehingga apapun yang terjadi pada ketiga kabupaten tersebut akan berpengaruh besar terhadap DIY secara keseluruhan. Ketiga wilayah tersebut merupakan back bone atau hinterland yang mendukung kawasan perkotaan Yogyakarta. Ketiga wilayah tersebut berada di jalur lalu lintas perekonomian selatan yang menghubungkan terutama wilayah Jawa Tengah dengan Jawa Timur. Ketiga wilayah tersebut merupakan sisi wilayah DIY yang memiliki garis pantai sehingga merupakan sumber potensi perikanan laut lepas dan wisata alam. Ketiga wilayah tersebut merupakan pusat konsentrasi pembangunan DIY dalam 5 tahun ke depan.

Secara umum kawasan selatan DIY dapat digambarkan dalam tabel berikut:

Tabel 5. Profil Umum Kabupaten Gunungkidul, Bantul dan Kulon Progo

PARAMETER	GUNUNGKIDUL	BANTUL	KULON PROGO
Luas Wilayah	1.485,36 km <sup>2</sup> atau 46,63% dari luas wilayah DIY	506,86 km <sup>2</sup> atau 15,90% dari Luas wilayah Provinsi DIY	586,27 km <sup>2</sup> atau 18,40% dari total luas wilayah DIY.
Jumlah penduduk	748.119 jiwa - 2010	911.503 (2011)	470.520 jiwa <sup>(2011)</sup>
Kepadatan Penduduk	503,66 jiwa/km <sup>2</sup>	1.798	802,57 jiwa/km <sup>2</sup>
Jumlah wilayah administratif	18 kec / 144 kelurahan	17 kec / 75 kelurahan	12 kec / 88 desa dan kelurahan
Garis pantai	80,29km <sup>2</sup>	13,5km <sup>2</sup>	24,9km <sup>2</sup>

Sumber : Dari berbagai sumber

Terlihat dari tabel 2 tersebut kabupaten Gunungkidul memiliki luasan terluas diantara kedua wilayah lainnya namun kepadatan penduduknya merupakan yang paling rendah. Sedangkan kabupaten Bantul merupakan yang paling padat diantara ketiganya. Dengan kondisi tersebut ditambah garis pantai kabupaten Gunungkidul yang paling panjang maka kabupaten Gunungkidul menjadi kabupaten dengan potensi alam yang paling besar dibanding kedua kabupaten lainnya.

#### C.4 Analisis

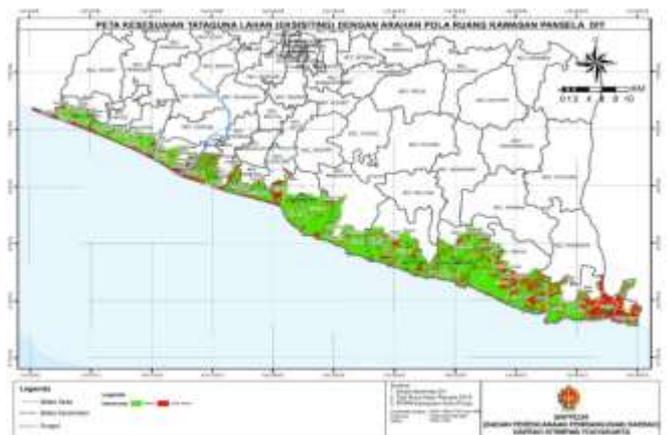
Secara umum kawasan selatan yang masih dapat dimanfaatkan sesuai dengan arahan pemanfaatan ruang yang ada di Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), seperti yang terdapat pada gambar 1. Untuk wilayah kabupaten Kulon Progo mayoritas arahan pemanfaatan ruangnya adalah untuk pertanian baik lahan basah maupun kering dan kawasan permukiman perdesaan. Terkait dengan wacana akan dibangunnya bandara di kecamatan Temon, hal itu tentunya akan mengubah pola ruang yang ada. Namun demikian bukan tidak mungkin. Hanya saja perlu benar-benar dikaji dari segi keamanan dan daya dukung daya tampung lingkungan.

Untuk Kabupaten Bantul mayoritas peruntukan ruang adalah untuk kawasan pariwisata, pertanian, dan permukiman perdesaan. Sedangkan kawasan Gunungkidul mayoritas peruntukan lahannya adalah kawasan hutan rakyat dan pertanian pangan dengan sedikit permukiman desa. Bila dianalogikan, maka kabupaten Gunungkidul merupakan area

konservasi yang berfungsi menjadi penyeimbang bagi kedua kabupaten lainnya. Sedangkan kabupaten Bantul merupakan kawasan utama target pertumbuhan ekonomi. Kabupaten Kulon Progo memerlukan perhatian serius terkait dengan pendampingan untukantisipasi permasalahan sosial karena akan mengalami perubahan besar-besaran dari kawasan pertanian ke kawasan tumbuh cepat dengan adanya mega proyek bandara internasional.



Gambar 5. Peta Pemanfaatan Budidaya di Kawasan Selatan Yogyakarta



Gambar 6. Peta Kesesuaian Lahan di Kawasan Selatan Yogyakarta

Tabel 6. Persentase kesesuaian pemanfaatan ruang di pansela

Kesesuaian	Kulon progo (luas total 57,643)		Bantul (luas total 51,174)		Gunungkidul (luas total 147,983)	
Sesuai	4,814.28	8.35%	2,919.79	5.71%	24,071.87	16.27%
Tidak sesuai	1,583.96	2.75%	1,453.19	2.84%	7,284.62	4.92%

Sumber : analisis penulis

Setelah dilakukan analisis secara spasial didapatkan secara umum masih terdapat ketidaksesuaian antara penggunaan lahan eksisting dengan arahan pemanfaatan ruang dari RTRW di ketiga wilayah tersebut. Ketidaksesuaian paling besar terdapat di Kecamatan Girisubo perbatasan dengan provinsi Jawa Tengah. Ketidaksesuaian itu terjadi paling besar dikawasan lindung geologi dan lindung setempat yang kemudian digunakan untuk permukiman dan pertanian pangan seperti sawah, tegalan, dan hutan campuran. Ketidaksesuaian yang kedua terjadi pada kawasan hutan rakyat yang digunakan untuk permukiman dan kebun campuran. Dan kawasan pertanian pangan yang digunakan untuk permukiman dan kebun campuran. Sepanjang sempadan pantai di Kabupaten Kulon Progo juga terdapat ketidaksesuaian antara pemanfaatan lahan dengan arahan RTRW.

Dari sisi kuantitas ketidaksesuaian paling besar terdapat di kabupaten Gunungkidul sebesar 4,92%, disusul oleh kabupaten Bantul sebesar 2,84%, dan terakhir kabupaten Kulon Progo sebesar 2,75%. Hal ini perlu menjadi perhatian mengingat kabupaten Gunungkidul merupakan kabupaten dengan potensi alam terbesar. ketidaksesuaian ini merupakan indikasi awal yang mengarah pada kerusakan

lingkungan atau ketidaksesuaian antara perencanaan dengan realita dilapangan yang dikemudian hari dapat menjadi hambatan dalam proses pembangunan.

Secara lebih mendalam dapat diketahui bahwa sisi selatan kabupaten Bantul memiliki kompleksitas pemanfaatan yang lebih banyak. Yang perlu diwaspadai adalah adanya plotting kawasan pariwisata yang berada di kawasan lindung gumuk pasir. Secara teoritis bahwa gumuk pasir dapat mati jika kawasan penyangga dilakukan perubahan termasuk bahkan penanaman vegetasi, karena berpotensi mengubah arah angin yang menjadi sumber kehidupan kawasan gumuk pasir. Untuk itu diperlukan kehati-hatian dalam menentukan kebijakan dikawasan tersebut.

Mayoritas lainnya adalah kawasan pertanian dan permukiman perdesaan, masih cukup leluasa untuk digunakan atau dikembangkan jika kedepan di adakan kegiatan baru yang tentunya masih relevan dengan peruntukan lahan disana.

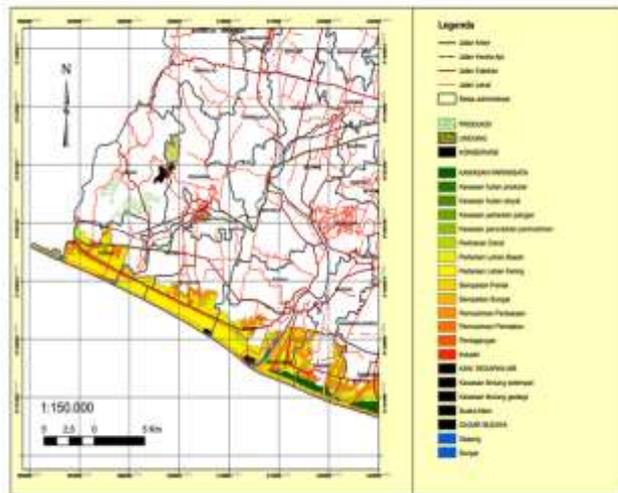
Berdasarkan kondisi tersebut maka arahan kegiatan yang cocok untuk dilakukan di kawasan selatan Bantul adalah mix use atau penggunaan campuran antara fungsi pertanian, pariwisata dan lindung. Penggunaan kawasan sisi selatan Bantul masih cukup leluasa kecuali pada kecamatan

Kretek karena daya dukungnya masuk pada kategori aman bersyarat.

Pertanian lahan kering dan basah menjadi fungsi dominan yang ada di sisi selatan kabupaten Kulon Progo. Wacana pembangunan bandara baru jelas akan mengubah pola ruang yang ada disana. Perlu ada KLHS yang mendalam terkait dengan rencana pembangunan tersebut. Sisi selatan kabupaten Kulon Progo juga terdapat

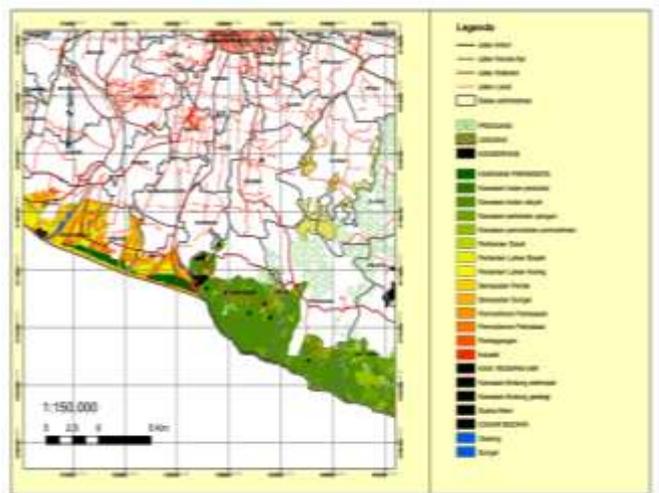
beberapa proyek besar pemerintah seperti pelabuhan Tanjung Adikarto dan rencana LP2B.

Terdapat pula 2 kawasan lindung setempat yaitu kawasan konservasi penyu di pantai Trisik dan Panjatan, dan kawasan konservasi mangrove di Temon. Kedua kawasan ini perlu perhatian khusus ketika ada penetapan kegiatan di daerah tersebut.



Sumber : analisis penulis

Gambar 7. Peta Kesesuaian Lahan di Kabupaten Kulon Progo



Sumber : analisis penulis

Gambar 8. Peta Kesesuaian Lahan di Kabupaten Bantul



Gambar 9. Peta tampilan berbagai kawasan lindung di kabupaten Gunungkidul

Dalam peta tersebut terlihat bahwa Hampir seluruh kawasan selatan kabupaten Gunungkidul merupakan kawasan lindung. Seluruh kecamatan Tanjungsari dan Girisubo merupakan kawasan lindung karst dan kawasan hutan rakyat, sehingga arahan pemanfaatan ruang yang dapat dilakukan disana menjadi sangat terbatas. Hanya sebagian kecil saja kawasan yang dapat dimanfaatkan dengan leluasa.

Kawasan karst memiliki fungsi penyimpan air dan pengontrol proses karstifikasi pada kawasan karst terutama bagian antara 5-30 meter bagian atas cawan karst, dimana zona epikarst berada. Pada prinsipnya pembangunan boleh dilakukan selama tidak mengganggu atau mengubah morfologi karst. Perubahan lahan dan morfologi karst, dapat menyebabkan fungsi penyimpan air yang mengontrol proses karstifikasi hilang. Saat hujan, debit air meningkat drastis dan kemarau justru sungai bawah tanah alami penurunan debit yang signifikan. Dampak perusakan karst tidak akan terasa seketika, tetapi perlahan dalam jangka waktu tahunan.

Berdasarkan Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor: 1456 K/20/Mem/2000 Tentang Pedoman Pengelolaan Kawasan Kars, maka kebijakan pemanfaatan kawasan karst dapat dibagi menjadi: (1) Di dalam Kawasan Kars Kelas I tidak boleh ada kegiatan pertambangan, (2) Di dalam Kawasan Kars Kelas I dapat dilakukan kegiatan lain, asal tidak berpotensi mengganggu proses karstifikasi, merusak bentuk-bentuk kars di bawah dan di atas permukaan, serta merusak fungsi kawasan kars, (3) Di dalam Kawasan Kars Kelas II dapat dilakukan kegiatan usaha

pertambangan dan kegiatan lain, yaitu setelah kegiatan tersebut dilengkapi dengan studi lingkungan (Amdal atau UKL dan UPL) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, (4) Di dalam Kawasan Kars Kelas III dapat dilakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing memberikan izin pemanfaatan kawasan kars. Selain kawasan lindung geologi berupa karst, di sisi selatan kabupaten Gunungkidul juga banyak terdapat kawasan hutan rakyat. Pemanfaatan kawasan hutan dapat dilakukan pada semua kawasan hutan kecuali pada hutan cagar alam serta zona inti dan zona rimba pada taman nasional. Pemanfaatan hutan lindung dapat berupa pemanfaatan kawasan, pemanfaatan jasa lingkungan, dan pemungutan hasil hutan bukan kayu. Jika ditinjau dari segi kebijakan secara umum kawasan hutan rakyat dapat digunakan hanya saja kegiatan tersebut adalah kegiatan yang tidak merubah fungsi kawasan tersebut dan hanya diperbolehkan sebanyak 10% dari total luasan. Dari luasan 10% tersebut yang dapat dibangun kelengkapan infrastruktur hanya 10% saja.

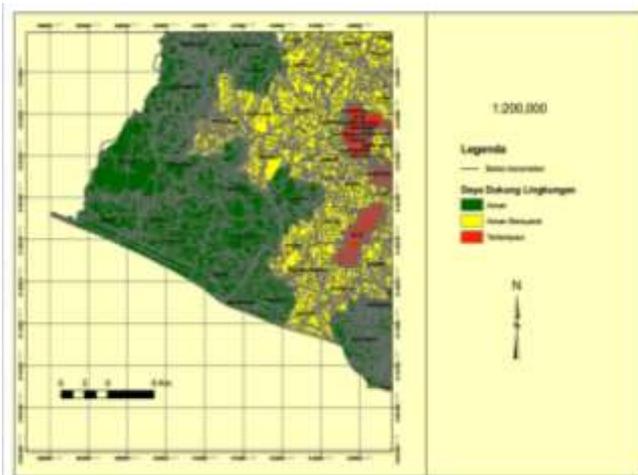
Berdasarkan tinjauan kedua kebijakan tersebut, maka kegiatan yang paling mungkin untuk dilakukan disana adalah kegiatan pariwisata kerakyatan dengan konsep ecogeowisata. konsep ini menggabungkan konsep ekologi geosite yang digabungkan dengan pariwisata. Konsep ini memiliki keunggulan seperti segmen pasar jelas dan terbatas sehingga jelas fasilitas apa yang perlu disediakan dan standard yang harus dipenuhi; tidak

memerlukan pembangunan infrastruktur yang berlebihan; berbasis kemasyarakatan dengan memanfaatkan rumah-rumah penduduk sebagai homestay sehingga tidak memerlukan terlalu banyak pembangunan hotel yang dapat berpotensi merusak lingkungan karst; konsep ini juga ramah lingkungan.

Pengertian Daya Dukung Lingkungan Hidup dan Daya Tampung Lingkungan Hidup berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antarkeduanya. Daya dukung lingkungan hidup terbagi menjadi 2 komponen, yaitu kapasitas penyediaan

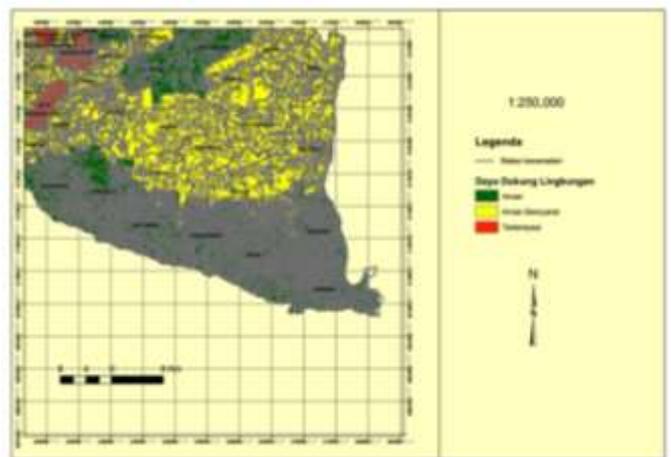
(supportive capacity) dan kapasitas tampung limbah (assimilative capacity). Kesesuaian lahan berhubungan dengan daya dukung lingkungan karena ketika suatu lahan digunakan untuk pemanfaatan lahan tertentu maka perlu diketahui apakah daya dukung lingkungan sekitar dapat mendukung pemanfaatan lahan tersebut.

Daya tampung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk menyerap zat, energi, dan/atau komponen lain yang masuk atau dimasukkan ke dalamnya. Dari sisi daya dukung dan daya tampung lingkungan dapat diketahui bahwa secara umum daya dukung dan daya tampung kawasan selatan masih cukup baik kecuali pada kecamatan Kretek kabupaten Bantul yang terdeteksi aman namun bersyarat.



Sumber : analisis penulis

Gambar 10. Peta Daya Dukung Lingkungan Kabupaten Kulon Progo dan sebagian Bantul



Sumber : analisis penulis

Gambar 11. Peta Daya Dukung Lingkungan Kabupaten Gunungkidul dan sebagian Bantul

Tabel 7. kesesuaian kebijakan dengan tinjauan keruangan

Kabupaten/ Kecamatan	Penggunaan Lahan	Kebijakan			Pemanfaatan		Skoring
		RTRW (1)	arahan strategis ekonomi (1)	Arahan Riparda (1)	eksisting (1)	Nilai tambah (1)	
Gunungkidul/ Girisubo	Tegalan/ Ladang	Kawasan hutan rakyat	pelabuhan sadeng	-	pelabuhan sadeng	ekonomi	3
	Tegalan/ Ladang	Kawasan lindung setempat	bengawan solo purba	bengawan solo purba	tegalan	wisata	4
Gunungkidul/ Tepus	Tegalan/Ladang	Kawasan hutan rakyat	pariwisata	Kawasan Siung- Wediombo dskt ksp iii	wisata pantai	wisata	4
Bantul/Kretek	Tanah Terbuka	Sempadan Pantai	wisata dirgantara	-	wisata dirgantara	wisata	3
	Tubuh Air	Sempadan Pantai	- konservasi mangrove baros	-	- konservasi mangrove baros	wisata	4
	Tubuh Air	Sempadan Pantai	- penataan samas	-	- penataan samas	wisata	4
	Tubuh Air	Sempadan Pantai	- relokasi tambak	-	- tambak	ekonomi	2
	Tubuh Air	Sempadan Pantai	- penataan kuliner depok	Kawasan Parangtritis- Depok- kuwaru dskt	- penataan kuliner depok	wisata	4
Kulon Progo/ Galur	Tegalan/Ladang	Suaka Alam	-	pantai trisik	konservasi penyu	wisata	3
Kulon Progo/ Panjatan	Tegalan/Ladang	Pertanian Lahan Kering	LP2B & Pertanian sistem surjan		pertanian	-	3
	Tegalan/Ladang	Suaka Alam	-	-	konservasi penyu	wisata	3
Kulon Progo/ Panjatan	Sawah	Perikanan Darat			sempadan pantai	wisata mangrove congnot	2
Kulon Progo/ Temon	Kebun Campuran	Sempadan Pantai	pelabuhan tanjung adikarto	pantai glagah	pelabuhan, wisata	wisata	4
	Tubuh Air	Sempadan Pantai	konservasi mangrove	Kawasan Congot	mangrove	wisata mangrove congnot	4
	Tegalan/Ladang	Pertanian Lahan Kering	-		pantai pasir kadilangu	wisata	2

Sumber : analisis penulis

Tabel tersebut menjelaskan plotting keruangan untuk beberapa rancangan kebijakan ekonomis strategis di kawasan selatan yang kemudian dilakukan skoring dalam hal dukungannya terhadap kesesuaiannya terhadap kebijakan lain. Dari analisis singkat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan strategis ekonomi DIY untuk kawasan selatan secara umum sudah cukup sesuai dengan peruntukan ruang yang ada. Namun untuk beberapa rancangan kebijakan yang berskala besar masih perlu kajian lebih lanjut, karena memiliki dampak yang besar seperti misalnya pembangunan bandara.

### C.5 Kesimpulan

Dari hasil analisis tersebut didapat beberapa kesimpulan yaitu masih terdapat ketidaksesuaian peruntukan ruang antara eksisting dilapangan dengan arahan dari RTRW yang besarnya meskipun tidak signifikan namun jika tidak diantisipasi dapat menimbulkan permasalahan pada kemudian hari.

Gunungkidul menyimpan potensi pariwisata alam yang sangat besar namun disatu sisi juga merupakan kawasan lindung geologi KBAK karst yang juga sudah diakui oleh UNESCO yang perlu dipelihara dengan baik kelestariannya. Disatu sisi tingkat kemiskinan di kawasan tersebut juga cukup besar. Sedangkan kawasan yang bisa dikembangkan untuk meningkatkan perekonomian di sana sangat terbatas. Solusi atas keadaan tersebut adalah dengan kegiatan pariwisata kerakyatan dengan konsep ecogeowisata. Konsep ini menggabungkan konsep ekologi geosite yang digabungkan dengan pariwisata. Sebuah konsep pariwisata

yang berwawasan lingkungan, berkelanjutan, dan tetap memperhatikan kawasan lingkungan yang berupa geopark.

Kawasan Bantul relatif cukup bebas untuk dapat dikembangkan, namun khusus untuk kecamatan Kretek perlu diperhatikan daya dukung dan daya tampungnya yang meskipun masih aman namun bersyarat. Sehingga perlu dikaji kegiatan-kegiatan yang dapat dilakukan disana. Pengembangan pariwisata di kecamatan Sanden yang terdapat gumuk pasir juga perlu dikaji lebih lanjut. Lokasi gumuk pasir perlu dikonservasi dan disterilkan dari semua kegiatan kecuali wisata minat khusus yang tidak perlu melakukan penambahan infrastruktur apapun. Dengan skema kerjasama antar daerah pariwisata semacam ini dapat dilakukan dan tetap dapat menambah PAD daerah.

Untuk kawasan Kulon Progo perubahan mendasar akan terjadi jika wacana pembangunan bandara direalisasikan. Perubahan pola ruang perlu diantisipasi dengan kajian sosial budaya dan dampak di sekitar bandara tersebut.

### DAFTAR PUSTAKA

- BPS DIY
- BPS Kabupaten Kulon Progo
- BPS Kabupaten Bantul
- BPS Kabupaten Gunungkidul
- Keputusan Menteri Energy dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor : 3045 K/ 40 / MEM / 2014 tentang Penetapan Bentang Alam Karst Gunung Sewu
- Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor : 1456

K/20/Mem/2000      Tentang  
Pedoman Pengelolaan Kawasan  
Karst  
Keputusan Kepala Dinas Kehutanan  
dan Perkebunan Nomor  
188.4/3710 tanggal 22 Oktober  
2003 Tentang Luasan Kawasan  
Hutan di DIY dan  
Persebarannya;

Peraturan Daerah Provinsi Daerah  
Istimewa Yogyakarta Nomor 2  
Tahun 2010 Tentang Rencana  
Tata Ruang Wilayah Provinsi  
Daerah Istimewa Yogyakarta

# D KEBERLANJUTAN KARST DI DIY SEBAGAI BAGIAN DARI POTENSI ALAM DI DIY STUDI KABUPATEN GUNUNGGKIDUL

---

Oleh:

**Ika Warakasih Puspitawati**

## **Abstrak**

*Kawasan karst di DIY di Kabupaten Gunungkidul dikenal sebagai kawasan tandus dan gersang karena hampir semua topografi wilayahnya terdiri dari perbukitan kapur, namun demikian perbukitan karst Gunungkidul menyimpan berbagai potensi wisata yang jarang ditemui di tempat lain yaitu gua-gua dan air sungai bawah tanah. Potensi karst ini sangat beragam dan membutuhkan sumberdaya manusia (human resources) yang adaptif dari aspek ekologis, ekonomi dan sosiokultur yang khas. Namun demikian banyak permasalahan di area karst ini salah satunya masalah penambangan karst. Kawasan karst merupakan ekosistem yang rentan, apabila dikembangkan harus memperhitungkan daya dukungnya terkait dengan keberlanjutan karst tersebut. Pengumpulan data-data sekunder yaitu pengumpulan data artikel dan laporan ilmiah tematik yang berkaitan dengan potensi karst. Metode penulisan jurnal bersifat deskriptif analitis menggunakan metode analisis data sekunder. Untuk memperoleh fenomena persebaran, digunakan pendekatan analisis keruangan. Sebagian besar data sekunder diperoleh dari jurnal dan artikel ilmiah. Analisa data menggunakan cara penilaian berbagai komponen pembentuk, berdasar prinsip teknik analisis kuantitatif dan kuantifikasi data. Teknik kuantifikasi data kualitatif menekankan pada pemilihan data untuk memperoleh beberapa potensi sumberdaya fisik, sumberdaya biotik, dan potensi sumberdaya budaya penduduk. Analisis tingkat perkembangan setiap potensi menggunakan analisis deskriptif kualitatif. Melihat potensi Karst di DIY terutama di kabupaten Gunungkidul maka perlu dilakukan kajian mengenai bagaimana Keberlanjutan Karst di DIY sebagai bagian dari potensi Alam di DIY. Pengelolaan kawasan karst yang berkelanjutan tidak harus diartikan sebagai kegiatan yang sifatnya memperkecil arti dan manfaat nilai ekonominya. Kegiatan pemanfaatan harus adil dan selaras, diimbangi dengan usaha perlindungan terhadap aspek sosial dan lingkungan hidup yang lestari dan akan diwariskan kepada generasi mendatang*

**Kata Kunci:** Karst, Keberlanjutan, Potensi

## **D.1 Pendahuluan**

Menurut para ahli kawasan karst merupakan kawasan yang unik dipandang dari fungsi, tatanan lingkungan, serta peran dalam siklus tata air, kawasan karst yang merupakan bentang alam dengan ciri khas yang terbentuk dari proses pelarutan. Disamping itu Kawasan karst juga memiliki beragam potensi

untuk dikembangkan, yakni sebagai sumber daya bernilai ekonomi penting (pemanenan sarang burung walet), kehutanan, sumberdaya air, bahan baku industri, dan potensi geowisata. Bentangan kawasan karst terletak di bagian Selatan Pulau Jawa mulai dari Gombong (Jateng), Gunung Kidul (DIY), Wonogiri (Jateng), hingga Pacitan (Jawa Timur).

Kawasan karst juga menyimpan potensi konflik karena berbagai pemanfaatan untuk budidaya pertanian, pertambangan, industri dan yang sedang marak adalah wisata yang kesemuanya kurang memperhatikan kapasitas lingkungan kawasan karst oleh karenanya diperlukan kebijakan khusus yang mengatur pengelolaan kawasan karst secara menyeluruh dan terpadu. Peraturan yang ada masih bersifat sektoral yang terkadang menimbulkan benturan satu sama lain.

Pengertian Karst secara luas adalah bentuk bentang alam khas yang terjadi akibat proses pelarutan pada suatu kawasan batuan karbonat atau batuan mudah terlarut (umumnya formasi batu gamping) sehingga menghasilkan berbagai bentuk permukaan bumi yang unik dan menarik dengan ciri-ciri khas exokarst (di atas permukaan) dan endokarst (di bawah permukaan).

Kawasan karst di DIY berada di Gunungkidul selama ini dikenal sebagai kawasan yang tandus dan gersang karena hampir semua topografi wilayahnya terdiri dari perbukitan kapur atau yang lebih dikenal gua-gua dan air sungai bawah tanah yang kaya akan potensi alam seperti sumber air bersih, serta sumber bahan baku industri. Namun SDM kita yang belum mampu mengolah semua itu menjadi hal-hal yang dapat dimanfaatkan untuk kehidupan yang lebih layak.

Potensi karst ini sangat beragam yaitu sebagai Sumberdaya alam (natural resources) yang tidak dapat diperbaharui; sebagai sumberdaya lahan, mineral, air, tumbuhan dan hewan; sebagai sumberdaya lingkungan (ecological resources) yang meliputi lingkungan eksokarst dan

endokarst ; sebagai sumberdaya ruang (spatial resources) meliputi ruang bawah permukaan (goa dan sungai bawah tanah) dan ruang dekat permukaan (konfigurasi bentang lahan); Kawasan karst membutuhkan sumberdaya manusia (human resources) yang adaptif dari aspek ekologis, ekonomi dan sosiokultur yang khas.

Melihat banyaknya potensi Karst yang ada di DIY maka perlu dilakukan kajian mengenai bagaimana Keberlanjutan Karst di DIY sebagai bagian dari potensi Alam di DIY. Pengelolaan kawasan karst yang berkelanjutan tidak harus diartikan sebagai kegiatan yang sifatnya memperkecil arti dan manfaat nilai ekonominya. Kegiatan pemanfaatan harus adil dan selaras, diikuti dan diimbangi dengan usaha perlindungan terhadap aspek sosial dan lingkungan hidup yang secara khusus akan diwariskan kepada generasi mendatang.

## D.2 Metode

Pengumpulan data-data sekunder yaitu pengumpulan data artikel dan laporan ilmiah tematik yang berkaitan dengan potensi karst. Metode penulisan jurnal bersifat deskriptif analitis menggunakan metode analisis data sekunder. Untuk memperoleh fenomena persebaran, digunakan pendekatan analisis keruangan. Sebagian besar data sekunder diperoleh dari jurnal dan artikel ilmiah Analisa data menggunakan cara penilaian berbagai komponen pembentuk, berdasar prinsip teknik analisis kuantitatif dan kuantifikasi data. Langkah-langkah yang perlu dilakukan sebagai bagian dari pengertian

deskriptif analitis adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan tujuan penulisan
2. Menentukan unit studi dan menghubungkan hal yang akan dikaji berdasarkan sifat-sifat yang dimiliki dan proses yang menjadi landasan penulisan
3. Menentukan rancangan dalam memilih unit dan teknik pengumpulan data
4. Mengumpulkan data
5. Mengorganisasikan informasi, data yang terkumpul serta melakukan interpretasi dan generalisasi
6. Menyusun laporan yang diakhiri dengan kesimpulan dan saran

Teknik kuantifikasi data kualitatif menekankan pada pemilihan data untuk memperoleh beberapa potensi sumberdaya fisik, sumberdaya biotik, dan potensi sumberdaya budaya penduduk. Analisis tingkat perkembangan setiap potensi menggunakan analisis deskriptif kualitatif.

### D.3 Pembahasan

Pada tahun 1987 World Commission on Environment and Development (WCED) mengumumkan laporan yang berjudul *Our Common Future* (Hari Depan Kita Bersama). Tema inti Komisi Sedunia Lingkungan Hidup dan Pembangunan ini adalah pembangunan yang berkelanjutan yang didefinisikan sebagai pembangunan yang berusaha memenuhi kebutuhan kita sekarang tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan mereka. Pada dasarnya setiap pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam memperhatikan konsep pembangunan yang berkelanjutan dan berwawasan

lingkungan. Kawasan karst merupakan salah satu sumber daya alam non hayati yang tidak dapat diperbaharui karena proses pelarutan serta pembentukannya membutuhkan waktu ribuan tahun bahkan jutaan tahun. Secara umum bentang alam karst dapat dibedakan antara morfologi permukaan (eksokarst) dan morfologi bawah permukaan (endokarst), selanjutnya istilah karst aslinya dari kata karst yang berasal dari bahasa Yugoslavia yang dipakai untuk menyebut semua kawasan batugamping yang telah mengalami pelarutan. Tipologi karst dapat dibedakan menjadi (1) holokarst yang berkembang sempurna (2) merokarst yang berkembang kurang sempurna dan (3) platform karst yang ditandai oleh banyaknya kelurusan dan struktur patahan. Selain klasifikasi karst tersebut, terdapat tipologi karst lain yaitu (1) karst terbuka (2) karst tertutup (3) karst tertutup tanah (4) karst terpendam (5) karst tropik dan (6) karst permafrost.

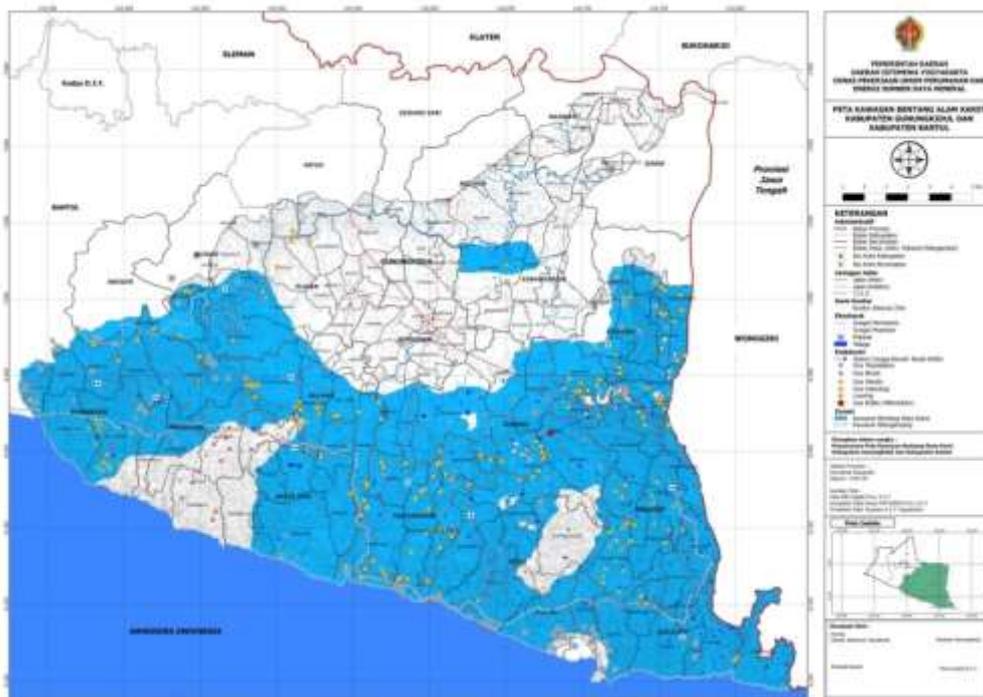
Sebagai sumberdaya lingkungan hidup pemanfaatan kawasan karst di Gunungkidul mengarah pada pemenuhan kebutuhan manusia, namun kurang diimbangi kegiatan pelestarian ekosistem alamiahnya yang merupakan asset dunia (natural world heritage). Kegiatan pertanian, pemukiman, pertambangan, pariwisata, peternakan, perkebunan, yang terus berkembang pada lokasi yang tak sesuai dengan kualitas karstnya akan berdampak negatif pada kerusakan ekologisnya. Sebagai aset daerah perlu dikembangkan manfaat potensi yang ada, hal ini dimaksudkan agar dapat dijaga nilai-nilai geo-biodiversitas, stabilitas sumberdaya alam dan

lingkungan serta sumberdaya ruangnya

Kabupaten Gunungkidul selama ini identik dengan kekeringan dan daerah tandus, namun demikian memiliki sumberdaya yang berpotensi tinggi, salah satunya kawasan karst. Eksisting pemanfaatan kawasan karst adalah untuk kegiatan penambangan batuan gamping karena memiliki nilai ekonomi tinggi, sebagai bahan baku semen, pupuk, cat dan berbagai industri. Sebagian besar perusahaan pertambangan menggunakan peralatan mesin sedangkan untuk penambangan rakyat masih menggunakan teknik dan

peralatan tradisional lebih untuk pemenuhan kebutuhan hidup.

Sebaran kawasan bentang alam karst yang ada di DIY berada dibagian tenggara terutama Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Bantul, daerah tersebut tersusun oleh batugamping (batuan karbonat masif) yang merupakan syarat utama terbentuknya Bentang Alam Karst yang memiliki fungsi sosial-ekonomi yang mensejahterakan masyarakat sekitarnya, selain itu kawasan ini juga mempunyai fungsi lindung yang berguna untuk kelangsungan ekosistem didalamnya.



Gambar 12. Peta Kawasan Bentang Alam Karst Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Bantul

Sumber: Dinas PUP dan ESDM DIY

### **D.3.1 Pemanfaatan Kawasan Karst**

Ekosistem karst dan gua saat ini pemanfaatannya masih sebagai potensi ekonomi dan wisata misalnya penambangan kawasan karst untuk memenuhi kebutuhan pabrik semen dan penggalian gua untuk diambil fosfatnya, hal ini menjadi ancaman kelestarian ekosistem karst. Disisi lain, potensi ekologis dan ilmiah yang ada pada kawasan karst dan gua kurang diperhatikan sehingga kepentingan ekonomi telah merugikan potensi ekologis yang mempunyai nilai lebih tinggi, sehingga diperlukan upaya terus menerus kepada seluruh pemangku kepentingan yang harapannya muncul kesadaran lingkungan akan kelestarian kawasan karst (sustainable development). Dukungan kebijakan-kebijakan dari kementerian yang terkait dan Pemda diharapkan dapat mengoptimalkan manfaat kawasan karst dan gua dari aspek non ekonomi yang harus dimanfaatkan dengan bijak sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada serta konsekuensi bagi siapapun yang melanggar aturan.

Konflik antara kawasan karst sebagai kawasan lindung dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dengan kawasan yang dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi diperlukan solusi yang bijaksana, penentuan kawasan karst yang boleh dimanfaatkan perlu diputuskan berbagai pihak dengan berbagai bidang ilmu agar terjadi harmoni antara pemanfaatan dan perlindungan kawasan karst dan gua.

Turunan dari Undang-Undang 26 Tahun 2007 adalah PP No. 26 tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional, Peraturan ini cukup

ketat dalam upaya melestarikan kawasan karst, Cagar Alam Geologi dalam peraturan tersebut dimasukkan dalam Kawasan Lindung Geologi(Pasal 52 ayat 5), Kawasan Lindung Geologi sebagai bagian dari Kawasan Lindung Nasional(Pasal 51). Kedudukan kawasan karst dalam PP No. 26 tahun 2008 sangat jelas, merupakan bagian dari Kawasan Lindung Nasional. Kawasan karst sebagai daerah yang memiliki potensi daya dukung terhadap kehidupan manusia dan berperan penting bagi keseimbangan ekologi sudah seharusnya dimasukkan dalam kawasan lindung. Kawasan karst ini juga diatur dalam Peraturan Menteri ESDM No 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst. Menurut peraturan ini status kawasan bentang alam karst merupakan kawasan lindung geologi sebagai bagian dari kawasan lindung nasional. Dalam peraturan ini juga diatur tata cara penetapan kawasan bentang alam karst. Yaitu melalui proses penyelidikan oleh pemerintah daerah terlebih dahulu, baru kemudian ditetapkan oleh Menteri ESDM. Dalam peraturan ini didefinisikan karst adalah bentang alam yang terbentuk akibat pelarutan air pada batu gamping dan/ atau dolomite. Dalam pasal 3 peraturan ini kawasan bentang alam karst merupakan kawasan lindung geologi sebagai bagian dari kawasan lindung nasional

### **D.3.2 Landasan Kebijakan Kawasan Karst**

Untuk melindungi kawasan karst dari aktivitas manusia yang kurang bertanggung jawab, pemerintah telah menerbitkan regulasi yang mengatur tentang perlindungan kawasan karst, baik secara pengelolaan maupun

kebijaksanaan yang terkait penataan ruang. Pemerintah DIY telah menyusun Perda No 2 Tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Propinsi DIY yang mana kebijakan yang diambil untuk kawasan karst adalah dengan memaksimalkan fungsi kawasan lindung dengan strategi pengelolaan kawasan cagar alam tetap lestari dengan melarang kegiatan budidaya yang tidak berkaitan dengan fungsinya dan melarang mengubah bentang alam, penggunaan lahan dan ekosistem yang ada. Arahan untuk kawasan karst adalah penetapan cagar alam geologi dan hutan penelitian terletak di Kabupaten Gunungkidul. Selanjutnya dalam penetapan kawasan strategis Provinsi DIY disebutkan antara lain sebagai berikut :

Kawasan Strategis Lindung dan Budidaya

- 1) Kawasan strategis nasional meliputi Taman Nasional Gunung Merapi seluas 1.743,250 ha di Kecamatan Turi, Cangkringan dan Pakem di Kabupaten Sleman.
- 2) Kawasan strategis provinsi meliputi :
  - a) Kawasan ekogeowisata karst di Kabupaten Gunungkidul;
  - b) Kawasan Parangtritis dan gumuk pasir di Kabupaten Bantul; dan
  - c) Kawasan Pantai Wedi Ombo di Kabupaten Gunungkidul.

Pemerintah Kabupaten Gunungkidul telah sejalan dengan Pemda DIY dan berupaya melindungi kawasan karst di wilayahnya, yaitu dengan memberlakukan larangan terhadap aktivitas penambangan batugamping. Dalam rancangan RTRW Kabupaten Gunungkidul, lokasi penambangan yang sekarang ada bahkan sudah

dicantumkan sebagai Kawasan Lindung. Selanjutnya penampakan atau ciri-ciri kawasan Karst dalam RTRWP adalah sebagai berikut :

1. Terdapat sejumlah cekungan (*depresi*) dengan bentuk dan ukuran yang bervariasi, cekungan tersebut digenangi air atau tanpa air dengan kedalaman dan jarak yang berbeda-beda;
2. Bukit-bukit kecil dalam jumlah banyak yang merupakan sisi-sisi erosi akibat pelarutan kimia pada batu gamping, sehingga terbentuk bukit-bukit (*conical hills*);
3. Sungai-sungai tidak mengalami perkembangan pada permukaan. Sungai pada daerah karst umumnya terputus-putus, hilang kedalam tanah dan begitu saja muncul dari dalam tanah;
4. Terdapat sungai-sungai di bawah permukaan, adanya gua-gua kapur pada permukaan atau di atas permukaan;
5. Terdapatnya endapan sedimen lumpur berwarna merah (*terrarosa*) yang merupakan endapan residual akibat pelapukan batu gamping;
6. Permukaan yang terbuka mempunyai kenampakan yang kasar, pecah-pecah atau lubang-lubang mapun runcing-runcing (*lapies*).

### D.3.3 Potensi dan Pemanfaatan Eksisting Kawasan Karst di DIY

Terdapat banyak mineral di dalamnya, Batuan karbonat (batu gamping) merupakan salah satu dari sumber mineral terbesar di daerah karst. Batuan ini merupakan bahan baku pembuatan semen, sebagai batu dan

dinding ornamen, berbagai hiasan/kerajinan industri kecil dan rumah tangga, serta bahan baku industri-industri seperti untuk bahan pemutih, penjernih air dan bahan pestisida dan lain sebagainya. Akifer yang baik, Akifer yang artinya lapisan bawah tanah yang mengandung air dan dapat mengalirkan air, yang pada dasarnya karena merupakan batuan yang kompak, batugamping bersifat impermeabel. Adanya sistem rekahan atau rongga-rongga pelarutan di dalamnya, menyebabkan batugamping dapat bertindak sebagai akifer yang cukup baik. Potensi air di permukaan lebih banyak diwujudkan dalam bentuk danau dolin (sering disebut telaga). Selain sungai bawah tanah, potensi air di daerah karst juga dapat diperoleh melalui mata air-mata airnya. Keunggulan mata air karst adalah waktu tundanya yang panjang antara hujan hingga keluar ke mata air karena sifat batumannya yang impermeabel. Bila waktu tunda mata air empat bulan, hujan maksimum yang jatuh Januari akan menghasilkan debit maksimum bulan Mei. Dengan demikian beberapa mata air karst justru debitnya besar saat kemarau. Wisata dan Ilmu Pengetahuan, Keunikan daerah karst sebenarnya juga dapat dimanfaatkan sebagai daerah tujuan wisata. Gunung kidul memiliki potensi obyek wisata pantainya yang indah yang sekaligus dapat dimanfaatkan untuk promosi wisata perbukitan Karst. Daerah karst memiliki keunikan-keunikan tersendiri yang tidak ada di daerah lain. Sebagai contoh di bawah permukaan karst, sering terdapat goa-goa beserta ornamennya yang begitu eksotis. Goa di sini tidak hanya goa horisontal, namun adapula goa vertikal yang cocok untuk para pecinta caving. Gua terbentuk pada dasarnya karena

masuknya air ke dalam tanah. Di samping potensi wisata, daerah karst juga berpotensi untuk memajukan kecerdasan bangsa melalui keunikan-keunikannya yang diteliti oleh para ilmuwan. Karst termasuk salah satu obyek kajian berbagai disiplin ilmu, seperti geomorfologi, hidrologi, biospeleologi, geologi, arkeologi, dan karstologi. Potensi Organik, Keberadaan populasi fauna daerah karst sangat menguntungkan manusia, fauna yang sering dijumpai di daerah karst diantaranya, ular, walet, dan kelelawar. Keberadaan hewan tersebut secara tidak langsung mempengaruhi produksi tanaman-tanaman pangan. Sebagai contoh ular. Ular merupakan salah satu predator tikus (yang merupakan golongan hama tanaman). Menurunnya populasi ular dapat mengakibatkan menaikkan bahkan meningkatnya populasi tikus yang dampaknya dapat menimbulkan kegagalan panen. Potensi Sosial, Nilai sosial-budaya kawasan karst selain menjadi tempat tinggal juga mempunyai nilai spiritual/religius, estitika, rekreasional dan pendidikan. Banyak tempat di kawasan karst yang digunakan untuk kegiatan spiritual/religius. Banyak aspek hubungan antara manusia dikaitkan dengan hal-hal yang bersifat spiritual khususnya dengan keyakinan masyarakat dengan fenomena alam di sekitarnya seperti halnya gua.

#### **D.3.4 Permasalahan Eksisting Kawasan Karst di DIY**

- 1) Rawan Kerusakan Lahan  
Kawasan karst merupakan kawasan yang rentan terhadap kerusakan lahan. Hal ini disebabkan banyaknya rekahan yang menjadikan polutan-polutan

yang sangat kecil tetap dapat masuk melalui pori-pori tanah dan bercampur dengan sistem sungai bawah tanah. Kondisi eksisting di lapangan telah terjadi kerusakan perbukitan karst di Gunungkidul, disebabkan aktivitas pertambangan yang dilakukan oleh penambangan berijin maupun penambangan rakyat yang tidak berijin yang menyebabkan kerusakan bentang lahan, yang diperparah dengan cara menambang yang menggali lobang didinding tebing, sehingga rawan longsor dan bekas penambangan menjadi lubang-lubang gua di dinding. Pengembangan wisata yang tidak ramah lingkungan juga menambah kerusakan ekosistem yang ada.

2) Keterbatasan SDM untuk Pengembangan

Permasalahan keterbatasan SDM untuk pengembangan permukiman dan pertanian, krisis air bersih, banyaknya penduduk migrasi keluar khususnya penduduk usia produktif sehingga pengembangan ekonomi sangat lambat, dan juga banyaknya kasus bunuh diri karena tekanan ekonomi. Apabila penduduk di lingkungan karst mengalami kesulitan air, pangan, dan penghasilan maka ada kemungkinan mengalami stres dan rentan terhadap penyakit dan kematian. Tingkat ekonomi di daerah ini tergolong masih rendah karena banyaknya penduduk yang keluar daerah untuk mencari pekerjaan dengan pendapatan yang lebih layak karena mata pencaharian penduduk yang utama adalah

sebagai peladang atau petani lahan kering. Bahaya atau ancaman yang muncul lingkungan karst yang ditandai oleh adanya bencana kekeringan secara periodik (5 - 9 bulan) yang berakibat pada kesulitan air untuk tanaman, hewan dan manusia. Kekurangan pangan dan gizi bisa terjadi dan mengganggu kesehatan manusia terutama di musim kemarau panjang. Produktivitas lahan pertanian sangat terbatas dan pendapatan masyarakat rendah sehingga dijumpai beberapa keluarga prasejahtera (miskin)

Banyaknya permasalahan dalam pemanfaatan potensi karst sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran lingkungan penduduk dan masyarakat dikarenakan tingkat pendidikan yang relatif rendah sehingga pemahaman dan pengetahuan juga minim dan faktor penyebab utamanya adalah kondisi kemiskinan warga yang memaksa mereka untuk memanfaatkan sumberdaya karst secara maksimal tanpa menyadari bahwa aktivitas yang dilakukan ini merugikan atau tidak. Dampak Negatif penambangan, Aktivitas penambangan batugamping baik skala besar maupun secara kecil masih menjadi ancaman terbesar bagi kelestarian kawasan karst. Daya rusak kegiatan penambangan ini berdampak sistemik terhadap ekosistem karst dan sekitarnya serta bersifat permanen. Kawasan Karst Gunungsewu pun tidak luput dari ancaman penambangan. Dari segi skala memang tidak terlalu besar jika dibandingkan dengan yang telah terjadi di kawasan karst lain. Namun jika dicermati lebih jauh, aktivitas pertambangan di Karst Gunungsewu sudah cukup mengkhawatirkan.

Daya rusak penambangan dapat dilihat dari bekas galian penambangan. Bukit-bukit batugamping yang menyusun kawasan karst terpotong-potong dan berlubang didinding, sehingga merusak bentangalam dan view dari perbukitan karst. Pengupasan lahan dan pemotongan bukit inilah yang merusak sistem suplai air di daerah karst. Bukit karst, yang seharusnya menyimpan dan mensuplai air ke sungai bawah tanah melalui saluran-saluran mikro (ponor) menjadi kehilangan fungsinya karena terpotong oleh aktivitas tambang. Akibatnya, pada musim kemarau debit sungai bawah tanah di Bribin dan Seropan berkurang drastis. Di musim hujan fluktuasi air sungai bawah tanah menjadi tidak terkendali. Selama ini, sistem sungai Goa Bribin dan Seropan telah mensuplai air baku setidaknya untuk 120.000 jiwa di Kabupaten Gunungkidul. Tentu saja hal menjadi menjadi ancaman serius terhadap keberlangsungan aliran di kedua sistem sungai tersebut. Dampaknya sudah mulai terasa, yaitu penurunan debit aliran yang cukup signifikan dalam kurun 10 tahun terakhir.

Penambangan di kawasan karst Gunungkidul selain merubah bentang alam juga perilaku sungai bawah tanah, serta menjadi ancaman bagi keberlangsungan instalasi pemanfaatan sungai bawah tanah untuk pemenuhan air baku yang telah dibangun pemerintah. Instalasi pengelolaan air tersebut berada di Goa Seropan, Goa Bribin I dan Bribin II serta instalasi yang di bangun di muara sistem Bribin di Pantai Baron. Salah satu instalasi tersebut merupakan kerjasama Pemerintah RI dengan Pemerintah Jerman, yaitu Hidropower Plant di Bribin II. Instalasi ini merupakan pilot

project yang diharapkan mampu menjawab krisis air di Gunungkidul.

Di samping itu Pemerintah juga telah berkomitmen dengan membuat zona pada kawasan karst yaitu zona lindung dan zona budidaya, sebagai berikut :

- 1) zona lindung
  - a) Kawasan konservasi Suaka Margasatwa Paliyan
  - b) Kawasan hutan produksi yang mempunyai potensi karst
  - c) Lereng kaki perbukitan dan pegunungan Denudasional Menoreh
- 2) zona pemanfaatan
  - a) Wilayah Basin Wonosari
  - b) Pemanfaatan terbatas yaitu kawasan pesisir ekosistem karst DIY dan gua
  - c) Kawasan pengusaha hutan produksi
  - d) Kawasan rehabilitasi eks tambang batu gamping

#### **D.4 Kesimpulan dan Saran**

Karst di Kabupaten Gunungkidul merupakan potensi daerah yang harus dilihat dari aspek keberlanjutannya. Gunungkidul merupakan daerah yang banyak menyimpan potensi alam yang sangat bermanfaat dalam kehidupan apabila SDM mampu mengelolanya. Pengelolaan kawasan karst melalui prinsip pembangunan berkelanjutan harus berpedoman pada tiga konsep keberlanjutan yaitu keberlanjutan ekonomi, keberlanjutan lingkungan atau ekologi dan keberlanjutan sosial. Dengan pengelolaan kawasan karst melalui prinsip pembangunan berkelanjutan nantinya akan berhasil meningkatnya kesejahteraan masyarakat dan makin terjaganya lingkungan kawasan karst. Berikut ini

beberapa kesimpulan terkait uraian di atas:

- a. Perlunya komitmen yang kuat untuk pelestarian kawasan karst dari segala aspek (Pemerintah, Swasta, dan Masyarakat) yang tertuang dalam bentuk kesepakatan bersama baik secara "Tertulis" maupun "Tidak Tertulis"
- b. Pengelolaan kawasan karst yang berkelanjutan tidak harus diartikan sebagai kegiatan yang sifatnya memperkecil arti dan manfaat nilai ekonominya
- c. Kegiatan pemanfaatan harus adil dan selaras, diikuti dan diimbangi dengan usaha perlindungan terhadap aspek sosial dan lingkungan hidup yang lestari dan berkelanjutan.
- d. Pendayagunaan kawasan karst secara optimal dan berkelanjutan hanya berhasil bila melibatkan masyarakat secara keseluruhan dengan pemahaman bahwa Karst merupakan aset nasional, bahkan aset internasional yang tidak dapat terbaharui dan tinggi nilainya
- e. Keunikan kenampakan karst terbentuk karena berbagai komponen yang membentuk ekosistem di kawasan karst, baik berupa komponen abiotik, biotik,

Berikut beberapa saran yang dapat disampaikan sebagai alternatif dari penanganan kawasan Karst :

- a. Degradasi lingkungan terjadi karena kondisi masyarakat secara ekonomi (kemiskinan) sehingga diperlukan berbagai alternatif pengalihan mata pencaharian masyarakat (pemberdayaan),

- b. Faktor sosial dan budaya masyarakat terkait dengan rendahnya kesadaran masyarakat menjadi salah satu komponen penting untuk ditangani (melalui penyadaran);
- c. Penerapan imbal jasa lingkungan (polluters pay principle) yaitu siapa yang mencemari lingkungan wajib membayar harus mulai ditegakkan walaupun hal ini memerlukan kajian yang lebih lanjut.
- d. Berbagai fenomena karst merupakan potensi yang dapat dikembangkan menjadi geowisata baik wisata umum maupun minat khusus dengan menampilkan panorama kawasan karst, pantai, gua dan bukit-bukit karst. Wisata minat khusus yang dapat dikembangkan adalah susur gua, panjat tebing, misal Gua Jomblang wisata minat khusus telusur gua horisontal, maupun vertikal; Gua Pindul menjadi wisata susur gua dan sungai bawah tanah dengan menggunakan pelampung. Hal ini dilakukan tentu saja dengan tetap memperhatikan keberlanjutannya
- e. Keseimbangan yang dinamis antara sisi estetika dengan sisi pelestarian lingkungan perlu senantiasa dijaga dan dipertahankan pada kawasan karst ini.
- f. Belajar dari negara lain pariwisata menjadi cara untuk melestarikan kawasan karst sekaligus penyumbang devisa dari sektor pariwisata.

## DAFTAR PUSTAKA

- Fak.Geografi UGM. 2003. Kajian Pengelolaan dan Pengembangan Kawasan Karst di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: BAPEDALDA D.I. Yogyakarta dan Fakultas Geografi UGM
- Su Ritohardoyo.(2003); Perubahan Permukiman Perdesaan Pesisir Kabupaten Gunung kidul Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1996-2003 Artikel ilmiah Fakultas Geografi Universitas Gadjah Mada
- Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi DIY 2010 – 2029
- Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional;
- Peraturan Menteri ESDM No 17 Tahun 2012 Tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst.
- Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 3045K/40/MEM/2014 tentang Penetapan Kawasan Bentang Alam Karst Gunungsewu;
- Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Gunungkidul Tahun 2010 – 2030

# E DEKOMPOSISI KETIMPANGAN PENDAPATAN DI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

---

Oleh:

**Imam Budidharma**

## **Abstrak**

*Ketimpangan pendapatan masih menjadi permasalahan utama pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Bahkan ketimpangan pendapatan di DIY cenderung memiliki trend yang meningkat dan pada angka di atas rata-rata nasional. Untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menjelaskan mengapa ketimpangan pendapatan di DIY terjadi, dalam penelitian ini akan dilakukan dekomposisi indeks ketimpangan pendapatan. Dekomposisi dilakukan berdasarkan latar belakang rumah tangga yaitu lokasi, gender, lapangan usaha serta latar belakang pendidikan. Dari hasil setiap dekomposisi indeks Theil, ditemukan bahwa dekomposisi berdasarkan latar belakang pendidikan menghasilkan kontribusi ketimpangan antar kelompok (between group) tertinggi yaitu 43,27%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perbedaan jenjang pendidikan berkaitan.*

**Kata Kunci:** Ketimpangan Pendapatan, Dekomposisi, Theil

## **E.1 Pendahuluan**

Pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan penurunan ketimpangan pendapatan. Kuznet berpendapat bahwa perkembangan ketimpangan pendapatan akan mengikuti kurva U terbalik. Pada awal pembangunan, ketimpangan akan meningkat hingga pada satu titik tertentu ketimpangan akan menurun. Hal ini sejalan dengan transformasi struktur ekonomi yang beranjak dari sektor pertanian menuju Industri. Pada awalnya akan terdapat perbedaan upah yang tinggi antara sektor pertanian dengan industri. Perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke industri lambat laun akan menekan laju pendapatan per kapita sektor dan pada

akhirnya kesenjangan antar sektor semakin mengecil.

Ketimpangan pendapatan di DIY cenderung memiliki trend yang meningkat. Pada tahun 2014, angka Gini Rasio tercatat sebesar 0,389 kemudian angka tersebut menjadi sebesar 0,420 pada tahun 2016. Lebih lanjut, data menunjukkan disparitas pengeluaran kelompok terkaya terhadap termiskin. Indeks Palma yang merupakan perbandingan pengeluaran antara 10 persen kelompok terkaya terhadap 40 persen kelompok termiskin menunjukkan peningkatan. Pada kurun waktu 3 tahun terakhir, Indeks Palma meningkat dari 1,75 menjadi 2,047. Dengan kata lain, pengeluaran 10 persen kelompok terkaya mencapai 2 kali lipat dari 40 persen kelompok termiskin di DIY.

Kajian yang dilakukan Akita et.al (1999) menemukan bahwa ketimpangan antar provinsi bukanlah faktor utama pembentuk ketimpangan pendapatan nasional. Penelitian tersebut menyarankan bahwa ketimpangan antar individu di dalam provinsilah yang merupakan faktor utama pembentuk ketimpangan pendapatan secara nasional. Lebih lanjut, penelitian ini menemukan bahwa pendidikan merupakan faktor utama pembentuk ketimpangan pendapatan.

Untuk mengetahui faktor-faktor yang dapat menjelaskan mengapa ketimpangan pendapatan di DIY terjadi, dalam penelitian ini akan dilakukan dekomposisi indeks ketimpangan pendapatan. Dekomposisi dilakukan berdasarkan latar belakang rumah tangga seperti lokasi, gender, lapangan usaha serta latar belakang pendidikan. Dengan mengetahui ketimpangan antar kelompok tersebut, maka dapat diduga faktor utama yang menyebabkan terjadinya ketimpangan pendapatan di DIY.

## E.2 Pembahasan

### E.2.1 Indeks Theil

Ketimpangan pendapatan merupakan konsep yang lebih luas dari pada kemiskinan. Ketimpangan pendapatan mengukur seluruh populasi atau tidak hanya seberapa besar individu yang berada di bawah garis kemiskinan. Beberapa indeks telah dikembangkan sebagai alat ukur kesenjangan pendapatan seperti Indeks Williamson, Atkinson, Gini Koefisien dan Theil Indeks. Dalam penelitian ini digunakan indeks Theil. Pemilihan penggunaan indeks ini karena keunggulan indeks Theil yang dapat diurai menjadi

komponen-komponen yang bisa dijumlahkan (additively decomposable). Penguraian tersebut menjadi ketimpangan intra kelompok (withingroup) dan antar kelompok (betweengroup).

Indeks Theil merupakan bagian dari ukuran generalized entropy (GE) dengan formula umum sebagai berikut:

$$GE(\alpha) = \frac{1}{\alpha(\alpha-1)} \left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{(y_i)^\alpha}{\bar{y}} - 1 \right] \quad (1)$$

Di mana  $\bar{y}$  adalah nilai rata-rata pendapatan perkapita. Nilai indeks GE akan memiliki rentang dari nol hingga tidak terhingga dengan nilai nol berarti tidak ada ketimpangan.  $\alpha$  adalah parameter yang dipilih. Nilai  $\alpha$  yang umum digunakan adalah 0 atau biasa disebut dengan indeks Theil L dan 1 atau yang biasa disebut dengan indeks Theil T. Indeks Theil T dan L kemudian dapat diformulasikan sebagai berikut:

$$T = \sum_i \sum_j \frac{y_{ij}}{Y} \log \frac{y_{ij}/Y}{N_{ij}/N} \quad (2)$$

$$L = \sum_i \sum_j \frac{N_{ij}}{N} \log \frac{N_{ij}/N}{y_{ij}/Y} \quad (3)$$

Populasi dapat dikelompokkan berdasarkan kesamaan karakter seperti wilayah administrasi, urban-rural, gender, pendidikan, lapangan usaha pekerjaan dan lainnya. Berdasarkan pembagian kelompok tersebut, indeks Theil dapat didekomposisi ke dalam ketimpangan di dalam kelompok (withingroup) dan ketimpangan antar kelompok (betweengroup). Tujuan dari dekomposisi ini adalah untuk melihat sejauh mana perbedaan karakter berkontribusi terhadap ketimpangan pendapatan. Dari analisis tersebut, kemudian dapat diduga faktor-faktor

penyebab ketimpangan pendapatan di DIY. Dekomposisi indeks Theil T dan L dirumuskan sebagai berikut:

$$T = \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y}\right) T_i + \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y}\right) \ln \left(\frac{Y_i/Y}{N_i/N}\right) = T_w + T_B \quad (4)$$

$$L = \sum_i \left(\frac{N_i}{N}\right) L_i + \sum_i \left(\frac{N_i}{N}\right) \ln \left(\frac{N_i/N}{Y_i/Y}\right) = L_w + L_B \quad (5)$$

di mana:

$$T_i = \sum_j \frac{Y_{ij}}{Y} \log \frac{Y_{ij}/Y_i}{N_{ij}/N_i} \quad (6)$$

$$L_i = \sum_j \frac{N_{ij}}{N} \log \frac{N_{ij}/N_i}{Y_{ij}/Y_i} \quad (7)$$

## E.2.2 Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) yang dilakukan Badan Pusat Statistik (BPS). Susenas dibagi menjadi pertanyaan kor dan tiga modul termasuk modul konsumsi. Data konsumsi/pengeluaran yang dikumpulkan pada Susenas 2011 dibagi menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu konsumsi makanan dan bukan makanan dalam satu bulan terakhir. Ukuran kesejahteraan umumnya menggunakan pendekatan pengeluaran. Pendekatan pengeluaran disukai karena pada umumnya responden lebih berkeinginan menyampaikan apa yang mereka konsumsi dari pada seberapa besar pendapatan yang mereka peroleh (Haughton et al, 2009).. Responden dalam pertanyaan modul konsumsi adalah mewakili rumah tangga dengan jumlah sampel 3.617 rumah tangga. Dengan demikian, dalam penelitian ini istilah ketimpangan pendapatan

merujuk pada ketimpangan konsumsi antar rumah tangga.

## E.2.3 Hasil

Rata-rata pengeluaran konsumsi secara nasional adalah Rp625.772 dan untuk DIY sebesar Rp731.072. Meskipun rata-rata pengeluaran konsumsi lebih dari angka rata-rata nasional, ketimpangan DIY masih cukup tinggi. Ketimpangan pendapatan Indonesia dengan ukuran Indeks Theil T mencapai 0,301. Sementara itu tingkat ketimpangan untuk DIY lebih tinggi yaitu mencapai 0,342. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap ketimpangan, dalam penelitian ini dekomposisi ketimpangan pendapatan di DIY dilakukan berdasarkan kabupaten/kota, urban-rural, jenis kelamin kepala rumah tangga, tingkat pendidikan kepala rumah tangga dan lapangan usaha kepala rumah tangga. Hasil dari analisis tersebut akan diuraikan dalam bagian berikut.

### E.2.3.1. Dekomposisi Berdasarkan Kabupaten/Kota

Berdasarkan lokasi tinggal, rumah tangga dengan rata-rata pengeluaran rumah tangga yang tertinggi adalah Kota Yogyakarta dan diikuti Kabupaten Sleman. Rata-rata pengeluaran rumah tangga di Kota Yogyakarta mencapai lebih dari dua kali lipat dari kabupaten terendah yaitu Gunungkidul. Ketimpangan antar kabupaten/kota menyumbang sekitar 18,13% terhadap total ketimpangan pendapatan di DIY berdasarkan perhitungan indeks Theil T atau 19,87% berdasarkan perhitungan indeks Theil L.

**Tabel 8. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Kabupaten/Kota Tempat Tinggal**

Kabupaten/ Kota	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
Kulon Progo	0,272	0,228	472.849	17,45
Bantul	0,277	0,244	635.885	21,21
Gunung Kidul	0,299	0,223	467.261	20,85
Sleman	0,309	0,300	949.839	22,95
Kota Yogyakarta	0,246	0,242	1.129.946	17,56
<b>Total</b>	<b>0,342</b>	<b>0,312</b>	<b>731.072</b>	<b>100,00</b>
<b>Within Group (% Share)</b>	<b>0,281 (82,16)</b>	<b>0,249 (79,81)</b>		
<b>Between Group (% Share)</b>	<b>0,062 (18,13)</b>	<b>0,062 (19,87)</b>		

Sumber data: SUSENAS 2011, data diolah

**E.2.3.2. Dekomposisi Berdasarkan Urban-Rural**

Rata-rata pengeluaran rumah tangga di perkotaan lebih tinggi dari pedesaan. Namun demikian, ketimpangan antar rumah tangga di wilayah perkotaan jauh lebih tinggi dari pada pedesaan. Ketimpangan antar kelompok urban-rural berdasarkan indeks Theil T menyumbangkan 13,16% terhadap total ketimpangan pendapatan atau 16,03% berdasarkan indeks Theil L.

**Tabel 9. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Karakter Urban-Rural**

Lokasi	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
Urban	0,305	0,290	885.880	65,11
Rural	0,266	0,207	442.187	34,89
<b>Total</b>	<b>0,342</b>	<b>0,312</b>	<b>731.072</b>	<b>100,00</b>

<i>Within Group (% Share)</i>	<b>0,297 (86,84)</b>	<b>0,261 (83,65)</b>		
<i>Between Group (% Share)</i>	<b>0,045 (13,16)</b>	<b>0,050 (16,03)</b>		

Sumber data: SUSENAS 2011, data diolah

Berdasarkan data SUSENAS 2011, wilayah Kota Yogyakarta sepenuhnya adalah kawasan urban dan 90% wilayah Kabupaten Sleman adalah kawasan urban. Maka, temuan Tabel 2 ini sejalan dengan temuan Tabel 1 yang menjelaskan bahwa wilayah Sleman dan Kota Yogyakarta memiliki rata-rata pengeluaran rumah tangga yang tinggi.

**E.2.3.3. Dekomposisi Berdasarkan Gender Kepala Rumah Tangga**

Faktor jenis kelamin kepala rumah tangga tidak terlalu signifikan berpengaruh terhadap ketimpangan pendapatan seperti dua faktor sebelumnya. Ketimpangan antar kelompok laki-laki dan perempuan hanya menyumbangkan sekitar 2% terhadap total ketimpangan pendapatan.

**Tabel 10. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Jenis Kelamin Kepala Rumah Tangga**

Jenis Kelamin	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
Laki-Laki	0,342	0,302	686.679	80,65
Perempuan	0,314	0,315	916.064	19,35
<b>Total</b>	<b>0,342</b>	<b>0,312</b>	<b>731.072</b>	<b>100,00</b>

<b>Within Group</b> (% share)	0,335 (97,95)	0,305 (97,76)		
<b>Between Group</b> (% share)	0,007 (2,05)	0,007 (2,24)		

Sumber data: SUSENAS 2011, data diolah

#### E.2.3.4. Dekomposisi Berdasarkan Pendidikan Kepala Rumah Tangga

Seiring meningkatnya jenjang pendidikan kepala rumah tangga, rata-rata pengeluaran rumah tangga semakin tinggi. Rata-rata pengeluaran rumah tangga dengan kepala rumah tangga yang tidak sekolah hanya mencapai Rp. 400.243,00, sementara rumah tangga dengan kepala rumah tangga berpendidikan S2/S3 mampu memiliki rata-rata pengeluaran hingga Rp 1.899.808,00. Dalam dekomposisi ketimpangan berdasarkan latar belakang pendidikan, ketimpangan antar kelompok menyumbang 43,27% dari total ketimpangan di DIY. Persentase kontribusi ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan tiga dekomposisi sebelumnya.

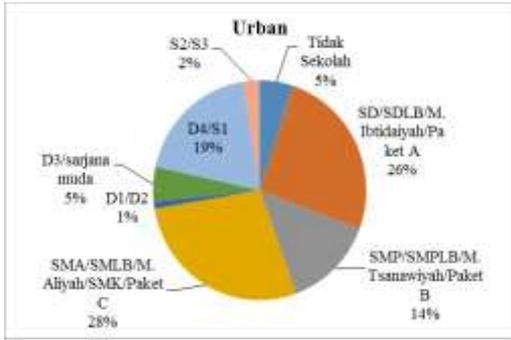
Tabel 11. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Tingkat Pendidikan Kepala Rumah Tangga

Pendidikan	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
Tidak Sekolah	0,289	0,185	400.243	8,05
SD/SDLB/MI/Paket A	0,165	0,144	427.077	33,43

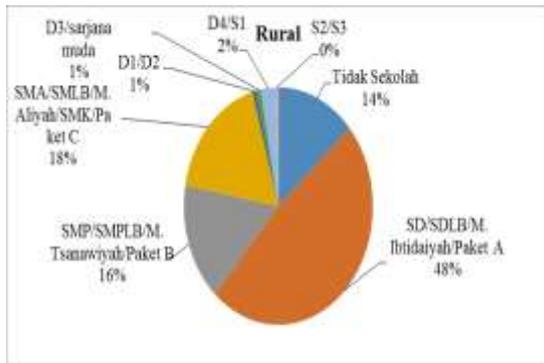
Pendidikan	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
SMP/SMPL B/M.Ts/Paket B	0,201	0,181	520.322	14,65
SMA/SMLB/MA/SMK/Paket C	0,282	0,239	727.965	24,30
D1/D2	0,200	0,180	848.266	0,88
D3/sarjana muda	0,159	0,156	1.222.559	3,62
D4/S1	0,140	0,144	1.222.559	13,27
S2/S3	0,137	0,140	1.899.808	1,80
<b>Total</b>	<b>0,342</b>	<b>0,312</b>	<b>731.072</b>	<b>100,00</b>
<b>Within Group</b> (% share)	<b>0,194</b> (56,73)	<b>0,177</b> (56,73)		
<b>Between Group</b> (% share)	<b>0,148</b> (43,27)	<b>0,135</b> (43,27)		

Sumber data: SUSENAS 2011, data diolah

Jika dikaitkan dengan ketimpangan urban-rural, Gambar 1 dan Gambar 2 berikut menunjukkan bahwa kepala rumah tangga di wilayah perkotaan memiliki jenjang pendidikan yang lebih baik. Sekitar 28% dari total kepala rumah tangga di kawasan perkotaan memiliki tingkat pendidikan tinggi (D1 sampai dengan S3). Kondisi tersebut berbeda jauh dengan di pedesaan yang hanya memiliki 4% kepala rumah tangga berpendidikan tinggi.



Gambar 13. Persentase Jenjang Pendidikan Kepala Rumah Tangga di Kawasan Urban



Gambar 14. Persentase Jenjang Pendidikan Kepala Rumah Tangga di Kawasan Rural

Ketimpangan pendapatan antar individu dipengaruhi oleh kemampuan individu dalam melakukan akumulasi aset. Boediono dalam makalahnya pada forum The Inaugural Mubyarto Public Policy menyampaikan bahwa setidaknya ada empat aset yang dapat dimiliki individu yaitu tanah dan sumber daya alam yang terkandung, barang-barang modal fisik, aset finansial serta aset manusiawi. Boediono berpendapat bahwa solusi permanen penanganan ketimpangan pendapatan adalah intervensi pada modal manusiawi. Namun demikian, pembangunan sumber daya manusia adalah pembangunan yang keberhasilannya dirasakan dalam jangka panjang bahkan mungkin lintas generasi.

### E.2.3.5. Dekomposisi Berdasarkan Lapangan Usaha Kepala Rumah Tangga

Perbedaan lapangan usaha kepala rumah tangga berdasarkan indeks Theil T menyumbangkan 23,98% dari total ketimpangan pendapatan atau 27,56% jika menggunakan indeks Theil L. Rata-rata pengeluaran kelompok usaha sektor tersier lebih tinggi dari sektor-sektor primer dan sekunder. Sebagai contoh, rumah tangga dengan latar belakang kepala rumah tangga yang bekerja di sektor keuangan dan asuransi memiliki rata-rata pengeluaran sebesar Rp 1.313.098,00 sementara kelompok sektor pertanian tanaman padi dan palawija hanya memiliki rata-rata pengeluaran sebesar Rp. 357.208,00.

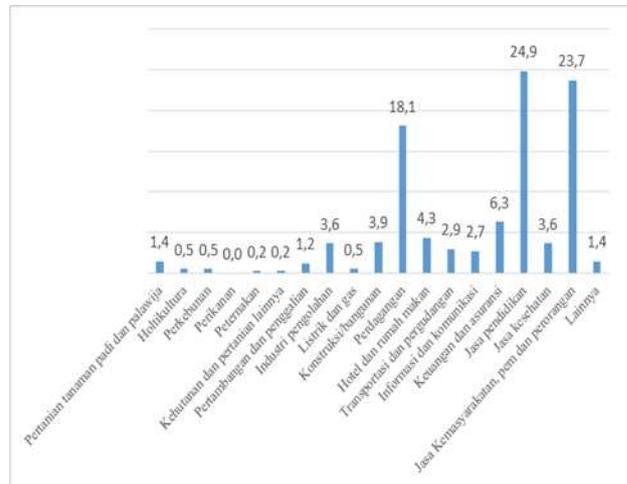
Tabel 12. Indeks Theil, Rata-Rata Pengeluaran dan Persentase Jumlah Sampel Berdasarkan Lapangan Usaha Kepala Rumah Tangga

Lapangan Usaha	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
Pertanian tanaman padi dan palawija	0,158	0,129	357.208	16,51
Holtikultura	0,389	0,284	548.825	1,16
Perkebunan	0,304	0,247	400.371	1,35
Perikanan	0,048	0,043	373.765	0,22
Peternakan	0,182	0,189	473.281	1,02
Kehutanan dan pertanian lainnya	0,293	0,272	636.285	0,17
Pertambangan dan penggalian	0,511	0,504	878.435	0,97

Lapangan Usaha	Theil T	Theil L	Rerata pengeluaran (Rp)	% Jumlah Sampel
Industri pengolahan	0,199	0,175	499.075	10,73
Listrik dan gas	0,295	0,277	843.054	0,39
Konstruksi / bangunan	0,301	0,223	500.697	9,46
Perdagangan	0,299	0,251	702.481	16,34
Hotel dan rumah makan	0,362	0,320	887.042	2,74
Transportasi dan pergudangan	0,210	0,189	587.318	2,32
Informasi dan komunikasi	0,240	0,266	1.085.150	0,64
Kuangan dan asuransi	0,216	0,224	1.313.098	1,41
Jasa pendidikan	0,191	0,186	980.881	4,78
Jasa kesehatan	0,372	0,343	1.187.627	0,97
Jasa Kemasyarakatan, pem dan perorangan	0,254	0,243	835.585	11,56
Lainnya	0,268	0,292	1.202.946	17,28
<b>Total</b>	<b>0,342</b>	<b>0,312</b>	<b>731.072</b>	<b>100,00</b>
<i>Within Group (% share)</i>	<b>0,260 (76,02)</b>	<b>0,226 (72,44)</b>		
<i>Between Group (% share)</i>	<b>0,082 (23,98)</b>	<b>0,086 (27,56)</b>		

Sumber data: SUSENAS 2011, data diolah

Jika dilihat latar belakang pendidikan, kepala rumah tangga dengan pendidikan tinggi lebih banyak bekerja di sektor tersier. Sekitar 88% dari kepala rumah tangga berpendidikan mulai dari D1 sampai dengan S3 bekerja di sektor tersier seperti perdagangan, informasi dan komunikasi, keuangan dan asuransi, serta jasa. Hal ini sejalan dengan temuan dalam bagian sebelumnya yang menyatakan ketimpangan pendapatan cukup dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan kepala rumah tangga.



Gambar 15. Persentase Distribusi Jumlah Kepala Rumah Tangga Berpendidikan D1/D3/D4/S1/S2/S3 Berdasarkan Lapangan Usaha

### E.3 Kesimpulan dan Saran

Ketimpangan pendapatan dalam tingkat rumah tangga di DIY ternyata sejalan dengan kondisi makro perekonomian yang masih menempatkan wilayah Kulon Progo, Gunung Kidul dan Bantul tertinggal dari Sleman dan Kota Yogyakarta. Ketimpangan antar kabupaten/kota tersebut sejalan dengan temuan bahwa rata-rata pendapatan di wilayah urban lebih tinggi dari pedesaan. Jika dilihat lebih mendalam lagi, akar permasalahan

ketimpangan pendapatan di DIY adalah perbedaan tingkat pendidikan. Hal tersebut dikonfirmasi dari hasil dekomposisi indeks Theil yang menemukan bahwa dekomposisi berdasarkan latar belakang pendidikan menghasilkan kontribusi ketimpangan antar kelompok (betweengroup) tertinggi yaitu 43,27%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perbedaan jenjang pendidikan berkaitan langsung dengan ketimpangan antar rumah tangga.

Untuk mengurangi ketimpangan pendapatan diperlukan upaya meningkatkan pendapatan pada penduduk berpendapatan rendah. Berdasarkan analisis dekomposisi Theil, perbedaan antar kelompok pendidikan berkontribusi cukup besar dalam ketimpangan pendapatan. Pendidikan adalah faktor mendasar untuk mencapai pembangunan ekonomi yang berkelanjutan. Pendidikan memengaruhi kesejahteraan seorang individu melalui peningkatan produktifitas dan kreativitas yang pada akhirnya membawa seseorang pada kewirausahaan dan keunggulan teknologi (Omoniyi, 2013).

Berdasarkan analisis pada bagian sebelumnya, meningkatkan pendidikan akan membawa pengurangan ketimpangan pendapatan. Di sisi lain, sistem pendidikan di negara berkembang dinilai justru memperparah ketimpangan. Tingginya opportunity cost seorang anak dari keluarga miskin untuk mengikuti jenjang pendidikan menyebabkan tingginya peluang untuk putus sekolah (Akita et al, 1999). Anak dari keluarga miskin dihadapkan pada situasi harus ikut bekerja atau terlibat dalam kegiatan usaha keluarga.

Dalam konteks pengentasan kemiskinan, pendidikan perlu dipandang secara luas sebagai upaya pemberdayaan, partisipasi, demokratisasi, dan kepercayaan diri maupun kemandirian (Suryawati, 2005). Hambatan-hambatan dalam pendidikan formal perlu diantisipasi melalui pendidikan non formal seperti dengan kegiatan peningkatan keterampilan, penyuluhan, serta bimbingan dan latihan. Penelitian empiris menunjukkan bahwa penguasaan keterampilan yang diperoleh dari pendidikan non formal, berpengaruh signifikan terhadap pengurangan kemiskinan (Akpama, 2011).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Akita, T., Lukman, R.A., & Yamada, Y. 1999. Inequality in The Distribution of Household Expenditure in Indonesia: Theil Decomposition Analysis. *The Developing Economies* 37-2: 197-221
- Akpama, S.I & Esang, O.U. 2011. Non-formal Education Programmes and Poverty Reduction among Young Adults in Southern Senatorial District, Cross River State, Nigeria. *Journal of Educational and Developmental Psychology* Vol. 1, No. 1
- Bappeda DIY. 2016. Analisis Ketimpangan Pengeluaran Penduduk (Indeks Gini) Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014-2016
- Boediono. 2017. Melihat Kembali Masalah Pemerataan Pembangunan. Makalah disampaikan pada The Inaugural Mubyarto Public

- Policy Forum, Yogyakarta, 10  
Mei, 2017
- Houghton, J. & Khandker, S.R. 2009.  
Handbook on Poverty and  
Inequality. World Bank.  
Washington
- Kuznets, S. 1995. Economic Growth and  
Income Inequality. American  
Economic Review
- Omoniyi. 2013. The role of education in  
poverty alleviation and  
Economic development: a  
theoretical perspective and  
counselling implications. British  
Journal of Arts and Social  
Sciences, Vol.15 No.II
- Suryawati, C. 2005. Memahami  
Kemiskinan Secara  
Multidimensional. Jurnal  
Manajemen Pelayanan  
Kesehatan

# F URGENSI PENGARUSUTAMAAN PENGURANGAN RISIKO BENCANA DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

---

Oleh:

**Muh.Taufiq AR**

## Abstrak

Artikel ini memberikan deskripsi analitik tentang agenda mendesak pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Metode yang digunakan dalam penulisan artikel adalah metode kualitatif-deskriptif. Data dari dokumen-dokumen kebijakan, kajian risiko dan kajian kesiapsiagaan, -Data dianalisis secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran tentang urgensi pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam perencanaan pembangunan. Pengintegrasian pengurangan risiko bencana ke dalam perencanaan pembangunan merupakan suatu proses yang tidak terpisah dari sistem perencanaan pembangunan yang sudah ada. Pemaduan atau integrasi menjadi gagasan agar urusan kebencanaan mampu memberi warna dalam setiap kebijakan yang ada sehingga tidak menempatkan bencana sebagai suatu program atau kegiatan yang parsial.

**Kata kunci:** pengarusutamaan, integrasi, perencanaan, pembangunan, risiko

## F.1 Pendahuluan

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah wilayah provinsi yang masuk kategori memiliki risiko bencana yang tinggi di Indonesia. Dari hasil studi IRB (Indeks Risiko Bencana Indonesia) yang dilakukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada tahun 2013, DIY menempati ranking 12 dengan skor 165 (masuk kategori tinggi). Potensi bencana yang ada di wilayah DIY, baik yang diakibatkan oleh alam dan non alam, dan kerentanan masyarakat yang tinggi akibat rendahnya tingkat kehidupan dan penghidupan masyarakat, memerlukan upaya peningkatan

kapasitas (apa), guna mengurangi risiko terhadap bencana. Risiko Bencana yang tinggi juga merata di 5 Kabupaten/Kota se-DIY kecuali Kota Yogyakarta yang memiliki indeks risiko bencana dengan kategori sedang. Informasi mengenai skor Indeks Risiko Bencana di DIY dan 5 Kabupaten/Kota se-DIY tersaji dalam tabel di bawah ini.

Tabel 13. Indeks Risiko Bencana DIY

Wilayah	Ranking (Nasional)	Skore	Kelas Risiko
DIY	12	165	Tinggi
Kulonprogo	48	203	Tinggi

Wilayah	Ranking (Nasional)	Skore	Kelas Risiko
Bantul	82	187	Tinggi
Gunungkidul	234	158	Tinggi
Sleman	273	154	Tinggi
Kota Jogja	408	125	Sedang

Sumber: Indeks Risiko Bencana Indonesia, BNPB, 2013.

Tabel 14. Potensi Bencana DIY

POTENSI BENCANA DIY BERDASARKAN CATATAN SEJARAH			
1	Banjir	7	Kekeringan
2	Epidemi & wabah penyakit	8	Letusan gunung api
3	Gelombang ekstrim & abrasi	9	Angin Kencang

Tabel 15. Catatan Data Bencana di Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 1885-2014

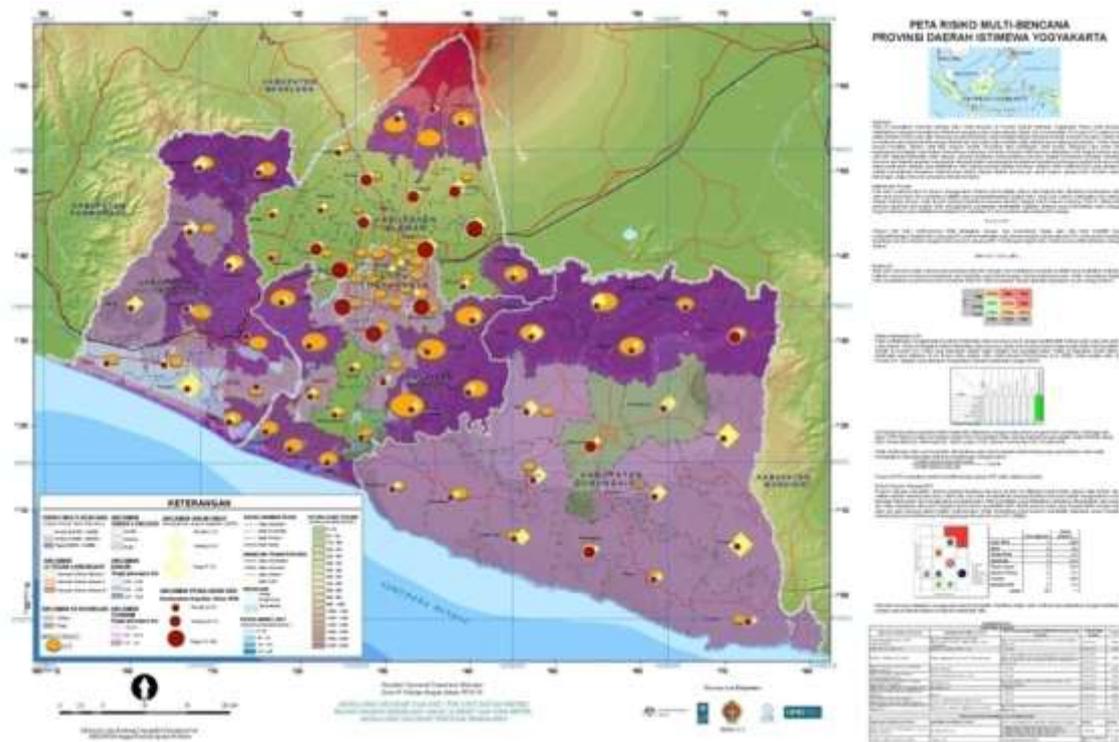
KEJADIAN	JUMLAH KEJADIAN	MENINGGAL	LUKA-LUKA	HILANG	MENDERITA	MENGUNGSI	RUMAH RUSAK BERAT	RUMAH RUSAK RINGAN
Banjir	34	2	5	-	3.090	869	139	-
Epidemi & Wabah Penyakit	1	16	-	-	-	-	-	-
Gelombang Pasang / Abrasi	1	-	-	-	-	-	-	29
Gempa Bumi	10	4.923	22.406	-	-	1.403.617	95.903	107.048
Tsunami	1	3	3	-	-	-	-	-
Kegagalan Teknologi	2	75	119	-	-	-	-	-
Kekeringan	34	-	-	-	-	-	-	-
Letusan Gunung Api	7	4.249	186	-	-	10.759	2	-
Cuaca Ekstrim	24	16	83	-	-	790	226	1.417
Tanah Longsor	12	32	5	-	-	589	47	500
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>9.316</b>	<b>22.807</b>	<b>-</b>	<b>3.090</b>	<b>1.416.624</b>	<b>96.317</b>	<b>108.994</b>

Sumber : Data & Informasi Bencana Indonesia 1885-2014

POTENSI BENCANA DIY BERDASARKAN CATATAN SEJARAH			
4	Gempa bumi	10	Tanah longsor
5	Tsunami	11	Kebakaran
6	Gagal Teknologi	12	Bencana Sosial

Sumber: Data & Informasi Bencana Indonesia 2014

Dari Tabel 13 dan Tabel 14 tersebut dapat diuraikan lebih jelas beberapa kelompok kejadian bencana yang pernah terjadi di DIY. Untuk melihat catatan kejadian bencana yang pernah terjadi di DIY dalam rentang waktu antara tahun 1885-2014 dapat dilihat pada Tabel 15. Sementara Kondisi sebaran kerawanan multi-ancaman bencana di DIY tergambar pada Gambar 15 sebagai berikut,



Gambar 16. Multi-Disaster Risk Map of Yogyakarta

Sumber: BPBD DIY, 2015

Dalam konteks nasional dan internasional, tantangan SFDRR (Sendai Framework Disaster Risk Reduction) 2015-2030 yang dihadapi Indonesia antara lain kurangnya pengintegrasian Pengurangan Risiko Bencana (PRB) ke dalam kebijakan pemerintah yang desentralistik, dengan melibatkan pemerintahan daerah dan pembangunan yang partisipatif serta melibatkan Platform Nasional PRB dalam jaringan koordinasi antar pemangku kepentingan (pemerintah, akademisi, LSM, sektor swasta, dan media) untuk memberikan wewenang dan tanggung jawab kebijakan nasional PRB ke pemerintah daerah.

Desa/kelurahan di DIY berjumlah 438. Menurut data Badan Penanggulangan

Bencana Daerah (BPBD) DIY pada akhir 2016, 301 desa/kelurahan diantaranya berada di kawasan rawan bencana. Program dan kegiatan intervensi melalui destana (desa/kelurahan tangguh bencana) yang dilaksanakan oleh BNPB, BPBD DIY, BPBD Kab/Kota dan Ormas/NGO sampai akhir 2016 sudah menasar sebanyak 186 desa/kelurahan atau masih terdapat 115 desa/kelurahan di kawasan rawan bencana yang belum dapat diintervensi.

Tabel 16. Kecamatan dan Desa/Kelurahan Rawan Bencana di DIY

No.	KAB/ KOTA	JML. KEC	JML. DESA/ KEL
1	Bantul	17	69
2	Kulonprogo	11	75
3	Gunungkidul	18	124
4	Sleman	6	20
5	Kota Yogyakarta	7	13
	Jumlah	59 (dari 78 kec)	301 (dari 438 Desa/Kel)

Sumber: BPBD DIY, 2015

Merujuk studi/kajian yang dilakukan oleh Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY pada tahun 2014 tentang kesiapan birokrasi Pemda DIY dalam penanggulangan bencana, didapatkan hasil bahwa tingkat kesiapan birokrasi masih rendah.



Gambar 17. Kelas Kesiapsiagaan SKPD Pemda DIY dalam Penanggulangan Bencana

Sumber: Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY, 2014

Kurangnya kesiapsiagaan birokrasi dapat dijelaskan menjadi beberapa aspek. Pertama, kurangnya distribusi

pengetahuan di antara aparatur birokrasi itu sendiri. Kedua, aspek alur komunikasi, koordinasi dan kerjasama yang diterapkan secara normative belum sepenuhnya direfleksikan dalam tataran praktis.

Sementara itu, ekspektasi para pegiat penanggulangan bencana atas berbagai praktik baik penanggulangan dan pengurangan risiko bencana di DIY sangat tinggi. Hal ini misalnya terefleksikan dari dipilihnya Yogyakarta sebagai tuan rumah perhelatan The 5th AMCDRR (Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction) yang menghasilkan Deklarasi Yogyakarta pada tahun 2012.

Tantangan pengurangan risiko bencana di DIY masih cukup serius. Hal tersebut berangkat dari kondisi factual tingkat kerawanan bencana di DIY serta faktor-faktor penyebab kerentanan lainnya. Isu strategis sebagai situasi problematis yang mendesak untuk direspon adalah: Tingkat Risiko Bencana di DIY dan ekspektasi outsider (Nasional dan Internasional) terhadap DIY cukup tinggi, sementara kapasitas pemerintah dan masyarakat relative terbatas meskipun potensi dari jejaring stakeholders (Kampus, Komunitas, dan Kalangan Dunia Usaha) cukup tinggi.

## F.2 Pembahasan

### F.2.1 Kerangka Konseptual Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana

Subtansi UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana telah memberikan landasan yang kuat untuk melakukan upaya penanggulangan bencana secara terpadu mulai dari pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat hingga pascabencana.

Penanggulangan bencana bukan lagi ranah negara belaka melainkan telah menjadi urusan bersama. Dalam hubungan ini, Pasal 36 UU No. 24 Tahun 2007 mengatur tentang perlunya penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi bencana dengan menyusun Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (Renas PB) di tingkat pusat dan Rencana Penanggulangan Bencana Daerah (RPBD) serta Rencana Aksi Daerah Pengurangan Risiko Bencana (RAD-PRB) untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Pada level nasional, arah kebijakan yang akan diwujudkan melalui Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana 2015-2019 adalah sebagai berikut: (1) Terselenggaranya upaya pengurangan risiko bencana secara efektif yang didukung dengan meningkatnya kesadaran, kesiapan, dan kemampuan aparat pemerintah baik di tingkat pusat dan daerah dan kelembagaan masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana melalui peningkatan kapasitas kelembagaan para pemangku kepentingan, (2) Terlaksananya sistem penanganan kedaruratan bencana yang efektif melalui peningkatan koordinasi penanganan kedaruratan, peningkatan keandalan sarana dan prasarana pendukung, serta peningkatan kinerja sistem logistik dan peralatan penanggulangan bencana yang efektif dan efisien, (3) Terlaksananya efisiensi dalam upaya rehabilitasi dan rekonstruksi dengan hasil yang lebih baik dibanding sebelum bencana, melalui peningkatan kapasitas perencanaan rehabilitasi dan rekonstruksi yang handal, peningkatan koordinasi pelaksanaan serta pengarusutamaan pengurangan risiko

bencana dalam setiap kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dalam rangka pembangunan berkelanjutan, (4) Terlaksananya mekanisme dan sistem untuk menjamin adanya akuntabilitas dan transparansi serta tata kelola penanggulangan bencana di tingkat pusat dan daerah.

Adapun program penanggulangan bencana terdiri dari 7 (tujuh) fokus prioritas yaitu (1) Penguatan kerangka hukum penanggulangan bencana, (2) Pengarusutamaan PB dalam pembangunan, (3) Peningkatan kemitraan multi pihak dalam penanggulangan bencana, (4) Peningkatan efektivitas pencegahan dan mitigasi bencana, (5) Peningkatan kesiapsiagaan dan penanganan darurat bencana, (6) Peningkatan kapasitas pemulihan bencana, dan (7) pemenuhan tata kelola bidang penanggulangan bencana. Fokus prioritas ini dilengkapi dengan 100 (seratus) indikator capaian untuk memastikan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para pihak baik Kementerian/Lembaga maupun non-Kementerian/Lembaga guna mencapai sasaran yang diinginkan. Untuk menjabarkan Renas PB secara operasional, maka dilengkapi dengan rencana aksi nasional.

Mengacu pada sasaran pembangunan nasional di bidang penanggulangan bencana dan prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2015-2019, maka sasaran strategis Renas PB 2015-2019 mengarahkan untuk (1) Tersedianya perangkat hukum yang mendorong penyelenggaraan penanggulangan bencana, (2) Terintegrasinya penanggulangan bencana pada kegiatan pembangunan, (3) Meningkatnya efektivitas mekanisme

penyelenggaraan penanggulangan bencana, (4) Diterapkannya strategi yang menjamin terlaksananya pemberdayaan masyarakat secara sinergi, (5) Meningkatnya kemitraan multi-pihak, (6) Meningkatnya upaya pencegahan dan mitigasi untuk mengurangi potensi korban jiwa, kerugian ekonomi, (7) Meningkatnya kesiapsiagaan dan penanganan darurat, (8) Tersedianya mekanisme pendukung dalam menjamin terselenggaranya pemulihan dampak bencana, (9) Terselenggaranya pemulihan dampak bencana secara lintas sektor, (10) Meningkatnya kapasitas SDM serta kelembagaan pemerintah dan non pemerintah terkait penanggulangan bencana.

### F.2.2 Analisis Permasalahan

Penanggulangan Bencana bersifat lintas sektor, lintas wilayah dan lintas pemangku kepentingan sehingga perlu adanya komitmen bersama yang kuat untuk meningkatkan penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Di level daerah, upaya pengarusutamaan

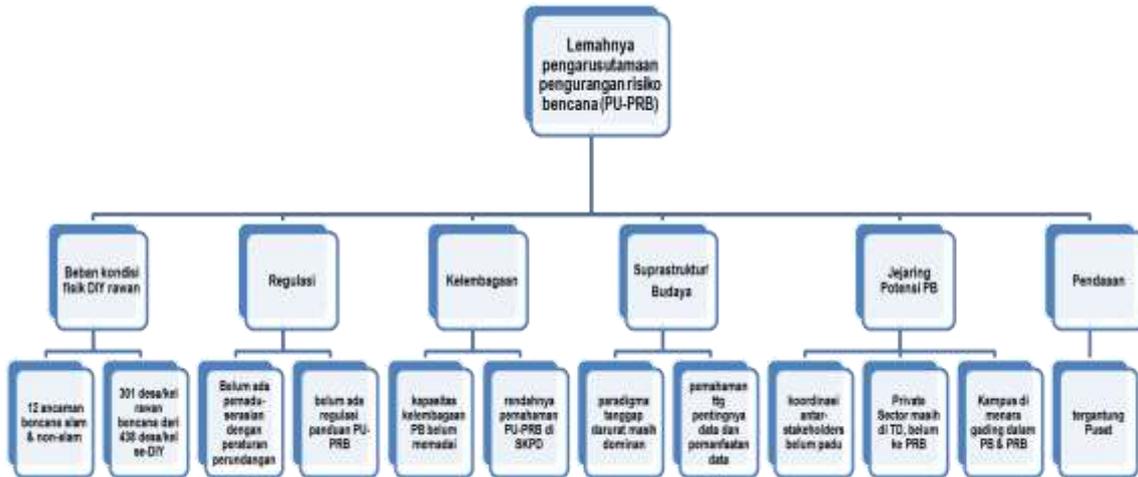
pengurangan risiko bencana masih menjumpai beberapa kendala, diantaranya: (1) belum cukup terinternalisasikannya pemahaman dan kesadaran pengarusutamaan pengurangan risiko bencana di jajaran pemerintahan, misalnya terdapat kebijakan-kebijakan pemerintah yang dinilai justru menimbulkan atau menambah kerentanan (terkait pemanfaatan lahan untuk mall, hotel, eksploitasi tambang dan air tanah, dll), (2) koordinasi antar wilayah, yurisdiksi dan komunikasi antar lembaga yang merespon bencana belum cukup padu, (3) kapasitas masyarakat/komunitas yang tinggal di daerah rawan bencana masih belum cukup memadai dan perlu ditingkatkan, dan (4) pengelolaan data dan informasi bencana belum terintegasi dan utilitasnya belum optimal.

Identifikasi permasalahan akan disajikan dalam Tabel 5, sedangkan Apabila distrukturkan dengan alat bantu pohon masalah akan digambarkan pada Gambar 3.

Tabel 17. Identifikasi Permasalahan

No	Pokok Permasalahan	Permasalahan yang melingkupi
1	Rendahnya Pengarusutamaan Kebijakan PRB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existing kondisi fisik wilayah DIY rawan bencana</li> <li>• Rendahnya komitmen implementasi regulasi yang sudah ada &amp; <i>law enforcement</i></li> <li>• Belum ada pepaduserasian dengan peraturan perundangan baru (UU 23/2014, PP 18/2006)</li> <li>• Belum ada panduan PU-PRB dalam formulasi regulasi daerah</li> <li>• Belum ada standar pelayanan minimum PRB</li> <li>• Pemahaman PRB di kalangan SKPD dan pejabat daerah masih rendah</li> <li>• koordinasi antar wilayah, yurisdiksi dan komunikasi antar lembaga PB belum cukup padu</li> <li>• data dan kajian PB dan PRB masih minim, belum terdokumentasi &amp; terintegasi dengan baik</li> <li>• Kapasitas kelembagaan dalam penyelenggaraan PB belum memadai.</li> </ul>

No	Pokok Permasalahan	Permasalahan yang melingkupi
2	Belum Optimalnya Jejaring-Kolaborasi PRB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 301 desa dari 438 desa di DIY terkategori rawan bencana</li> <li>• Baru 136 desa dari 301 desa (40%) dari total desa yang terkategori dalam desa tangguh bencana (2015)</li> <li>• RPJMD DIY 2012-2017 tidak muncul secara eksplisit kondisi PRB yang dituju.</li> <li>• RPJMN 2015-2019 dan agenda PRB di dalamnya belum diadopsi detail di DIY.</li> <li>• Adanya Dana desa yang bisa dialokasikan untuk PRB, namun belum terdeskripsi dengan baik</li> <li>• Tidak mudahnya penerapan PRB di tingkat desa karena model desentralistik seperti di desa belum mudah dimodifikasi</li> <li>• Sektor usaha masih sangat lemah dalam PRB</li> <li>• Dunia akademik (kampus) belum cukup <i>aware</i> dengan agenda PRB</li> <li>• Keterbatasan dana PB yang bersumber dari dana daerah, masih tingginya ketergantungan pendanaan PB pada pemerintah pusat;</li> <li>• Masih rendahnya kesadaran terhadap risiko bencana dan masih rendahnya pemahaman terhadap kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana;</li> <li>• Keterbatasan jaringan informasi dan komunikasi yang efektif dalam penyebaran informasi kebencanaan kepada masyarakat</li> </ul>



Gambar 18. Pohon masalah pengurangan risiko bencana

### F.2.3 Identifikasi Alternatif Solusi

Program-program penanggulangan bencana selama ini telah disusun dan dilaksanakan. Namun demikian, peningkatan kegiatan dan anggaran untuk program penanggulangan bencana terlihat belum mampu secara signifikan mengurangi skor hasil penilaian indeks risiko bencana. Meskipun UU No. 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana dan aturan turunannya mengamankan pergeseran paradigma penanganan bencana dari responsif kepada preventif, alokasi anggaran untuk

penanggulangan bencana masih lebih banyak dibelanjakan untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat respon dan belanja modal untuk kegiatan-kegiatan respon. Program-program pra-bencana yang berorientasi kepada pengurangan risiko bencana masih terbatas, hanya melibatkan sektor-sektor terkait dan belum melibatkan semua pemangku kepentingan yang luas, dan belum dilaksanakan secara sistemik. Oleh karena itu, perlu ada rumusan alternatif solusi yang berangkat dari pemetaan dan analisis permasalahan yang sudah diidentifikasi.

Tabel 18. Identifikasi Alternatif Solusi

No	Kondisi yang Diharapkan (Variabel Dependen)	Prakondisi yang Harus Dihadirkan (Variabel Independen)
1	Revitalisasi Pengarusutamaan Kebijakan PRB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitigasi struktural atas kondisi fisik wilayah DIY rawan bencana</li> <li>• Memperkuat komitmen implementasi regulasi yang sudah ada &amp; melakukan <i>law enforcement</i></li> <li>• Melakukan review dan sinkronisasi peraturan yang ada dengan peraturan perundangan baru (UU 23/2014, PP 18/2006)</li> <li>• Menyusun panduan PU-PRB dalam formulasi regulasi daerah</li> <li>• Menyusun standar pelayanan minimum PRB</li> <li>• Meningkatkan pemahaman PRB di kalangan SKPD dan pejabat daerah</li> <li>• Meningkatkan keterpaduan, koordinasi antar wilayah, yurisdiksi dan komunikasi antar lembaga PB</li> <li>• Menyusun dan mengintegrasikan data dan kajian PB dan PRB</li> <li>• Meningkatkan kapasitas kelembagaan daerah dalam penyelenggaraan PB.</li> </ul>
2	Revitalisasi Jejaring-Kolaborasi PRB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan jumlah destana dan sekolah siaga bencana di kawasan rawan bencana secara kolaboratif</li> <li>• Menyusun dokumen Rencana Penanggulangan Bencana (RPB) dan Rencana Aksi Daerah Pengurangan Risiko Bencana (RAD-PRB) secara partisipatif dan kolaboratif.</li> <li>• Memperkuat jejaring dan praktik pengurangan risiko bencana sampai ke level desa.</li> <li>• Merangkul sektor swasta untuk terlibat dalam PRB</li> <li>• Merangkul kampus untuk terlibat dalam PRB</li> <li>• Membangun mekanisme keuangan dan mobilisasi sumberdaya PRB secara partisipatif-kolaboratif</li> <li>• Meningkatkan kesadaran terhadap risiko bencana dan pemahaman terhadap kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana;</li> <li>• Memperluas jaringan informasi dan komunikasi yang efektif dalam penyebaran informasi kebencanaan kepada masyarakat</li> </ul>

## **F.2.4 Kesimpulan**

### **Agenda Mendesak Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana dalam Perencanaan Pembangunan DIY**

Merujuk pada sejumlah persoalan dan tantangan yang diuraikan di atas, maka pengarusutamaan pengurangan risiko bencana dalam agenda-agenda pembangunan di DIY mutlak untuk dilakukan.

Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana mustinya menjadi bagian dari upaya melakukan pembangunan yang berkelanjutan. Pengintegrasian Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana harus terefleksikan dalam penyusunan kebijakan yang menjadi acuan perencanaan dan penganggaran untuk menjamin program dan kegiatan yang dibuat oleh seluruh SKPD memiliki nilai tambah dalam mendukung upaya pengurangan risiko bencana.

Penyusunan Rancangan RPJMD DIY 2017-2022 yang saat ini sedang berlangsung harus mempertimbangkan aspirasi, kebutuhan dan permasalahan pengurangan risiko bencana dalam proses penyusunan yang meliputi integrasi hasil kajian risiko bencana dalam gambaran kondisi umum daerah serta isu strategis DIY 2017-2022 maupun dalam desain program dan kegiatan dalam Rencana Strategis Perangkat Daerah periode 2017-2022 yang turut mengampu urusan penanggulangan bencana.

Pengintegrasian Pengurangan Risiko Bencana ke dalam perencanaan dan penganggaran merupakan suatu proses yang integral, tidak terpisah dari sistem yang sudah ada. Pemaduan atau integrasi menjadi gagasan agar urusan kebencanaan mampu memberi warna dalam setiap kebijakan, program, dan kegiatan yang didesain sehingga tidak

menempatkan bencana sebagai suatu program atau kegiatan yang parsial.

Pengarusutamaan Pengurangan Risiko Bencana dalam Pembangunan bisa dilakukan diantaranya melalui: pertama, memastikan disusunnya kajian risiko bencana dan dimasukkan sebagai bagian integral dalam analisis perencanaan pembangunan, baik dalam aspek kewilayahan maupun sektoral. Kedua, memastikan kebijakan, program, dan kegiatan yang dirancang tidak menambah hadirnya kerentanan bencana di masyarakat. Ketiga, memprioritaskan sasaran kewilayah dan kelompok sasaran penerima kemanfaatan program pembangunan adalah warga yang berada di kawasan rawan bencana, utamanya yang memiliki kerentanan ganda (rawan bencana dan kantong kemiskinan). Terakhir, membangun sinergi dan upaya kolaboratif para pihak (pemerintah, sektor swasta, akademisi, masyarakat sipil, dan media) untuk bersama-sama mengkampanyekan pemahaman dan praktik pengurangan risiko bencana. Peran dan kolaborasi antar SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah DIY serta kolaborasi antara Pemda DIY dengan para-pihak lain, diantaranya instansi vertikal yang berada di DIY (TNI, Polri, BMKG, BPPTK, Balai Besar PU, dsb), Pemerintah Kabupaten/Kota se-DIY, kalangan akademisi, sektor swasta, dan para pegiat non-pemerintah, termasuk kalangan CSO (civil society organization) serta ormas sangat signifikan dalam terwujudnya pengurangan risiko bencana di DIY.

## **DAFTAR PUSTAKA**

American Red Cross, 2012. Relationship Matter: The Application of Social Capital to Disaster

- Resilience. National Disaster Resilience Roundtable Report: Melbourne, Australia
- Bappeda DIY, 2016. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta 2012-2017, Yogyakarta: Bappeda DIY.
- Bappeda DIY, 2016. Rencana Kerja Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017, Yogyakarta: Bappeda DIY.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2014. Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2013. Jakarta: BNPB.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2015. Kerangka Kerja Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015 - 2030. Jakarta: BNPB.
- Benson, C., Twigg, J., & Rossetto, T. 2007. Tools for Mainstreaming Disaster Risk Reduction: Guidance Notes for Development Organization . Provention Consortium.
- BPBD DIY, 2012. Rencana Penanggulangan Bencana Daerah DIY 2012-2017. Yogyakarta: BPBD DIY.
- Bryson, John M., 2005. Perencanaan Strategis Bagi Organisasi Sosial, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Djalante, R., Holley, C., & Thomalla, F. 2011. Adaptive Governance and Managing Resilience to Natural Hazards. *International Journal on Disaster Risk Science*, 2 (4).
- Nugroho, Riant, 2007. Analisis Kebijakan. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- UNISDR. 2012. Making Cities Resilient Report 2012 My City is getting Ready! A global snapshot of how local governments reduce disaster risk. UNISDR.
- Planas PB, 2015. Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2015-2019. Jakarta: Planas PB.
- Trias Aditya K.M, 2010. Laporan Akhir Pemetaan Risiko Bencana Provinsi DI. Yogyakarta.
- Trias Aditya K.M, 2010. Visualisasi Risiko Bencana di Atas Peta, Studi Kasus: Penyusunan Peta Risiko di Provinsi DI. Yogyakarta.
- Twigg, J. 2007. Characteristics of a Disaster-Resilient Community: A Guidance Note. DFID. DFID Disaster Risk Reduction Interagency Coordination Group.

**Peraturan:**

- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723).
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 21/PRT/M/2007 tentang Pedoman Penataan Ruang, Kawasan Rawan Letusan Gunung Berapi dan Kawasan Rawan Gempa Bumi.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 4 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Rencana Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Nasional Penanggulangan Bencana 2010-2014.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 2 Tahun 2012 tentang

Pedoman Umum Pengkajian  
Risiko Bencana.  
Peraturan Kepala Badan Nasional  
Penanggulangan Bencana  
Nomor 3 Tahun 2012 tentang  
Panduan Penilaian Kapasitas  
Daerah dalam Penanggulangan  
Bencana

# G WISATA HALAL: KONSEP, PRAKTIK, TANTANGAN, DAN MASA DEPAN

---

Oleh:

**Pangky Arbindarta Kusuma**

## **Abstrak**

*Dunia pariwisata saat ini mengakui adanya peningkatan minat terhadap wisata halal, baik dari sudut pandang industri maupun digunakan sebagai bahan penelitian. Pariwisata halal merupakan suatu objek atau tindakan yang diperbolehkan untuk dilakukan, digunakan, dikembangkan atau dimanfaatkan dalam industri pariwisata, menurut ajaran Islam. Oleh karena itu, keberhasilan pengembangan dan pemasaran tujuan wisata halal harus diikuti dengan penerapan ajaran dan prinsip Islam dalam semua aspek kegiatan pariwisata. Artikel ini menggunakan metode analisis deskriptif untuk mengeksplorasi konsep pariwisata halal bersama dengan berbagai komponen yang merupakan bagian dari industri pariwisata. Selain itu artikel ini akan memberikan contoh pariwisata halal di seluruh dunia dari beberapa praktik terbaik saat ini. Peluang dan tantangan dalam pengembangan serta pemasaran wisata halal juga akan dibahas untuk memberikan gambaran bahwa segmentasi pariwisata halal bisa jadi berbeda dengan pariwisata yang bersifat umum.*

**Kata kunci: Halal, Pariwisata, Muslim**

## **G.1 Pendahuluan**

Trend wisata halal mulai berkembang seiring dengan meningkatnya populasi muslim dunia. Meningkatnya populasi muslim yang berusia muda, berpendidikan, dan memiliki jumlah pendapatan yang tinggi. Populasi muslim dunia diprediksi akan mencapai 26,5% pada tahun 2030. Sedangkan jumlah pengeluaran wisatawan muslim diprediksi akan mencapai 200 milyar dollar pada tahun 2020. Saat ini, hampir seluruh negara-negara di dunia mulai menjaring wisatawan Timur Tengah, seperti Malaysia, Singapura, Jepang, Korea, Thailand, dan Indonesia. kondisi

seperti ini membuat industri pariwisata internasional mulai menargetkan wisatawan Muslim sebagai target pasarnya, wisata halal sebenarnya tidak jauh berbeda dengan wisata pada umumnya. Wisata halal merupakan konsep wisata yang memudahkan wisatawan Muslim untuk memenuhi kebutuhan berwisata mereka. Kebutuhan itu setidaknya antara lain: adanya rumah makan bersertifikasi halal, tersedianya masjid/musholla di tempat umum, adanya fasilitas kolam renang terpisah antara pria dan wanita.

Industri pariwisata mengakui adanya peningkatan minat wisata halal, baik dari sudut pandang praktisi maupun peneliti. Mereka yang terlibat

menekankan fakta bahwa setiap strategi untuk mengembangkan atau memasarkan produk layanan wisata halal harus dipandu oleh hukum Islam (syariah). Artikel ini akan membahas konsep pariwisata halal bersama dengan komponen-komponen yang merupakan bagian dari industri pariwisata serta peluang dan tantangan dalam mengembangkan dan memasarkan wisata halal. Pihak terkait yang memiliki peran dalam memasarkan dan membuat kebijakan yang peduli dengan isu halal akan memahami persyaratan Islam yang mendukung pengelolaan dan membuat wisata halal, hal tersebut tentu saja akan membantu mereka untuk memilih alternatif halal yang bisa diterapkan. Pengetahuan tentang konsep dan komponen pariwisata halal sangat penting bagi pelaku industri dalam mengembangkan infrastruktur dan fasilitas wisata halal, paket perjalanan wisata halal, dan kegiatan selama mengikuti wisata halal. Ini juga akan membantu mereka dalam mendesain komunikasi pemasaran berbasis kata kunci tertentu dalam rangka untuk menarik wisatawan muslim. Masih terdapat berbagai konsep pengembangan wisata halal serta belum adanya kesepakatan tentang indikator baku yang digunakan sebagai ukuran penilaian wisata halal, menjadikan perencanaan wisata halal masih perlu didiskusikan untuk menyamakan persepsi dalam upaya pengembangannya.

## G.2 Metode

Pengumpulan data-data sekunder yaitu pengumpulan data artikel dan laporan ilmiah tematik yang berkaitan dengan wisata halal. Metode penulisan jurnal bersifat deskriptif analitis

menggunakan metode analisis data sekunder. Untuk memperoleh fenomena wisata halal yang terjadi di berbagai Negara saat ini. Sebagian besar data sekunder diperoleh dari jurnal dan artikel ilmiah, Analisa data menggunakan cara penilaian berbagai komponen pembentuk, berdasar prinsip teknik analisis kuantitatif dan kuantifikasi data. Langkah-langkah yang perlu dilakukan sebagai bagian dari pengertian deskriptif analitis adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan tujuan penulisan
2. Menentukan unit studi dan menghubungkan hal yang akan dikaji berdasarkan sifat-sifat yang dimiliki dan proses yang menjadi landasan penulisan
3. Menentukan rancangan dalam memilih unit dan teknik pengumpulan data
4. Mengumpulkan data
5. Mengorganisasikan informasi, data yang terkumpul serta melakukan interpretasi dan generalisasi
6. Menyusun laporan yang diakhiri dengan kesimpulan dan saran

Teknik kuantifikasi data kualitatif menekankan pada pemilihan data untuk memperoleh beberapa informasi tentang konsep wisata halal, praktik wisata halal, tantangan dan wisata halal di masa yang akan datang.

## G.3 Pembahasan

Isu yang sedang berkembang secara internasional maupun nasional saat ini adalah adanya tantangan untuk mengidentifikasi terminologi yang tepat untuk istilah wisata halal dan konsep yang diperlukan untuk pengembangan wisata halal. Saat ini istilah yang paling sering digunakan

adalah 'wisata halal' dan 'wisata Islami'. Karena cakupan materi pelajaran multidisiplin, ada kebingungan mengenai kedua istilah tersebut. Akibatnya istilah tersebut sering digunakan secara bergantian oleh para peneliti baik dalam artikel konseptual maupun empiris seolah-olah kedua konsep itu serupa (lihat, misalnya Battour, Battor, & Bhatti, 2013; Jafari & Scott, 2014; Stephenson, 2014; Zamani-Farahani & Henderson, 2010). Namun, dengan menggunakan istilah 'Wisata halal' dan 'Wisata Islami' secara bergantian membuat kerancuan berbagai pihak sebenarnya istilah baku yang akan dipakai mana.

Menurut sebuah buku yang banyak digunakan sebagai panduan umat Islam berjudul 'Yang Sah dan Terlarang dalam Islam', buku tersebut ditulis oleh Sheikh Yusuf al-Qaradawi, seorang ilmuwan Islam yang dihormati secara global dan ketua Persatuan Cendekiawan Muslim Internasional, istilah Halal didefinisikan sebagai "Apa yang diizinkan, yang dengannya tidak ada batasan, dan tindakan yang diperbolehkan Allah" (Al-Qaradawi, 2013; hal. XXV). Oleh karena itu, istilah halal berarti 'diperbolehkan' menurut ajaran Islam (hukum syariah). Halal juga merupakan salah satu dari lima tindakan (al-ahkam al-khamsah) yang mengkategorikan moralitas tindakan manusia dalam Islam, yang lainnya adalah Fard (wajib), Mustahabb (disarankan), Makruh (tidak disukai), dan Haram (terlarang) (Faruki, 1966). Dari perspektif Islam, halal sebagaimana didefinisikan di atas mengacu pada praktik atau aktifitas apapun dalam pariwisata yang 'diperbolehkan' sesuai ajaran Islam.

Istilah 'Islam' justru diterapkan untuk hal yang berhubungan langsung

dengan iman dan doktrinnya (seperti hukum Islam / syariah, nilai, prinsip, kepercayaan dan kepercayaan Islam) (Douglass & Shaikh, 2004). Oleh karena itu kata 'Islam' lebih dekat dengan istilah Arab 'Mu'minon' (Ibn Kathir, 2000). Hal ini karena Islam menunjukkan iman sebagai cita-cita berdasarkan sumber-sumber inti Islam yaitu Alquran dan Sunnah Nabi (Arjan, 2014). Selain itu, elemen lain perlu hadir untuk melakukan aktivitas 'Islam' yang bersifat niyyah atau niat. Tindakan atau aktifitas yang diterima oleh Tuhan menjadi Islami saat niat orang yang melakukan itu adalah untuk mencari ridha Tuhan (Arjan, 2014). Hal ini didasarkan pada hadist yang sangat terkenal oleh Nabi Muhammad SAW:

"Sesungguhnya tindakan itu dilakukan dengan niat, dan setiap orang akan mendapatkan apa yang diniatkan dan apa yang dia inginkan. Jadi, orang yang 'hijrah' (migrasi) kepada Allah dan Rasul-Nya, maka hijrahnya adalah untuk Allah dan Rasul-Nya"(Al-Bukhārī dan Muslim).

Latar belakang adanya hadits di atas adalah ketika para sahabat Nabi sedang mendiskusikan kegiatan kaum Muslim yang sedang melakukan hijrah (pindah dari kota suci Makkah ke Madinah). Nabi SAW membagi tindakan menjadi dua kategori : yang diterima oleh Allah dan yang tidak. Yang pertama adalah ketika niatnya untuk mencari ridha Allah, sementara yang kedua adalah saat niat atau motifnya selain untuk menyenangkan Allah (Arjan, 2014). Oleh karena itu, suatu kegiatan yang diterima oleh Allah dan layak mendapatkan pahala dari-Nya dikategorikan sebagai 'Islam'. Berdasarkan penjelasan di atas, dengan menggunakan istilah 'Islam' dan 'Halal'

seolah-olah kedua kata tersebut memiliki arti yang sama merupakan hal yang tidak tepat. Akan lebih sesuai jika menggunakan kata 'Halal' sebagai nama atau merek tertentu untuk menunjukkan keterdekatan dengan Islam atau untuk produk dan layanan terkait di industri pariwisata yang 'Islami'.

Beberapa peneliti telah mencoba untuk mendefinisikan pariwisata Islam dan pariwisata halal seperti yang telah dituliskan dalam literatur pemasaran dan tujuan pariwisata (Battour et al., 2014; Carboni, Perelli, & Sistu, 2014; Din, 1989; Jafari & Scott, 2014; Timothy & Iverson, 2006; Zamani-Farahani & Henderson, 2010). Namun sebagian besar artikel tersebut belum mempertimbangkan hukum Islam (Syariah), target pelanggannya (yaitu Muslim atau non-Muslim), lokasi kegiatan (yaitu negara Muslim atau non-Muslim), produk dan layanan yang ditawarkan (yaitu makanan, fasilitas), dan tujuan perjalanan. Sebagian besar definisi yang disampaikan masih umum dan digunakan secara bergantian. Dengan kata lain, pariwisata halal dan wisata Islam diperlakukan sebagai konsep yang sama. Misalnya, Jafari dan Scott (2014) mendefinisikan wisata Islam sebagai "Dorongan wisatawan dengan kecenderungan untuk memenuhi persyaratan hukum Syariah". Definisi tersebut berfokus pada hukum Islam dan persyaratannya untuk memenuhi kebutuhan wisatawan namun mengabaikan agama wisatawan (umat Islam) dan dimensi lainnya. Menurut penulis, definisi Jafari dan Scott lebih tepat untuk 'pariwisata halal' daripada 'pariwisata Islami'.

Zamani-Farahani dan Henderson (2010) menganggap bahwa pariwisata Islam

dan pariwisata halal adalah konsep yang sama dan kemudian mendefinisikan pariwisata Islam hanya sebagai wisata terutama oleh umat Islam yang lebih memilih untuk tinggal di dalam budaya mereka. Definisi ini lebih menyikapi fakta bahwa pariwisata Islam adalah hanya untuk umat Islam dan lokasi kegiatannya ada di negara Muslim. Bagaimana pun, definisi tersebut mengabaikan persyaratan hukum Islam dalam kegiatan pariwisata yang di dalamnya meliputi adanya atraksi, akomodasi, makanan, souvenir dan amenities. Zamani-Farahani dan Henderson (2010) dalam studi yang sama menguraikan kembali bahwa pariwisata Islam dapat diperluas untuk orang-orang (wisatawan) non-Muslim. Namun, sejalan dengan Al-Hamarneh dan Steiner (2004) Zamani-Farahani dan Henderson (2010) melihat dari sisi manfaat wisata Islam bagi wisatawan non-Muslim yang datang untuk melihat dan merasakan kebudayaan Muslim.

The world travel market (2007) menjelaskan wisata halal sebagai salah satu jenis wisata religi yang sesuai dengan ajaran Islam tentang perilaku, pakaian, makanan dan minuman. Di sisi lain, diklaim bahwa wisata Islam lebih menarik banyak wisatawan yang sepenuhnya tertarik dengan apa yang disebut 'budaya Islam' (Henderson, 2009; Javed, 2007). Shakiry (2006) juga mengklaim bahwa 'Konsep wisata Islam tidak terbatas pada wisata religius, namun meluas ke semua bentuk pariwisata kecuali yang bertentangan dengan nilai-nilai Islam'. Oleh karena itu, kedua konsep tersebut terlihat masih ambigu dalam hal hukum Islam, target pelanggan (yaitu Muslim atau non-Muslim), lokasi

aktifitas (atribut tujuan belum spesifik disebutkan), produk dan layanan yang ditawarkan (yaitu makanan, fasilitas yang didapatkan), dan tujuan perjalanan.

Singkatnya, wisata halal adalah "objek wisata atau tindakan yang diperbolehkan menurut ajaran Islam untuk digunakan atau dilakukan oleh umat Islam dalam industri pariwisata". Definisi tersebut mempertimbangkan hukum Islam (syariah) sebagai dasar untuk menentukan produk dan layanan pariwisata yang akan diberikan kepada wisatawan yang terutama beragama Islam, seperti hotel halal (hotel syariah), halal resorts, restoran halal, dan perjalanan wisata halal. Definisi tersebut juga menjelaskan bahwa lokasi kegiatan tidak terbatas pada dunia muslim, melainkan mencakup seluruh layanan dan produk pariwisata yang dirancang untuk wisatawan muslim di negara-negara muslim dan non-muslim.

Kondisi saat ini mencatat bahwa wisatawan muslim menjadi lebih tertarik terhadap produk dan layanan yang sesuai dengan Syariah (Battour, Battor, & Ismail, 2012; Battour et al., 2010; Jafari & Scott, 2014). Selain itu, kesadaran di kalangan umat Islam untuk memilih pilihan halal dalam memenuhi kebutuhan mereka semakin meningkat daripada pilihan umum yang saat ini ditawarkan (Battour & Ismail, 2014; Muhammad, 1989, hal 24). Oleh karena itu, beberapa negara tujuan non-Muslim seperti Jepang, Filipina, dan Brasil menawarkan solusi/pilihan destinasi wisata yang menarik untuk wisatawan muslim. Selain itu, fasilitas lain yang dapat ditambahkan dalam aspek kenyamanan wisata halal adalah ketersediaan tempat sholat di bandara dan restoran

dengan menu makanan halal seperti di Jepang.

Aktifitas yang terkait dengan wisata halal telah disadari banyak pihak dan sudah mulai dijalankan di berbagai negara. Aktifitas tersebut dilaksanakan di tempat atau destinasi sebagai sarana untuk mendatangkan wisatawan muslim dan/atau sebagai media yang berfungsi memasarkan destinasi wisata sebagai 'tempat tujuan muslim yang ramah'. Misalnya, jumlah hotel yang sesuai dengan prinsip syariah tumbuh di beberapa tempat yang dijadikan destinasi tujuan Muslim dan non-muslim (Carboni et al., 2014). Hotel-hotel islami yang ramah memberikan fasilitas kepada para tamu muslim dengan semua layanan yang sesuai dengan ajaran Islam seperti petunjuk kiblat, makanan halal, minuman bebas alkohol, dan ruang shalat dengan seruan untuk shalat (Battour et al., 2010; Henderson, 2010; Javed, 2007; Stephenson, 2014). Sebagai contoh adalah Aerostar Hotel di Moskwa sebagai salah satu hotel yang ramah buat wisatawan khususnya wisatawan muslim karena berbagai fasilitas yang ditawarkan sudah memenuhi berbagai syarat hotel syari, mulai dari dapur hotel ini yang sudah bersertifikat halal (Sboros, 2014), menyediakan salinan Al-Quran, sebuah sajadah dan arah kiblat di 20 kamar mereka, sampo dan sabun yang disediakan di kamar bersertifikat halal, tempat Sholat juga dibagi menjadi dua ruangan yang terpisah satu untuk pria dan satu untuk wanita. Hotel Fairmont Makati dan Raffles Makati di Filipina juga bisa dijadikan alternatif pilihan menginap yang nyaman untuk wisatawan muslim dengan fasilitas adanya salinan Al Quran, ruang sholat, dan saluran TV berbahasa Arab (TTG Asia, 2014).

Sementara itu di Indonesia terdapat Hotel Sofyan yang meraih penghargaan sebagai Family Friendly Hotel terbaik dunia. Hotel Sofyan mengalahkan Gloria Hotel Dubai dan Landmark Hotel Dubai. Fasilitas yang akan di dapatkan wisatawan selama bermalam di Hotel Sofyan antara lain makanan halal, fasilitas ibadah (tempat sholat, Al quran, alat sholat), pelayanan semua kebutuhan wisatawan muslim selama bulan Ramadhan, dan tidak ditemukannya kegiatan non-halal di hotel (<http://www.hipwee.com/list/fakta-fakta-tentang-wisata-halal/> tahun 2016).

Dari pembahasan sebelumnya diketahui bahwa ketersediaan hotel yang ramah bagi muslim dianggap sebagai salah satu faktor penting untuk menarik wisatawan muslim dan mendorong mereka untuk mengunjungi tempat tujuan yang diinginkan. Ketersediaan makanan dan minuman halal juga tidak kalah penting untuk disiapkan bagi destinasi yang menargetkan wisatawan Muslim. Sekarang menjadi hal biasa ketika wisatawan muslim menanyakan dan meminta makanan dan minuman halal saat mereka mengunjungi tempat-tempat non-muslim (Euromonitor International, 2015, hal 17). Menurut hukum Islam, tidak diperbolehkan bagi pengikut muslim untuk makan daging babi atau turunannya, hewan yang telah mati sebelum disembelih, hewan tidak disembelih dengan benar atau tidak mengucapkan nama Allah saat penyembelihan, darah, alkohol, hewan karnivora, serta burung pemangsa (Battour et al., 2014; Stephenson, 2014).

Menurut laporan Euromonitor International (2015, hal 16) penjualan makanan halal meningkat di Eropa,

terutama di gerai makanan cepat saji karena mulai banyak wisatawan muslim tertarik mengunjungi Eropa. Oleh karena itu, diharapkan investasi pada produk makanan Halal akan tumbuh di destinasi non-muslim karena pertumbuhan wisata halal meningkat. Sebagai contoh, belanja muslim global untuk makanan dan minuman (Food & Beverage) telah meningkat 10,8% menjadi \$ 1,292 miliar pada tahun 2013. Pengeluaran ini diperkirakan akan meningkat senilai \$ 2.537 miliar pada tahun 2019 dan akan mencapai 21,2% dari pengeluaran global. Selanjutnya, restoran layanan lengkap dan makanan cepat saji timur tengah yang menyajikan makanan halal untuk wisatawan Muslim bisa didapatkan di Prancis, Jerman dan Inggris. Pelangganya tidak hanya terbatas pada wisatawan muslim karena ada banyak wisatawan non-muslim yang ikut menikmati menu makanan dan minuman yang disajikan.

Beberapa restoran berjejaring melayani kebutuhan wisatawan muslim dengan menyajikan hidangan yang disiapkan di dapur dengan sertifikasi halal dan menggunakan ayam halal. Misalnya di Inggris, sekitar 100 gerai KFC dan seperlima Nando's restoran melayani ayam bersertifikat halal. Chicken Cottage, Dixy Fried Chicken, Pizza Express dan Perfect Fried Chicken pun menggunakan ayam halal (Euromonitor International, 2015, hal.7; Stephenson, 2014). Selain itu, Pasar Ikan Manhattan yang merupakan restaurant terbesar di Malaysia membuka cabang di Tokyo pada tahun 2015 yang kemudian seluruh outletnya menawarkan makanan dengan jaminan 100% halal untuk semua menunya (Shugo, 2015). Ryokans, hostel tradisional di Jepang juga menyajikan

makanan halal. Adanya pilihan makanan halal di daerah tujuan wisata memungkinkan wisatawan muslim untuk mencicipi masakan terkenal dengan jaminan halal tentu saja akan memotivasi mereka untuk mengunjungi tempat-tempat baru yang menyenangkan.

Industri pariwisata sangat sensitif dengan perkembangan teknologi. Thailand adalah salah satu negara non-muslim yang mengambil inisiatif untuk meluncurkan aplikasi ramah muslim. Hal tersebut dimaksudkan untuk membantu pengembangan industri pariwisata di Thailand (Lefevre, 2015). Di Thailand terdapat aplikasi smartphone yang akan memudahkan wisatawan muslim untuk mencari hotel syari dan makanan halal. Dukungan aplikasi ini tentu saja membuat liburan akan lebih menyenangkan dan merupakan pelayanan yang baik untuk wisatawan Muslim. Otoritas Pariwisata Thailand menginformasikan bahwa aplikasi tersebut baru tersedia pada sistem iOS Google Inc dan Apple Inc (tersedia dalam bahasa Inggris dan Thailand) namun akan diperluas dengan menggunakan bahasa Arab dan bahasa Indonesia. Stephenson (2014) juga melaporkan bahwa sudah ada travel agent yang tersedia di aplikasi smartphone seperti 'HalalTrip' dan 'Muslim Pro'. Stephenson (2014) mengklaim bahwa aplikasi tersebut membantu wisatawan muslim untuk menemukan produk dan layanan wisata halal, seperti hotel, panduan wisata, paket liburan, dan restoran halal. Diharapkan aplikasi semacam itu dapat dikembangkan di negara-negara non-muslim yang jugamenargetkan wisatawan muslim.

Bandara yang menyediakan fasilitas untuk wisatawan muslim baru-baru ini

merupakan salah satu praktik terbaik untuk dapat memuaskan wisatawan muslim. Dilaporkan bahwa jumlah pengunjung dari negara-negara muslim seperti Asia Tenggara, Malaysia dan Indonesia dalam beberapa tahun terakhir meningkat di Osaka (KIX Kansai International Airport, 2015). Karena itu, Bandara Internasional Kansai (KIX) berinisiatif untuk memberikan fasilitas yang dapat memuaskan wisatawan muslim. Bandara tersebut mengalokasikan tiga ruang sholat yang bisa digunakan bagi wisatawan dan pengunjung, satu ruangan terletak di lantai tiga di terminal satu dan dua ruangan lainnya berada di gerbang keberangkatan internasional, yang mana masing-masing ruang sholat dan wudhunya dipisahkan menurut jenis kelamin. Terdapat juga alat doa untuk menghitung jumlah dzikir yang disewakan yang memiliki fasilitas tambahan dapat menampilkan arah kiblat. Begitu juga dengan Bandara Narita dan Bandara Internasional Haneda di Tokyo yang juga telah membuat tempat sholat pada tahun 2014 (The National, 2014).

Dalam industri pariwisata sudah banyak terdapat paket perjalanan wisata yang menyediakan layanan liburan secara penuh sesuai dengan keyakinan dan praktik Islam yang biasa disebut 'Halal Holiday' (halal Booking, 2015; Khalil, 2010; the guardian, 2010). Fasilitas yang akan didapatkan seperti resort halal atau hotel halal yang hanya menyajikan makanan halal dan minuman non-alkohol. Layanan lain yang ditawarkan meliputi kolam renang terpisah, spa dan fasilitas rekreasi untuk pria dan wanita, pantai terbuka yang memisahkan laki-laki dari perempuan, pantai pribadi hanya

untuk wanita, fasilitas keluarga yang berorientasi pada kenyamanan keluarga seperti ketersediaan pakaian renang muslim, fasilitas tempat ibadah.

Ketersediaan baju renang muslim untuk wanita di tempat tujuan wisata menjadi salah satu faktor yang mampu menambah kenyamanan dan dapat lebih memuaskan wisatawan muslim (Euromonitor International, 2015, hal 24). Baju renang untuk wanita muslim biasa disebut Burkini. Baju renang yang dimaksudkan didesain sedemikian rupa agar bisa memenuhi apa yang telah diajarkan dalam Alquran kepada wanita Muslim untuk berpakaian sopan dan tertutup. Setelan baju renang burkini menutupi seluruh tubuh kecuali wajah, tangan dan kaki. Disainnya sudah disesuaikan dengan bahan baju renang yang cukup ringan sehingga memungkinkan tetap bisa berenang dengan nyaman (Al Arabiya News, 2014).

Burkini diperkirakan akan semakin penting dalam liburan pantai karena lebih banyak wanita muslim dan non-muslim yang mulai mengetahui banyak manfaatnya, termasuk perlindungan terhadap panasnya matahari, fleksibilitas dan kenyamanan pemakaiannya. Dalam kasus untuk wanita muslim, burkini merupakan sebuah solusi yang memungkinkan wanita muslim bisa terlibat banyak aktifitas dengan keluarga ketika liburan di pantai, namun demikian masih ada yang belum memahami pentingnya burkini untuk wanita muslim seperti yang terjadi di beberapa resort di Maroko melarang penggunaan burkini (Euromonitor International, 2015, hal 28). Kebijakan yang diberlakukan di Maroko sangat mungkin menjadi promosi negatif untuk wisatawan muslim karena banyak negara yang

berusaha lebih ramah terhadap kebutuhan wisatawan muslim akan tetapi yang dilakukan di Maroko sebaliknya. Keberadaan resort syari di destinasi wisata seperti Turki, Mesir dan UEA terlihat benar-benar berusaha untuk menjadi lebih ramah terhadap wisatawan muslim, hal tersebut dapat terlihat dengan pembuatan kolam renang khusus perempuan (Al Arabiya News, 2014).

Salah satu tren di pasar wisata halal global adalah adanya kapal pesiar muslim. Kapal pesiar ini memberikan pelayanan pelayaran halal pertama yang telah diluncurkan oleh Fusion Tour Company yang berbasis di Antalya-Turki. Pelayaran kapal pesiar tersebut ke negara Yunani dengan fasilitas tanpa adanya minuman beralkohol selama perjalanan wisata, dan semua produk yang berhubungan dengan babi dan perjudian dihindari di kapal ini. Fasilitas lain yang diberikan mencakup pusat olahraga yang terpisah antara laki laki dan wanita, fasilitas spa single-sex, dan adanya tempat shalat (Salama, 2015). Konsep kapal pesiar tersebut ternyata menginspirasi salah satu perusahaan pelayaran Malaysia yang bernama Star Cruise. Perusahaan tersebut menawarkan pelayaran untuk keluarga yang ingin melakukan perjalanan wisata halaldengan menggunakan kapal cruise ([http:// www.Kosherica.com/](http://www.Kosherica.com/)).

Wisatawan Muslim adalah salah satu segmen pasar yang paling cepat berkembang dan kebutuhannya tidak dapat diabaikan oleh negara-negara destinasi wisata dan operator pariwisata (Battour & Ismail, 2014; Battour et al., 2014). Sesuai dengan laporan Ekonomi Islam Dunia (Reuters, 2015), yang diproduksi oleh Thomson

Reuters bekerja sama dengan Dinar Standard, pasar perjalanan Muslim global bernilai \$ 140 miliar pada tahun 2013, yang menghasilkan 11,5% dari pengeluaran global. Laporan yang sama memprediksi bahwa segmen tersebut diperkirakan bernilai \$ 238 miliar pada tahun 2019 dan mewakili 13% dari pengeluaran global. Industri pariwisata semakin hari semakin kompetitif, oleh karena itu adanya banyak inovasi produk dan layanan merupakan salah satu faktor keberhasilan di pasar yang sangat besar ini. Dalam mengembangkan gagasan dan inovasi baru, teknologi memainkan peran penting dalam pariwisata halal. Salah satunya yang sudah diterapkan adalah adanya destinasi wisata dengan konsep Muslim friendly dan aplikasi ramah muslim. Daerah tujuan wisata perlu banyak berbenah, berinovasi supaya tidak semakin tertinggal dengan destinasi wisata yang lain, salah satu konsep pengembangan destinasi wisata yang bisa dipilih adalah menjadi destinasi wisata halal.

Diharapkan industri pariwisata halal bisa kompetitif di tahun depan baik dari sisi daya tarik, hotel dan resort, maskapai penerbangan, dan agen perjalanan yang direkomendasikan untuk memposisikan diri di pasar pariwisata halal. Inisiatif yang diambil untuk membuat tujuan muslim friendly oleh beberapa negara non-muslim dapat diharapkan mampu memotivasi destinasi lain untuk menjadi destinasi yang lebih ramah terhadap wisatawan muslim. Di negara-negara minoritas muslim seperti Taiwan, Vietnam, China, dan Korea Selatan, pariwisata halal dianggap sebagai peluang bisnis yang baik dan menguntungkan.

Agen perjalanan wisata dapat menargetkan wisatawan Muslim

dengan membuat paket tur halal yang telah disesuaikan dengan keinginan wisatawan yang meliputi: ketersediaan makanan halal, jadwal perjalanan yang disesuaikan dan memperhatikan waktu sholat, kunjungan ke masjid dan tempat-tempat bersejarah Islam, pemandu wisata muslim, dan menawarkan hotel syariah. Agen perjalanan juga bisa membuat paket wisata untuk mengunjungi negara-negara yang minoritas muslim tapi dengan berbagai daya tarik yang ditawarkan misalnya mengunjungi situs-situs keagamaan dan budaya Islam dengan belajar tentang kebiasaan komunitas lain serta berbagai latar belakang keagamaan mereka. Secara umum, agen perjalanan memiliki banyak peluang wisata halal di berbagai bidang seperti perjalanan bisnis halal, paket keluarga yang ramah, layanan muslim-friendly, paket perjalanan wisata untuk wisatawan muslim (Haji, Umroh) dan cinderamata warisan budaya Islam.

Jumlah hotel yang sesuai dengan Syariah dan resort halal masih terbatas di destinasi wisata non-muslim. Dengan melihat kondisi tersebut ini adalah peluang bisnis untuk investasi lebih lanjut di industri pariwisata secara global, terutama di negara-negara yang memiliki wisatawan muslim dengan jumlah yang tinggi. Program pelatihan dibutuhkan di industri perhotelan untuk memahami bagaimana konsep halal yang tepat dan bisa dilakukan untuk melayani wisatawan muslim dengan konsep wisata halal. Program pelatihan tersebut bisa menjadi peluang universitas dan pusat pelatihan untuk menawarkan program pelatihan yang diperlukan perhotelan.

Tidak diragukan lagi, ada tantangan yang tidak mudah dalam mengembangkan dan memasarkan pariwisata yang ramah-muslim atau halal. Tantangan potensial terkait dengan istilah yang digunakan dalam pariwisata halal seperti yang telah dibahas sebelumnya dalam artikel ini. Ada banyak istilah yang digunakan seperti 'Halal travel' 'Wisata halal,' 'Muslim friendly', dan 'perjalanan Islam'. Oleh karena itu, sistem standardisasi sangat dibutuhkan dalam pengembangan pariwisata halal, standarisasi perlu dilakukan untuk mengesahkan fasilitas halal meliputi apa saja baik di hotel, resort, tempat kuliner, tempat oleh-oleh, cruise, restaurant, airport dan taman.

Dalam memasarkan wisata halal juga bukanlah tugas yang mudah karena adanya ketertarikan yang berbeda antara wisatawan non-muslim dan wisatawan muslim. Wisatawan non-muslim dapat memutuskan untuk tidak bepergian ke tempat tujuan tertentu dan tanpa adanya atribut tertentu yang memberatkan atau membuat tidak nyaman (Battour et al., 2011; Battour et al., 2014). Dengan melihat kondisi saat ini, tantangan bagi destinasi Muslim adalah bagaimana melayani turis non-Muslim dan memenuhi kebutuhan mereka tanpa adanya benturan dengan ajaran Islam dan tetap membuat mereka nyaman. Misalnya, beberapa hotel menyatakan di situs mereka bahwa mereka adalah hotel yang sesuai dengan syariah dan ini mungkin tidak menarik bagi tamu non muslim. Oleh karena itu, praktik pariwisata halal dapat dilihat sebagai kendala pembangunan destinasi wisata. Kendala ini sangat penting untuk difahami dan merupakan tantangan besar bagi perencanaan pariwisata dan

agen perjalanan wisata. Namun, ini bisa menjadi peluang dari sisi bisnis untuk menggunakan kreatifitas dan fleksibilitas mereka dalam memenuhi kebutuhanyang berbedadari wisatawan Muslim dan non-Muslim.

#### **G.4 Kesimpulan**

Dari hal-hal yang telah penulis bahas di atas, disimpulkan sementara bahwa Salah satu cara yang efektif untuk menarik pasar wisatawan muslim adalah pembangunan restoran yang menyediakan makanan sebaiknya tersedia secara luas di destinasi wisata. Selanjutnya, keberadaan hotel syari harus tersedia di tempat tujuan wisata atau setidaknya dipisahkan bagian hotel yang terdapat minuman beralkohol, tidak ada daging babi, dan makanan halal disediakan. Adanya bandara ramah Muslim yang memberikan fasilitas tempat sholat dianggap sebagai titik awal yang bisa digunakan sebagai media penyambutan dan promosi untuk memasarkan suatu daerah sebagai tempat tujuan yang nyaman bagi orang Muslim yang sedang menikmati wisata halal

Faktor lain yang perlu diperhatikan dalam pengembangan wisata halal adalah pembangunan infrastruktur di destinasi wisata yang ramah muslim sangat dibutuhkan. Wisata halal merupakan konsep baru yang masih banyak perlu penataan dan standarisasi di berbagai aspek dan yang tidak kalah penting adalah bagaimana membuat destinasi wisata non-Muslim bersahabat bagi wisatawan Muslim.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Al Arabiya News (2014). *No Burkinis! Morocco hotels ban 'halal' suit.* Al

- Arabiya News* (Retrieved from <http://english.alarabiya.net/en/variety/2014/08/26/No-Burkinis-Morocco-hotels-ban-halal-swimsuit.html>).
- Al-Qaradawi, Y. (2013). The lawful and the prohibited in Islam: Shoruuk International.
- Arjan, M. A. (2014). Construction of the Islamic religious narratives: Toward a new theo-retical lens. *International Humanities Studies*, 1(3).
- Battour, M., & Ismail, M. N. (2014). The role of destination attributes in Islamic tourism.
- Battour, M. M., Battor, M. M., & Ismail, M. (2012). The mediating role of tourist satisfaction: A study of Muslim tourists in Malaysia. *Journal of Travel & Tourism Marketing*, 29(3), 279-297.
- Battour, M., Battor, M., & Bhatti, M. A. (2013). Islamic attributes of destination: Construct development and measurement validation, and their impact on tourist satisfaction. *International Journal of Tourism Research*, 16(6), 556-564.
- Battour, M., Ismail, M. N., Battor, M., & Awais, M. (2014). Islamic tourism: An empirical examination of travel motivation and satisfaction in Malaysia. *Current Issues in Tourism*.
- Carboni, M., Perelli, C., & Sistu, G. (2014). Is Islamic tourism a viable option for Tunisian tourism? Insights from Djerba. *Tourism Management Perspectives*, 11(0), 1-9.
- Cook, R. A., Hsu, C. H., & Marqua, J. J. (2014). *Tourism: The business of hospitality and travel*: Pearson education.
- Douglass, S. L., & Shaikh, M. A. (2004). Defining Islamic education: Differentiation and applications. *Current Issues in Comparative Education*, 7(1), 5-18.
- Euromonitor International (2015). Doing business in the Halal Market: Products, trends, and growth opportunities. (Retrieved from <http://go.euromonitor.com/white-paper-business-halal-market-products-trends-growth-opportunities.html>).
- Goeldner, C. R., & Ritchie, J. B. (2006). *Tourism: Principles, practices, philosophies*: John Wiley & Sons.
- Halal Booking (2015). Halal holiday. (Retrieved from <http://en.halalbooking.com/halal-holidays>).
- Henderson, J. C. (2009). Islamic tourism reviewed. *Tourism Recreation Research*, 34(2), 207-211.
- Henderson, J. C. (2010). Sharia-compliant hotels. *Tourism and Hospitality Research*, 246-254. [Http://www.islamictourism.com/PDFs/Issue%2025/English/6%20itp%20arabe.pdf](http://www.islamictourism.com/PDFs/Issue%2025/English/6%20itp%20arabe.pdf) on 19 May 2015).
- [Http://www.hipwee.com/list/fakta-fakta-tentang-wisata-halal/](http://www.hipwee.com/list/fakta-fakta-tentang-wisata-halal/) (2016)
- Ibn Kathir, T. (2000). *Tafsir Ibn Kathir*. Riyadh: Dar-us-Salam.
- Jafari, J., & Scott, N. (2014). Muslim world and its tourisms. *Annals of Tourism Research*, 44(0), 1-19.
- Javed, N. (2007). Islamic hotel branding and Muslim hospitality. Available at <http://www.salesvantage.com/article/1143/Islamic-Hotel-Branding-Muslim-Hospitality> (accessed 13 June 2008)

- KIX, M. F. A. (2015). Muslim friendly airport KIX. (Retrieved from [http://www.osaka-info.jp/en/news/muslim\\_friendly\\_airport\\_kix.html](http://www.osaka-info.jp/en/news/muslim_friendly_airport_kix.html)).
- Lefevre, A. S. (2015). Thailand launches Muslim-friendly tourist app. (Retrieved from <http://www.reuters.com/article/2015/06/29/us-thailand-tourism-idUSKCN0P918F20150629>).
- Sboros, M. (2014). Moscow hotel goes 'halal' in bid to attract global Muslim visitors. (Retrieved from <http://www.biznews.com/travel/2014/10/27/moscow-hotel-goes-halal-bid-attract-muslim-visitors-around-world/>).
- Muhammad, M. (1989). *Toward Islamization of disciplines*. Herndon, VA: The International Institute of Islamic Thought.
- Salama (2015). Turkey launches first "halal cruise". Halal Focus (Retrieved from <http://halalfocus.net/turkey-launches-first-halal-cruise/>).
- Shakiry, A. S. (2006). The academy of Islamic tourism project. *Islamic Tourism*. (25, September-October.)
- Stephenson, M. L. (2014). Deciphering 'Islamic hospitality': Developments, challenges and opportunities. *Tourism Management*, 40(0), 155-164.
- The National (2014). Japan woos Muslim travellers ahead of 2020 Olympic games. (Retrieved from <http://www.thenational.ae/world/east-asia/japan-woos-muslim-travellers-ahead-of-2020-olympic-games>).
- Reuters, T. (2015). State of the global Islamic economy. (Retrieved from [https://www.zawya.com/ifgpublications/Thomson\\_Reuters\\_State\\_of\\_the\\_Global\\_Islamic\\_Economy\\_Report\\_20142015-251114170832G/](https://www.zawya.com/ifgpublications/Thomson_Reuters_State_of_the_Global_Islamic_Economy_Report_20142015-251114170832G/)).
- SHS Web of Conferences, 12, 01077. <http://dx.doi.org/10.1051/shsconf/20141201077>
- Shugo, A. (2015). All menus are Halal, the Manhattan fish market has arrived to Japan. HMJ (Retrieved from <http://www.halalmedia.jp/archives/1324/menus-halal-manhattan-fish-market-arrived-japan/>).
- Timothy, D., & Iverson, T. (2006). *Tourism and Islam: Consideration of culture and duty*. In D. Timothy, & D. Olsen (Eds.), *Tourism, religion and spiritual journeys* (pp. 186-205). Oxford, UK: Routledge.
- WTM (2007). *The world travel market global trend reports 2007*. London: World Travel Market.
- Zamani-Farahani, H., & Henderson, J. C. (2010). *Islamic tourism and managing tourism development in Islamic societies: The cases of Iran and Saudi Arabia*. *The International Journal of Tourism Research*, 12(1), 79.

# H KONTRIBUSI PEMBANGUNAN SEKTOR KEUANGAN TERHADAP PENURUNAN KEMISKINAN DI INDONESIA

---

Oleh:

**Pinkan Mariskania Pasuhuk**

## **Abstrak**

*Penelitian ini mencoba menganalisis hubungan antara indikator kedalaman keuangan dan akses keuangan dengan kemiskinan di Indonesia. Indikator kedalaman keuangan meliputi rasio simpanan terhadap PDB dan rasio pinjaman terhadap PDB. Indikator akses keuangan meliputi jumlah bank dan jumlah koperasi, dan kemiskinan diukur dengan persentase jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Penelitian ini menggunakan data panel level provinsi di Indonesia yang meliputi 33 provinsi dari tahun 2007 hingga tahun 2015, menggunakan metode estimasi OLS, atau pangkat kuadrat terkecil. Hasil utama dari penelitian ini adalah variabel-variabel pembangunan sektor keuangan terbukti signifikan dan berpengaruh negatif terhadap penurunan kemiskinan. Tetapi, variabel rasio simpanan terhadap PDB menunjukkan hasil yang kontradiktif, yaitu adanya kecenderungan provinsi dengan rasio simpanan yang tinggi memiliki tingkat kemiskinan yang juga tinggi. Penjelasan yang memungkinkan adalah konsumsi dari sektor bisnis dan sektor rumah tangga pada periode penelitian berkontribusi signifikan terhadap PDB, sementara simpanan yang masuk ke bank sebagai lembaga intermediasi keuangan tidak disalurkan melalui pinjaman ke investasi yang pro-poor, sehingga efek dari konsumsi dalam menurunkan kemiskinan lebih efektif daripada efek dari simpanan.*

**Kata Kunci:** keuangan, kemiskinan, simpanan, konsumsi

## **H.1 Pendahuluan**

Pembangunan di sektor keuangan memiliki peran yang penting di dalam ekonomi sebuah negara. Krisis keuangan global yang terjadi pada tahun 2008 di Amerika Serikat yang menjalar ke negara lain baik di Eropa maupun di Asia merupakan salah satu bukti bahwa sektor keuangan memiliki peran yang sangat vital. Salah satu fungsi yang dominan dari institusi keuangan adalah menjadi jembatan antara permintaan dan penawaran dari sumber daya keuangan, misalnya perbankan

memiliki fungsi untuk menghimpun dana dari masyarakat melalui tabungan dan deposito, dan kemudian menyalurkan dana kepada sektor bisnis melalui pemberian kredit. Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa sektor keuangan yang mapan di suatu negara dapat menjadi indikator tingkat ekonomi yang baik.

Dalam hal penurunan kemiskinan, pembangunan di sektor keuangan dapat mempengaruhi penurunan kemiskinan melalui berbagai cara. Pertama, keberadaan institusi keuangan dapat mendorong

peningkatan simpanan dalam negeri atau domestic saving. Dengan tingginya domestic saving, maka sumber daya keuangan yang tersedia untuk investasi juga lebih tinggi, dan investasi yang tinggi di sektor bisnis dapat menyerap lebih banyak tenaga kerja, sehingga penurunan kemiskinan dapat tercapai melalui penyerapan tenaga kerja. Kedua, pembangunan di sektor keuangan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Beberapa penelitian terdahulu seperti studi yang dilakukan oleh Ahmed dan Ansari (1998) pada 3 negara di Asia Selatan, yaitu India, Pakistan dan Sri Lanka, menemukan bahwa pembangunan di sektor keuangan menyebabkan pertumbuhan ekonomi di 3 negara tersebut. Indikator keuangan yang digunakan adalah rasio uang beredar (broad money) terhadap produk domestik bruto/gross domestic products, dan rasio kredit terhadap produk domestik bruto/gross domestic products, sedangkan metodologi yang digunakan adalah granger causality test. Studi yang dilakukan oleh Arestis, Demetriades dan Luintel (2001) juga menemukan adanya hubungan yang positif antara pembangunan di sektor keuangan dan pertumbuhan ekonomi. Negara yang dimasukkan ke dalam sampel adalah 5 negara maju yaitu Amerika Serikat, Jepang, Inggris, Jerman dan Perancis, dengan menggunakan data time-series dari tahun 1968 sampai tahun 1998. Indikator keuangan yang digunakan adalah indikator perbankan dan pasar saham, yang meliputi nilai kapitalisasi pasar dan volatilitas harga saham. Kedua studi tersebut menemukan bahwa pembangunan di sektor keuangan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, dan penurunan kemiskinan dapat dicapai melalui

pertumbuhan ekonomi. Salah satu studi yang cukup banyak dirujuk tentang pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan adalah studi dari Dollar dan Kraay (2002) yang menguji pertumbuhan pendapatan rata-rata masyarakat dan pertumbuhan pendapatan masyarakat pada kuantil termiskin di 137 negara, dan menemukan bahwa pendapatan masyarakat termiskin tumbuh sejalan dengan pendapatan rata-rata masyarakat.

Pada level mikro, pembangunan sektor keuangan dan penurunan kemiskinan telah menjadi isu yang banyak diperbincangkan seiring dengan keberhasilan lembaga keuangan mikro (microfinance institutions) yang diinisiasi oleh Muhammad Yunus melayani masyarakat miskin di Bangladesh. Semenjak keberhasilan tersebut, konsep lembaga keuangan mikro banyak diterapkan di negara lain, termasuk di Indonesia. Pada level yang lebih luas, kesadaran akan pentingnya memperluas jasa layanan keuangan terutama untuk masyarakat kurang mampu mulai tumbuh. Kebijakan ini banyak dikenal dengan istilah financial inclusion atau inklusi keuangan. Pada tingkat internasional, kebijakan inklusi keuangan diinisiasi pada tahun 2013 pada saat pertemuan G20, di mana negara-negara anggotanya sepakat untuk menerapkan strategi dan kebijakan dengan tujuan memperluas layanan keuangan kepada seluruh masyarakat demi peningkatan kesejahteraan. Di Indonesia, kebijakan inklusi keuangan mulai diterapkan pada tahun 2016 melalui Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2016 tentang Strategi Nasional untuk Inklusi Keuangan.

Financial inclusion atau inklusi keuangan didefinisikan sebagai kondisi dimana semua anggota masyarakat memiliki akses terhadap jasa keuangan formal yang berkualitas, terjangkau, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan ini memiliki 3 dimensi utama, yaitu dimensi akses, dimensi penggunaan dan dimensi kualitas. Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi akses adalah : 1)Jumlah kantor bank per 100.000 penduduk dewasa, 2)Jumlah ATM per 100.000 penduduk dewasa, 3)Jumlah kantor bank per 1.000 km<sup>2</sup>, dan 4)Jumlah ATM per 1.000 km<sup>2</sup>. Indikator yang digunakan untuk mengukur dimensi penggunaan adalah jumlah rekening dana pihak ketiga (deposito, giro, tabungan) per 1.000 penduduk dewasa dan jumlah rekening kredit per 1.000 penduduk dewasa. Dimensi kualitas digunakan untuk mengetahui apakah layanan keuangan yang ada telah memenuhi kebutuhan pelanggan, dan indikator yang digunakan adalah indeks financial literacy, yang meliputi indeks pengetahuan, perilaku dan sikap masyarakat terhadap instrumen keuangan. (Sumber : [www.bi.go.id](http://www.bi.go.id)).

Kebijakan inklusi keuangan di Indonesia menjadi penting karena kurang dari 20% penduduk di Indonesia yang telah memiliki akses terhadap jasa keuangan formal. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Bank Dunia, pada tahun 2014, hanya 19.6% penduduk Indonesia yang memiliki rekening di institusi keuangan formal. Meskipun demikian, di sisi lain, rumah tangga di Indonesia pada umumnya mengandalkan akses keuangan non formal dalam hal

simpanan dan pinjaman, seperti memiliki simpanan dalam bentuk aset dan meminjam dari keluarga ataupun teman. Hal ini menjadikan permasalahan dalam hal pemenuhan akses keuangan tidak hanya ada pada sisi penawaran, tetapi juga pada sisi permintaan.

Dalam survei yang dilakukan pada rumah tangga Indonesia di tahun 2014 melalui Indonesia Family Life Survey (IFLS), dari total 15.175 rumah tangga yang disurvei, hanya sekitar 4.212 rumah tangga (27%) yang berusaha mengakses kredit dari lembaga keuangan formal, dan sebanyak 10.963 rumah tangga (73%) tidak berusaha mengakses kredit dari lembaga keuangan formal. Selain itu, hanya sebanyak 4.197 rumah tangga (27%) memiliki simpanan di lembaga keuangan formal, dan sebanyak 10.474 rumah tangga (73%) memiliki simpanan dalam bentuk aset, seperti tanah dan rumah, kendaraan bermotor, atau perhiasan.

Bhanerjeedan Duflo (2011) dalam bukunya yang berjudul *Poor Economics : A Radical Rethinking of The Way to Fight Global Poverty* menulis bahwa akses orang miskin terhadap kredit mikro dan tabungan dapat membantu mereka keluar dari kemiskinan, tetapi terdapat beberapa permasalahan. Dampak dari kredit mikro sangat terbatas karena cakupannya yang kecil, dan aktivitas yang dilakukan adalah memberikan kredit kepada orang miskin untuk membangun usaha atau bisnis, sehingga keberhasilannya pun tergantung dari banyak faktor, termasuk kemampuan berwirausaha dari orang miskin tersebut. Peneliti pada subyek ini telah mencari indikator dan metodologi yang tepat untuk

mengukur dampak dari kredit mikro terhadap tingkat kemiskinan, namun isu yang muncul adalah sulitnya memisahkan apakah dampak penurunan kemiskinan hanya disebabkan oleh akses terhadap kredit mikro atau disebabkan oleh faktor yang lain.

Dapat diidentifikasi bahwa proporsi orang miskin yang memiliki akses terhadap layanan lembaga keuangan formal masih sangat kecil, dan hal tersebut mungkin menjadi salah satu faktor sulitnya keluar dari kondisi kemiskinan. Hal inilah yang menjadi latar belakang dari penelitian ini. Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi apakah pembangunan pada sektor keuangan di Indonesia memiliki hubungan yang signifikan dengan penurunan kemiskinan, dan menjadi salah satu faktor penyebab turunnya kemiskinan secara nasional pada 10 tahun terakhir.

## H.2 Tinjauan Pustaka

Jalilian dan Kirkpatrick (2002) meneliti tentang kontribusi pembangunan sektor keuangan terhadap penurunan kemiskinan menggunakan data panel dari 42 negara, termasuk negara maju dan negara berkembang. Dasar asumsi penelitian ini adalah pembangunan sektor keuangan mendorong pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi mendorong penurunan kemiskinan. Jalilian dan Kirkpatrick (2002) menggunakan dua model dalam analisis nya, dan menerapkan metode analisis regresi dengan Ordinary Least Squares (OLS). Model yang pertama menunjukkan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sektor keuangan, yaitu :

$$g = \alpha_1 + \beta_1 X' + \gamma_1 Z' + \varepsilon_1$$

Variabel dependen  $g$  adalah laju pertumbuhan produk nasional bruto,  $X'$  adalah beberapa variabel independen, yang terdiri dari rasio bank deposit money asset terhadap produk domestik bruto, dan rasio net foreign asset terhadap produk domestik bruto.  $Z'$  adalah beberapa variabel penjelas yang terdiri dari pendidikan, jumlah ekspor impor, perubahan laju inflasi, perubahan rasio ekspor impor terhadap produk domestik bruto, pendapatan per kapita awal, perubahan rasio sektor manufaktur terhadap produk domestik bruto, belanja publik, dummy negara berkembang, dan term interaksi antara dummy negara berkembang dan bank deposit money asset. Term interaksi dihitung karena Jalilian dan Kirkpatrick (2002) berargumen bahwa negara berkembang mendapatkan dampak yang lebih besar dalam pembangunan sektor keuangan dibandingkan negara maju.

Model kedua menunjukkan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan, yaitu:

$$g_{ct}^p = \gamma_1 g_{ct} + \sum_{i=2}^m \gamma_i \Delta X_{ict}$$

Variabel dependen  $g_{ct}^p$  adalah pertumbuhan pendapatan per kapita orang miskin,  $g_{ct}$  adalah pertumbuhan pendapatan per kapita keseluruhan populasi,  $\Delta X_{ict}$  adalah perubahan variabel independen yang terdiri dari perubahan indeks gini, inflasi, dan belanja publik.

Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa net foreign asset sebagai indikator sektor keuangan memiliki efek yang lebih besar dibandingkan bank deposit money asset terhadap

pertumbuhan ekonomi, dan negara berkembang mendapatkan manfaat yang lebih besar dalam hal pertumbuhan ekonomi dibandingkan dengan negara maju. Untuk regresi model kedua, pertumbuhan pendapatan orang miskin secara signifikan dipengaruhi oleh pertumbuhan pendapatan keseluruhan populasi, indeks gini dan laju inflasi.

Studi lain yang dilakukan oleh Honohan (2008) mengidentifikasi hubungan antara akses layanan keuangan dan kemiskinan menggunakan data silang tempat dari 162 negara. Honohan menggunakan variabel persentase penduduk dewasa yang mengakses layanan keuangan (proporsi penduduk dewasa yang memiliki rekening tabungan dan pinjaman), dan variabel penjelas yang lain, yaitu rasio kredit terhadap produk nasional bruto, laju inflasi, kualitas institusi, pendapatan per kapita 90% penduduk terendah, dan pendapatan per kapita 10% penduduk tertinggi, untuk mengukur distribusi pendapatan. Indikator kemiskinan yang digunakan sebagai variabel dependen adalah proporsi populasi yang hidup di bawah garis kemiskinan 1\$ per kapita per hari. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa variabel independen yang berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemiskinan adalah rasio kredit terhadap produk domestik bruto, variabel akses layanan keuangan, dan variabel distribusi pendapatan. Berdasarkan penelitian ini, negara yang populasinya memiliki akses terhadap layanan keuangan yang lebih luas terbukti memiliki tingkat kemiskinan yang lebih rendah.

Studi yang selanjutnya dari Quartey (2005) meneliti hubungan antara pembangunan sektor keuangan dengan penurunan kemiskinan di Ghana dengan menggunakan data runtut waktu selama 30 tahun. Variabel yang digunakan sebagai indikator kemiskinan adalah konsumsi per kapita, dan variabel yang digunakan sebagai indikator keuangan adalah rasio kredit domestik terhadap produk nasional bruto, rasio simpanan domestik terhadap produk nasional bruto, dan rasio uang beredar terhadap produk nasional bruto. Quartey (2005) menggunakan metode granger causality test untuk mengidentifikasi apakah variabel independen menjadi penjelas yang signifikan dari variabel dependen. Di antara variabel keuangan yang digunakan, variabel yang terbukti signifikan mempengaruhi tingkat konsumsi adalah rasio kredit domestik terhadap produk nasional bruto. Meskipun demikian, Quartey (2005) menulis bahwa hasil studi tersebut dapat menjadi bias karena kredit yang disalurkan bisa merupakan kredit konsumtif dan bukan merupakan kredit produktif, sehingga hasil studi dapat menunjukkan perbedaan apabila proksi yang digunakan untuk mengukur kemiskinan berbeda.

Studi yang lain dari Balisacan et al.(2002) meneliti tentang determinan atau faktor-faktor penentu kemiskinan di Indonesia. Balisacan et al.(2002) menggunakan data panel dari 285 kabupaten di Indonesia pada tahun 1993, 1996 dan 1999. Variabel dependen yang digunakan untuk mengukur kemiskinan adalah pendapatan orang miskin. Variabel independen yang digunakan adalah sebagai berikut :

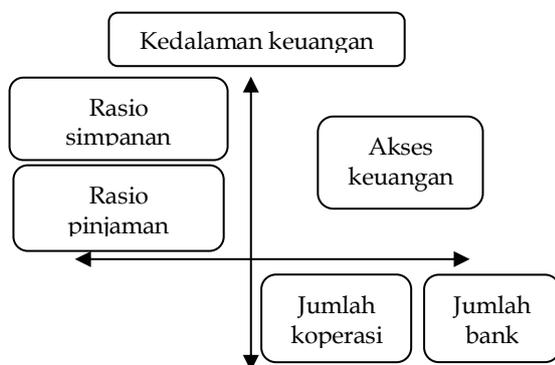
Tabel 19. Variabel dan penjelasan

Variabel	Penjelasan variabel
Perdagangan	Rasio harga produk pertanian terhadap produk non pertanian
Human capital : • Lama sekolah • Angka melek huruf • Akses ke sekolah	Rata-rata lama sekolah dari kepala rumah tangga Proporsi orang dewasa yang dapat membaca dan menulis huruf latin Rata-rata jarak dari desa ke fasilitas pendidikan sekunder
Infrastruktur	Proporsi desa dengan jalan beraspal
Teknologi	Proporsi desa yang memiliki listrik
Keuangan	Proporsi desa yang memiliki bank dan koperasi

Hasil analisis menunjukkan bahwa variabel perdagangan dan teknologi secara signifikan mempengaruhi pendapatan orang miskin, sedangkan variabel lain tidak terbukti signifikan. Hal ini kemungkinan disebabkan karena sebagian besar orang miskin bekerja di sektor pertanian, sehingga kenaikan harga produk-produk pertanian dapat mempengaruhi kenaikan pendapatan orang miskin. Variabel keuangan terbukti memiliki pengaruh yang positif terhadap pendapatan orang miskin, tetapi tidak signifikan. Desa yang memiliki lebih banyak bank dan koperasimemiliki kecenderungan pendapatan orang miskin nya tinggi.

**H.3 Metodologi**

Penelitian ini menggunakan kerangka konseptual sebagai berikut :



Gambar 19. Kerangka Konseptual

Data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data panel level provinsi meliputi 33 provinsi di Indonesia selama 9 tahun dari 2007 sampai dengan 2015, sehingga menghasilkan jumlah observasi sebanyak 297 observasi. Provinsi yang dikeluarkan dari observasi adalah provinsi Kalimantan Utara dikarenakan tidak ada data sebelum tahun 2012. Variabel dependen adalah persentase jumlah orang miskin, dan variabel independen adalah rasio simpanan terhadap PDB, rasio pinjaman terhadap PDB, jumlah bank, dan jumlah koperasi. Variabel kontrol yang dimasukkan adalah rata-rata lama sekolah, angka harapan hidup, pendapatan per kapita, dan indeks gini. Variabel rata-rata lama sekolah, angka harapan hidup dan pendapatan per kapita merupakan komponen dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Sumber data adalah Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Indonesia (BI). Model dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

$$\log(P)_{it} = \alpha + \log(S)_{it} + \log(C)_{it} + \log(BO)_{it} + \log(Co)_{it} + \log(Sc)_{it} + \log(L)_{it} + \log(I)_{it} + \log(gini)_{it} + u_{it}$$

Bentuk logaritma (log) digunakan karena hubungan antara variabel

dependen dan variabel independen tidak bersifat konstan. Metode estimasi yang digunakan adalah Ordinary Least Squares (OLS) atau metode pangkat terkecil biasa.  $(P)_{it}$  adalah persentase jumlah orang miskin pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $(S)_{it}$  adalah rasio simpanan terhadap PDB,  $(BO)_{it}$  adalah bank office atau jumlah kantor bank pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $(Co)_{it}$  adalah cooperatives atau jumlah koperasi pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $(Sc)_{it}$  adalah school atau rata-rata lama sekolah pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $(L)_{it}$  adalah life expectancy rate atau angka harapan hidup pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $(I)_{it}$  adalah income atau pendapatan per kapita penduduk pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $(gini)_{it}$  adalah indeks gini pada provinsi  $i$  tahun  $t$ ,  $\alpha$  adalah konstanta, dan  $u$  adalah error term.

Hipotesis dari penelitian ini adalah variabel independen dan variabel kontrol yang terdiri dari rasio simpanan terhadap PDB, rasio pinjaman terhadap PDB, jumlah kantor bank, jumlah koperasi, rata-rata lama sekolah, angka harapan hidup, dan pendapatan per kapita memiliki pengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan, sedangkan indeks gini memiliki pengaruh positif terhadap tingkat kemiskinan.

#### H.4 Pembahasan

Analisis regresi dilakukan dengan menggunakan *eviews*, melalui beberapa metode dengan fixed dan random effect untuk mengetahui konsistensi dari hasil regresi. Regresi fixed dan random effect digunakan karena data yang dimasukkan di dalam penelitian ini adalah data panel, yaitu gabungan antara data silang tempat dan data runtut waktu.

Sebelum dilakukan analisis regresi, uji asumsi klasik multicollinearity dilakukan untuk mendeteksi korelasi antar variabel. Jika terdapat korelasi antar variabel independen, maka interpretasi hasil analisis akan menjadi bias.

Hasil uji multicollinearity menunjukkan adanya korelasi yang tinggi antara variabel pinjaman dengan simpanan, variabel jumlah kantor bank dengan jumlah koperasi, serta variabel pendapatan per kapita dengan indeks gini. Untuk mengatasi masalah ini, beberapa uji regresi dilakukan dengan mengkombinasikan variabel-variabel independen yang tidak memiliki korelasi yang tinggi satu sama lain, kemudian dilihat konsistensi dari hasil tersebut.

Berikut hasil dari regresi dengan menggunakan beberapa metode fixed dan random effect:

##### 1. Regresi *two-way fixed effect (cross-section and period fixed)*

Dengan metode ini, tidak ada variabel independen yang utama yang terbukti berpengaruh signifikan terhadap variabel dependen. Hanya satu variabel yaitu *life expectancy rate* yang terbukti signifikan pada 1 uji regresi.

##### 2. Regresi *two-way random effect (cross-section and period random)*

Dalam regresi *two-way random effect (cross-section and period random)*, variabel rasio simpanan terhadap PDB terbukti signifikan dan positif di semua uji regresi, variabel rasio pinjaman terhadap PDB tidak signifikan di semua uji regresi, semua variabel kontrol terbukti signifikan dan berpengaruh negatif terhadap variabel dependen.

3. Regresi *one-way fixed and random effect (period fixed and cross-section random)*

Hasil uji regresi dengan metode ini hampir sama dengan hasil regresi menggunakan metode *two-way fixed effect (period and cross-section fixed)*, yaitu variabel independen utama tidak menunjukkan signifikansi, dan hanya variabel *life expectancy rate* yang terbukti signifikan dan memiliki pengaruh negatif terhadap variabel dependen.

4. Regresi *one-way fixed and random effect (period random and cross-section fixed)*

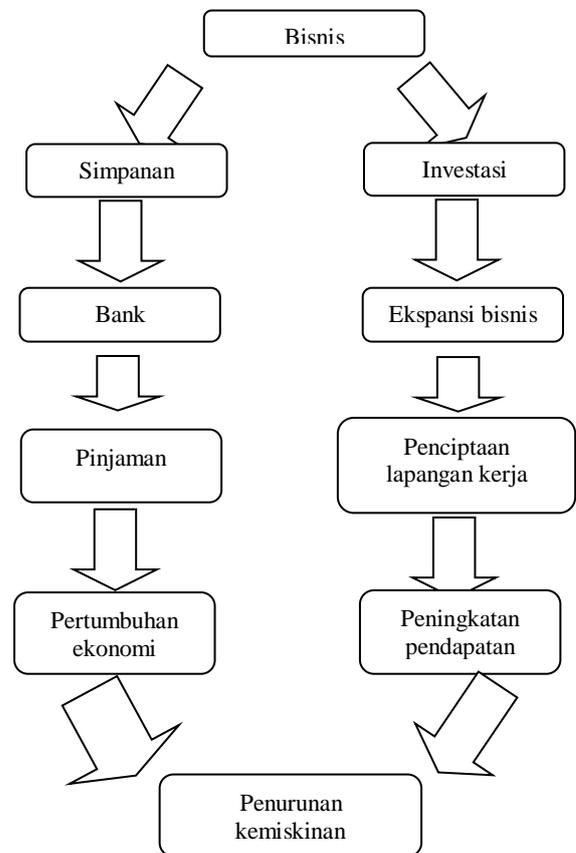
Dengan metode *one-way fixed and random effect (period random and cross-section fixed)*, variabel *lrasio simpanan terhadap PDB* terbukti signifikan dan positif pada keempat uji regresi, variabel *rasio pinjaman terhadap PDB* terbukti signifikan dan negatif pada 1 dari 4 uji regresi, variabel *jumlah bank dan jumlah koperasi* terbukti signifikan dan negatif pada keempat uji regresi, variabel *rata-rata lama sekolah* terbukti signifikan dan negatif pada 5 dari 8 uji regresi, variabel *angka harapan hidup* terbukti signifikan dan negatif pada 8 uji regresi, variabel *pendapatan per kapita* terbukti signifikan dan negatif pada 3 dari 4 uji regresi, dan variabel *indeks gini* terbukti signifikan dan negatif pada keempat uji regresi.

**H.5 Kesimpulan dan Saran**

Dari uji regresi yang dilakukan menggunakan 4 metode, variabel *rasio simpanan terhadap PDB* terbukti signifikan dan memiliki koefisien yang positif di hampir semua tes. Hal ini

menunjukkan bahwa provinsi dengan rasio simpanan terhadap PDB yang tinggi memiliki kecenderungan tingkat kemiskinannya juga tinggi. Hal ini merupakan kontradiksi dari hipotesis yang menyatakan bahwa rasio simpanan terhadap PDB yang tinggi akan berpengaruh negatif terhadap tingkat kemiskinan. Untuk membantu menjelaskan hasil, berikut diagram yang dapat menggambarkan efek dari rasio simpanan terhadap PDB pada sektor bisnis dan sektor rumah tangga :

A. Sektor bisnis



Gambar 20. Efek dari rasio simpanan terhadap PDB pada sektor bisnis

Sektor bisnis dalam hal ini perusahaan, memiliki pilihan untuk menyimpan pendapatan

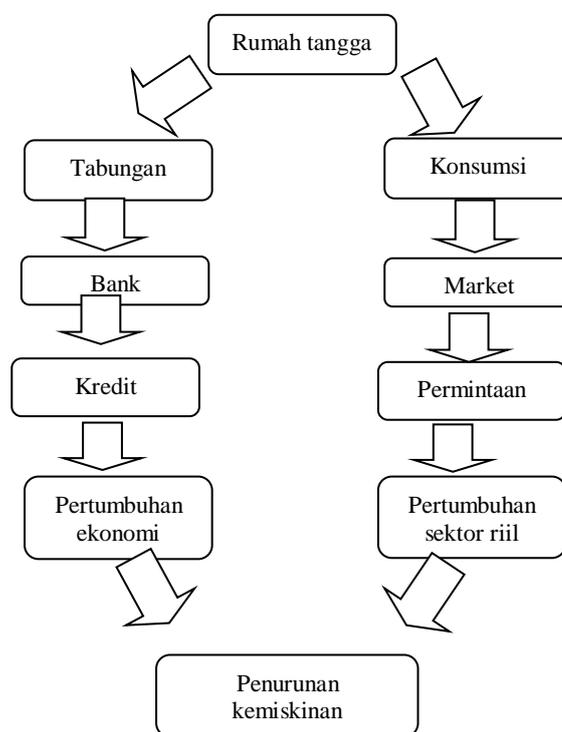
atau melakukan investasi. Jika sektor bisnis memilih untuk menyimpan dana di bank, maka sumber daya keuangan yang tersimpan di bank sebagai intermediasi sumber daya keuangan akan semakin besar, dan kemampuan bank untuk menyalurkan pinjaman juga semakin besar. Penyaluran kredit dapat membantu mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat berkontribusi pada penurunan kemiskinan. Di sisi lain, perusahaan dapat membelanjakan dananya dengan melakukan investasi. Investasi dari sektor bisnis akan menghasilkan perluasan bisnis, sehingga dapat menciptakan lapangan kerja baru, yang akan memberikan peningkatan pendapatan, dan dapat berkontribusi juga pada penurunan kemiskinan. Pada periode penelitian yaitu tahun 2007 hingga 2015, penurunan kemiskinan lebih banyak disebabkan oleh pilihan sektor bisnis untuk melakukan investasi melalui ekspansi bisnis, dibandingkan pilihan untuk menyimpan dana di bank.

#### B. Sektor rumah tangga

Sama halnya dengan sektor bisnis, sektor rumah tangga juga memiliki pilihan yang sama yaitu menyimpan dana di bank atau melakukan konsumsi. Kedua pilihan tersebut dapat memberikan kontribusi pada penurunan kemiskinan. Tetapi, pada periode penelitian, pilihan rumah tangga untuk melakukan konsumsi lebih banyak berkontribusi pada penurunan

kemiskinan, karena konsumsi yang tinggi dapat memicu pertumbuhan permintaan di pasar, dan dapat menumbuhkan sektor-sektor bisnis yang baru. Hal ini juga didukung oleh data PDB dimana lebih dari 50% PDB Indonesia berasal dari konsumsi domestik.

Selain itu, tingkat simpanan yang tinggi di institusi keuangan atau bank belum disalurkan untuk kredit-kredit di sektor yang pro-poor atau sektor yang memberikan kontribusi optimal terhadap penurunan kemiskinan, seperti sektor pertanian, atau pengembangan UMKM. Hal ini menyebabkan kecenderungan provinsi dengan rasio simpanan yang tinggi justru memiliki angka kemiskinan yang tinggi.



Gambar 21. Efek dari rasio simpanan terhadap PDB pada sektor rumah tangga

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, S.M. and Ansari, M.I. (1998). "Financial Sector Development and Economic Growth: The South-Asian Experience". *Journal of Asian Economics*, Vol.9, No.3, pp.503-517
- Arestis, Philip; Demetriades, Panicos O. and Luintel, Kul B. (2001). "Financial Development and Economic Growth : The Role of Stock Markets". *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.33, No.1
- Banerjee, Abhijit V. and Duflo, Esther. (2011). *Poor Economics : A Radical Rethinking of The Way To Fight Global Poverty*. Public Affairs New York
- Balisacan, Arsenio M.; Pernia, Ernesto M.; Asra, Abuzar. (2002). "Revisiting Growth and Poverty Reduction in Indonesia: What Do Subnational Data Show?", ERD Working Paper Series, No. 25. Asian Development Bank
- Cull, R., Ehrbeck, T. and Holle N. (2014). "Financial Inclusion and Development : Recent Impact Evidence". Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) Focus Note No.92, April 2014
- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D. and Van Oudheusden, P. (2015). "The Global Findex Database 2014 : Measuring Financial Inclusion Around The World". Policy Research Working Paper 7255. World Bank
- De Gregorio, J. and Guidotti, P.E. (1995). "Financial Development and Economic Growth". *World Development*, Vol.23, No.3, pp.433-448
- Global Financial Development Report.(2014). World Bank
- Honohan, P. (2008). "Cross-county Variation in Household Access to Financial Services". *Journal of Banking and Finance* 32, pp.2493-2500
- Jalilian, H. and Kirkpatrick, C. (2002). "Financial Development and Poverty Reduction in Developing Countries". *International Journal of Finance and Economics* 7, pp.97-108
- Quartermly, P. (2005). "Financial Sector Development, Savings Mobilization and Poverty Reduction in Ghana". United Nations University World Institute for Development Economic Research, Research Paper No.2005/71
- Strauss, J., Witoelar, F., and Sikoki, B. (2016). "The Fifth Wave of The Indonesia Family Life Survey : Overview and Field Report Volume 1". Working Research 1143-1/NIA/NICHD RAND Labor and Population
- Yunus, Muhammad. (2007). *Banker To The Poor : Micro-lending and The Battle Against World Poverty*. Public Affairs New York

# I DAMPAK PENERAPAN SISTEM REWARD DAN PUNISHMENT TERHADAP KINERJA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI PEMDA DIY

---

Oleh:

**Sri Giyanti**

## **Abstrak**

*Penyelenggaraan reformasi birokrasi bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas dan berkinerja tinggi, serta menjadi pelayan masyarakat. Reformasi birokrasi dilakukan pada beberapa aspek dalam penyelenggaraan pemerintah yaitu kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumberdaya manusia. Salah satu strategi yang ditempuh untuk mewujudkan pemerintahan yang berkinerja tinggi adalah melalui penerapan sistem reward dan punishment di sektor publik. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta telah menerapkan sistem reward dan punishment baik di tingkat individu maupun organisasi secara berjenjang. Kajian ini mengukur dampak sistem reward dan punishment terhadap kinerja organisasi di Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mencapai tujuan dan sasaran. Analisis dilakukan dengan pendekatan kualitatif terhadap data primer dan sekunder. Hasil kajian menunjukkan bahwa penerapan sistem reward dan punishment di Daerah Istimewa Yogyakarta telah berdampak pada peningkatan kinerja individu dan organisasi. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan penerapan sistem reward dan punishment antara lain komitmen pimpinan dan seluruh jajaran di organisasi, adanya payung hukum yang melingkupi sistem, dan pemanfaatan sistem teknologi informasi yang memudahkan dalam pengumpulan data, penyusunan alternatif kebijakan dan pengambilan keputusan.*

**Kata kunci:** Sistem, Kinerja, Reward dan Punishment

## **I.1 Pendahuluan**

Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Prinsip utama tata kelola pemerintahan yang baik diantaranya transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan penegakan hukum. Upaya pemerintah untuk mencapai penyelenggaraan pemerintahan yang baik dilakukan melalui pembaharuan

dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur yang dikenal dengan reformasi birokrasi. Tujuan yang akan diwujudkan melalui reformasi birokrasi adalah birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas dan berkinerja tinggi, serta menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara. Pelaksanaan reformasi birokrasi sebagaimana dalam Peraturan

Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 berpegang pada prinsip *outcomes oriented*, terukur, efisien, efektif, realistik, konsisten, sinergi, inovatif, kepatuhan, dan monitoring.

Reformasi birokrasi pada prinsipnya merupakan strategi untuk mengatasi permasalahan birokrasi diantaranya yaitu struktur organisasi pemerintah yang tidak efisien, adanya penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang, dan pelayanan publik yang belum sesuai dengan harapan masyarakat. Di bidang SDM, kuantitas dan kualitas SDM aparatur masih menjadi persoalan di samping pola pikir dan budaya kerja birokrat yang belum sepenuhnya mendukung birokrasi yang efektif, efisien, produktif dan profesional. Pada aspek peraturan perundangan-undangan masih ada yang tumpang tindih, inkonsisten, tidak jelas dan multitafsir. Permasalahan birokrasi tersebut tidak mungkin diselesaikan dalam jangka waktu pendek, melainkan dalam jangka panjang secara bertahap dan berkelanjutan.

Pelaksanaan reformasi birokrasi harus mampu mendorong perbaikan dan peningkatan kinerja birokrasi pemerintah. Kinerja akan meningkat apabila program dan kegiatan yang dilaksanakan menghasilkan keluaran (*output*), nilai tambah (*value added*), hasil (*outcome*), dan manfaat (*benefit*) yang lebih baik dari tahun ke tahun, disertai dengan sistem reward dan punishment yang dilaksanakan secara konsisten dan berkelanjutan. Pemerintahan yang berbasis kinerja menurut Permenpan dan RB Nomor 11 Tahun 2015 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019, ditandai dengan beberapa hal antara lain: (a)

Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan berorientasi pada prinsip efektif, efisien, dan ekonomis; (b) Kinerja pemerintah difokuskan pada upaya untuk mewujudkan *outcome* (hasil); (c) Seluruh instansi pemerintah menerapkan manajemen kinerja yang didukung dengan penerapan sistem berbasis elektronik untuk memudahkan pengelolaan data kinerja; dan (d) setiap individu pegawai memiliki kontribusi yang jelas terhadap kinerja unit organisasi, setiap instansi pemerintah memiliki kontribusi terhadap kinerja pemerintah secara keseluruhan.

Salah satu strategi untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan adalah melalui penerapan sistem reward dan punishment. Reward dan punishment dianggap mampu meningkatkan motivasi pegawai yang kemudian akan berdampak pada kinerja organisasi. Sistem reward dan punishment juga telah ditegaskan baik dalam *gand design* maupun roadmap reformasi birokrasi. Dalam road map reformasi birokrasi, penguatan reward dan punishment yang merupakan bagian dari delapan area perubahan yaitu pada area penataan manajemen SDM aparatur, telah ditetapkan sebagai agenda prioritas road map birokrasi 2015-2019.

Penelitian yang menunjukkan bahwa penerapan reward dan punishment memiliki dampak pada kinerja organisasi diantaranya adalah penelitian Febrianti (2014) dan Indudewi (2009). Kedua penelitian tersebut menyimpulkan bahwa reward dan punishment secara signifikan berpengaruh pada kinerja karyawan. Pengaruh sistem reward dan punishment tidak hanya berhenti diukur dari kinerja individu, akan

tetapi kinerja organisasi juga harus diukur sebagai akibat lanjutan dari peningkatan kinerja individu tersebut. Pengukuran kinerja organisasi dilakukan dengan melihat capaian tujuan dan sasaran organisasi secara berkesinambungan.

Tuntutan peningkatan kinerja sektor publik mendorong pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah menerapkan sistem reward dan punishment yang bermacam-macam sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Inovasi sistem reward dan punishment muncul dilatarbelakangi oleh pemahaman bahwa tidak ada satu sistem yang dapat diterapkan di berbagai wilayah dengan karakteristik yang berbeda-beda.

Tulisan ini membahas sistem reward dan punishment yang diterapkan di Pemerintah Daerah DIY dan dampaknya terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan. Kajian dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui studi dokumen, wawancara, dan penelusuran data sekunder pada aplikasi monitoring dan pengendalian Pemerintah Daerah DIY <http://monevapbd.jogjaprovo.go.id>.

## **I.2 Pembahasan**

### **I.2.1 Sistem Reward and Punishment di DIY**

Pelaksanaan reformasi birokrasi di Pemerintah Daerah DIY di awal era otonomi daerah telah memunculkan gagasan sistem reward dan punishment yang didasarkan pada penilaian kinerja baik di level organisasi maupun individu. Hanya saja, gagasan tersebut belum dapat dilaksanakan dengan baik karena belum memiliki instrumen penilaian kinerja yang jelas. "Pemda

DIY telah mencadangkan uang sekian ratus juta untuk memberikan sistem insentif bagi PNS. Hanya yang menjadi kajian dan belum selesai adalah siapa yang bisa dikategorikan berprestasi untuk diberikan reward tersebut" (Bappeda DIY, 2017:20). Seiring dengan perkembangan tuntutan masyarakat serta keistimewaan DIY, sistem penilaian kinerja menjadi semakin urgen untuk diwujudkan sebagai bagian dari penerapan asas akuntabilitas bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Sistem reward dan punishment mulai diterapkan di DIY dengan adanya pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) yang diatur melalui Peraturan Gubernur Nomor 60 Tahun 2010 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai. Pemberian TPP dipandang perlu untuk mendorong prestasi kerja, produktivitas dan kesejahteraan pegawai. Dasar hukum bagi pemberian tambahan penghasilan pegawai adalah pasal 63 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan pasal 39 ayat (1) Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Permendagri Nomor 21 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa "Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Pemberian TPP bagi pegawai didasarkan pada instrumen penilaian kinerja yang terstandar dan terukur untuk menjamin efektivitas pelaksanaan. Sistem penilaian kinerja mencakup penilaian kinerja organisasi yang dilakukan secara berjenjang, dan penilaian kinerja individu. Sistem penilaian kinerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 60 Tahun 2010 dari waktu ke waktu mengalami penyempurnaan yang didasarkan pada hasil evaluasi yang dilakukan secara terus menerus dalam upaya mewujudkan sistem penilaian kinerja yang adil dan objektif. Oleh karena itu, Peraturan Gubernur Nomor 60 Tahun 2010 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai mengalami beberapa kali revisi, terakhir dengan Peraturan Gubernur Nomor 104 Tahun 2016.

Hubungan antara kinerja organisasi dengan kinerja individu tergambar melalui mekanisme penilaian kinerja, dimana jumlah TPP yang diterima individu ditentukan oleh capaian kinerja organisasi dan kinerja individu. Baik kinerja organisasi maupun individu keduanya dinilai dengan menggunakan variabel tetap dan variabel dinamis. Variabel tetap yaitu penetapan bobot untuk instansi dan pegawai, sedangkan variabel dinamis berupa aspek-aspek yang menjadi kriteria penilaian.

Variabel tetap untuk penilaian kinerja individu yaitu bobot pegawai yang didasarkan pada tingkat eselon untuk jabatan struktural dan golongan ruang untuk jabatan fungsional umum serta fungsional tertentu. Variabel tetap ditentukan dengan mempertimbangkan unsur-unsur klasifikasi jabatan, kompleksitas pelaksanaan kerja, dampak pelaksanaan tugas, risiko, dan

tanggung jawab. Variabel dinamis untuk penilaian kinerja individu adalah tingkat kedisiplinan dan sasaran kerja pegawai (SKP).

Pada penilaian kinerja organisasi, bobot instansi didasarkan pada proporsi jumlah dan komposisi eselon dan/atau golongan pegawai di instansi terhadap bobot pegawai total. Selain itu, instansi juga diklasifikasi berdasarkan besaran anggaran yang dikelola. Aspek-aspek yang merupakan variabel dinamis dalam penilaian kinerja instansi yaitu (1) perencanaan, pengendalian program/kegiatan; (2) pengawasan; (3) pengelolaan anggaran; (4) Pengelolaan sumber daya manusia; (5) pengelolaan barang; dan (6) pengelolaan arsip. Masing-masing kriteria dijabarkan lagi ke dalam indikator-indikator penilaian yang lebih rinci.

Mengingat aspek dalam penilaian yang cukup komprehensif, penilaian kinerja instansi dilaksanakan oleh Tim Teknis yang terdiri dari beberapa unsur perangkat daerah. Masing-masing unsur menilai setiap aspek penilaian kinerja sesuai dengan domain-nya yaitu dari unsur Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (untuk penilaian aspek perencanaan dan pengendalian program/kegiatan), Inspektorat (aspek pengawasan), Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan dan Aset (aspek pengelolaan anggaran dan pengelolaan barang), Badan Kepegawaian Daerah (aspek pengelolaan sumber daya manusia), dan Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah (aspek pengelolaan arsip). Tim teknis melakukan penilaian kinerja secara berkala (triwulanan) yang dikoordinasikan oleh Badan Kepegawaian Daerah.

Dari hasil penilaian kinerja instansi kemudian dilakukan pemeringkatan

didasarkan pada nilai kinerja yang diperoleh. Perankingan ini menggambarkan sistem reward dan punishment di level organisasi, di mana instansi yang tidak menduduki peringkat kesatu akan memperoleh punishment berupa pemotongan pagu TPP, dan potongan anggaran tersebut akan diberikan kepada instansi yang menduduki peringkat satu sebagai reward. Mekanisme penilaian kinerja instansi dengan pemotongan anggaran sebagai bentuk reward dan punishment tersebut dilakukan secara berjenjang sampai ke unit eselon IV, yang kemudian diturunkan ke individu. Selain penerimaan TPP, bentuk punishment lain di level individu yang diberlakukan di DIY adalah penegakan disiplin dan etika ASN yaitu penjatuhan hukuman disiplin terkait jam kerja menggunakan rekap presensi setiap bulan yang dijumlah secara kumulatif.

Pemberian TPP adalah salah satu bentuk sistem reward dan punishment dalam bentuk remunerasi. Sistem lain yang diterapkan di DIY adalah reward dan punishment dalam bentuk psikologis yang didasarkan pada nilai budaya malu berkinerja rendah, yaitu publikasi kinerja organisasi melalui media massa yang dilakukan secara berkala. Gubernur DIY setiap tiga bulan sekali memberikan penilaian kinerja kepada seluruh perangkat daerah dan mengumumkannya dalam sebuah forum yang diliput media massa. Publikasi kinerja ini dilakukan secara bertahap, dimulai secara tertutup dalam forum terbatas hingga pada akhirnya terbuka bagi publik. Penilaian kinerja menggunakan instrumen berupa Penilaian Kinerja Kegiatan Instansi (PKKI). Dalam penilaian TPP, PPKI termasuk dalam

aspek pengendalian program/kegiatan. PPKI difokuskan pada penilaian pelaksanaan program kegiatan yang diampu pada tahun yang bersangkutan meliputi kesesuaian output dan outcomedengan target yang ditetapkan.

Nilai PKKI terdiri dari tiga komponen yaitu kinerja fisik, kinerja keuangan dan capaian indikator kinerja utama perangkat daerah sebagaimana tertuang dalam Perjanjian Kinerja (PK). Kinerja organisasi tidak lagi hanya dilihat dari besarnya serapan anggaran, akan tetapi telah berorientasi outcome. Semakin tinggi nilai PKKI menunjukkan bahwa pelaksanaan program kegiatan telah sesuai dengan perencanaan dan target outcome dapat dicapai.

### **I.2.2 Dampak Penerapan Sistem Reward dan Punishment pada Kinerja**

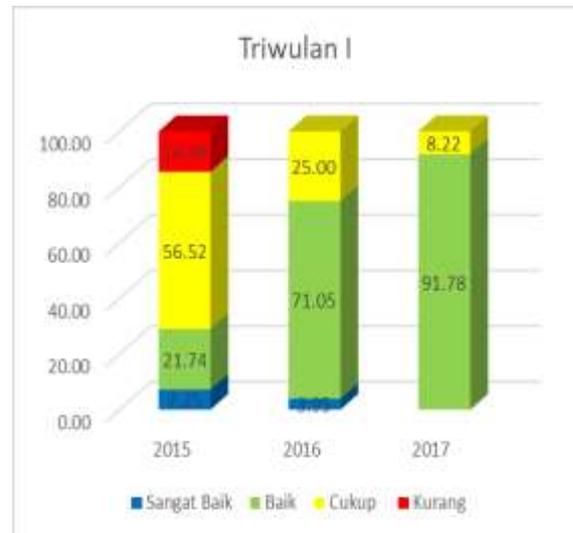
Sistem reward dan punishment di Pemerintah Daerah DIY berdampak positif terhadap kinerja baik di level organisasi maupun individu. Di level individu, tingkat kedisiplinan pegawai mengalami peningkatan secara signifikan dari waktu ke waktu. Sistem presensi online memberikan jaminan kehadiran lebih tinggi dibandingkan sistem presensi manual. Persentase PNS yang melanggar ketentuan jam dan hari kerja menurun dari 2,25% pada tahun 2015 menjadi 1,33% pada tahun 2016. Punishment berupa penjatuhan hukuman disiplin terkait jam kerja yang dihitung secara kumulatif telah menurunkan kumulasi keterlambatan pegawai dalam setahun. Selain itu, penilaian kedisiplinan dalam penilaian TPP telah mendorong tertib administrasi kepegawaian, misalnya setiap ketidakhadiran selalu dilengkapi

dengan keterangan jelas yang diketahui oleh atasan pegawai.

Selain berdampak positif pada level individu, penerapan reward dan punishment di Pemerintah Daerah DIY juga berdampak pada peningkatan kinerja organisasi dalam penyelenggara pemerintahan. Dari sisi proses penyelenggaraan pemerintahan, kinerja ditandai dengan kesesuaian pelaksanaan program kegiatan dengan target sebagaimana ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Publikasi kinerja kepada masyarakat memberikan dampak psikologis bagi perangkat daerah yang kemudian memicu komitmen untuk selalu berbenah memperbaiki kinerja agar periode berikutnya tidak berada pada level kinerja yang rendah.

Dari hasil penilaian PKKI selama 2015-2017 menunjukkan adanya peningkatan kinerja secara signifikan. Kinerja pelaksanaan program pada triwulan I selama periode 2015-2017 mengalami peningkatan di mana pada triwulan I 2015 masih ada 14,49% Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) masuk dalam kategori kinerja kurang. Pada triwulan I tahun 2016 dan 2017 tidak ada lagi OPD yang masuk dalam kategori kinerja kurang. Pada triwulan II tahun 2015 terdapat 11,59% OPD dengan kinerja kurang baik, namun pada triwulan yang sama tahun berikutnya tidak ada lagi OPD dengan kinerja kurang baik. Kinerja terendah berada pada kategori cukup sebanyak 7,89% OPD. Pengamatan atas kinerja pada triwulan III dan IV pada 2015-2017 menunjukkan tidak ada OPD masuk dalam kategori kinerja kurang baik. Trend peningkatan kinerja dari tahun ke tahun secara konsisten diperlihatkan pada setiap triwulan. OPD dengan kinerja kurang baik

menggambarkan bahwa pelaksanaan program kegiatan di OPD tersebut tidak konsisten dengan target yang telah direncanakan atau ada pelaksanaan kegiatan yang mengalami keterlambatan



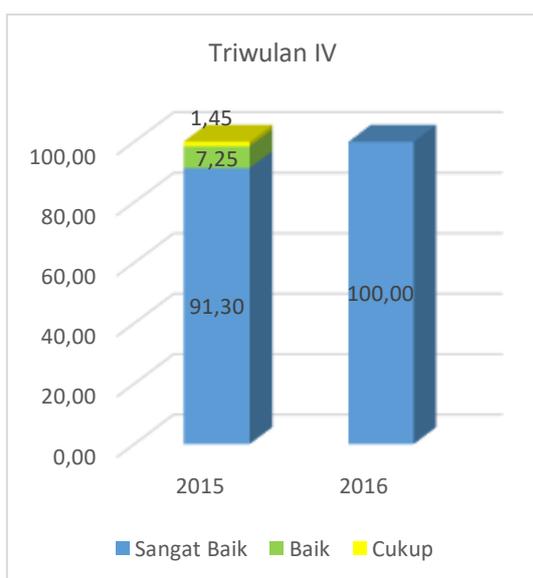
Gambar 22. Kinerja Triwulan I Tahun 2015-2017



Gambar 23. Kinerja Triwulan II Tahun 2015-2017



Gambar 24. Kinerja Triwulan III Tahun 2015-2017



Gambar 25. Kinerja Triwulan IV Tahun 2015-2017

Hasil penilaian PKKI menggambarkan bahwa di Pemerintah Daerah DIY program kegiatan dilaksanakan sesuai dengan jadwal, sedangkan kecenderungan untuk menunda atau memadamkan pelaksanaan kegiatan di akhir tahun perlahan dapat dihilangkan. Belanja pembangunan

tepat waktu dan tepat sasaran dimaksudkan agar dampaknya dapat segera dirasakan oleh masyarakat. Perilaku belanja pemerintah yang menumpuk di akhir tahun tidak hanya menghasilkan kualitas output yang rendah, akan tetapi seringkali tidak memiliki dampak ke masyarakat karena waktunya tidak sesuai dengan kebutuhan.

Penerapan sistem reward dan punishment berupa publikasi kinerja memiliki dampak yang signifikan dan pengaruhnya lebih besar terhadap peningkatan kinerja dibandingkan sistem pemberian TPP. Hal ini menunjukkan bahwa untuk Pemerintah Daerah DIY, sistem reward dan punishment yang berbasis pada values budaya malu karena kinerjanya rendah lebih efektif dibandingkan dengan sistem remunerasi.

Keberhasilan penerapan sistem reward dan punishment di Pemerintah Daerah DIY dipengaruhi oleh beberapa faktor yang menjadi key success. Pertama, adanya komitmen yang tinggi dari pimpinan dan seluruh jajaran di dalam organisasi. Komitmen yang tinggi mendorong ke arah pencapaian tujuan bersama dan mampu mengelola konflik yang timbul. Kedua, adanya payung hukum yang dijadikan dasar dalam setiap kebijakan yang berkaitan dengan sistem reward dan punishment. Selain Pergub mengenai TPP, Pergub lain yang mendukung sistem reward dan punishment di Pemerintah Daerah DIY adalah Pergub tentang Pelaksanaan Program Pembangunan yang mengatur monitoring dan pengendalian, serta Pergub Perencanaan. Ketiga, Pemanfaatan Sistem Berbasis Teknologi Informasi. Penyelenggaraan pemerintahan di Pemerintah Daerah DIY telah didukung dengan teknologi

informasi dimulai dari proses perencanaan (e-planning), keuangan (e-budgeting), monitoring dan evaluasi (e-monev), e-skp, dan sistem berbasis IT lainnya yang memberikan kemudahan dalam pengumpulan data, penyusunan alternatif kebijakan dan pengambilan keputusan.

Meski telah terbukti berdampak positif pada kinerja baik pada level individu maupun organisasi, penerapan sistem reward dan punishment di Pemerintah Daerah DIY masih perlu disempurnakan. Dua sistem reward dan punishment yang diterapkan yaitu TPP dan PKKI belum sepenuhnya selaras, khususnya dalam hal penilaian kinerja pegawai. Pada sistem TPP, penilaian kinerja individu (baik staf maupun pejabat struktural) salah satunya didasarkan pada SKP sedangkan pada sistem PKKI penilaian kinerja pejabat struktural didasarkan pada PK. Persamaan SKP dan PK adalah keduanya disusun secara berjenjang mulai dari pimpinan organisasi sampai ke individu. Dokumen SKP dan PK meskipun sama-sama memuat target kinerja yang diperjanjikan akan dicapai di akhir tahun, namun basis indikator yang diperjanjikan berbeda.

Adanya SKP dan PK dengan konsep penyusunan yang berbeda membuat pegawai memiliki perjanjian kinerja ganda (khususnya bagi pejabat struktural), yang keduanya sama-sama digunakan dalam penilaian kinerja. Ketidaksinkronan antara SKP dan PK bersumber dari kebijakan pusat. Penyusunan SKP didasarkan pada Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS memuat kegiatan tugas jabatan

dan target yang harus dicapai. Setiap kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus berdasarkan pada tugas dan fungsi, wewenang, tanggungjawab, dan uraian tugas yang telah ditetapkan dalam struktur organisasi dan tata kerja (SOTK). Secara ringkas, kinerja yang diperjanjikan oleh semua pegawai (baik staf dan pejabat struktural) dalam SKP masih pada tataran aktivitas dan output dari aktivitas tersebut.

Sementara itu, PK diatur melalui Permenpan dan RB Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja, dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah. PK merupakan dokumen yang berisikan penugasan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi kepada pimpinan instansi yang lebih rendah untuk melaksanakan program/kegiatan yang disertai dengan indikator kinerja. Kinerja yang diperjanjikan didasarkan pada tugas, fungsi, dan wewenang serta sumberdaya yang tersedia. PK merupakan tolok ukur sebagai dasar evaluasi kinerja aparatur yaitu dijadikan dasar untuk penilaian keberhasilan/kegagalan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi dan sebagai dasar pemberian penghargaan dan sanksi. Berbeda dengan SKP, kinerja yang diperjanjikan dalam PK ditentukan oleh jenjang jabatan dalam struktur organisasi. Pegawai (staf) menjanjikan kinerja pada tataran proses (aktivitas) kegiatan, pejabat eselon IV menjanjikan kinerja output kegiatan, pejabat eselon III menjanjikan kinerja hasil program (outcome), dan eselon II menjanjikan minimal kinerja outcome.

Menyikapi permasalahan tersebut, Pemerintah Daerah DIY telah mengupayakan langkah sinkronisasi

dan terintegrasi SKP dan PK, namun masih terbatas bagi staf yang mana kinerja yang diperjanjikan pada level proses (aktivitas). Selain itu, integrasi SKP dan PK di Pemerintah Daerah DIY juga akan dilakukan melalui sistem karena saat ini keduanya sama-sama sudah menggunakan aplikasi online.

Permasalahan perjanjian kinerja ganda bagi pejabat struktural pemerintah sejatinya dihadapi oleh seluruh instansi pemerintah karena adanya peraturan yang tidak sinkron. Idealnya, ada harmonisasi dari Pemerintah terkait dengan hal tersebut. Namun pada umumnya, harmonisasi perundangan membutuhkan waktu sehingga ini merupakan tantangan tersendiri bagi Pemerintah Daerah DIY untuk menciptakan satu sistem penilaian kinerja yang efektif.

### I.3 Kesimpulan

Penyelenggaraan reformasi birokrasi ditempuh melalui beberapa aspek dalam penyelenggaraan pemerintah meliputi kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber daya manusia. Salah satu strategi yang ditempuh untuk mewujudkan pemerintahan yang berkinerja tinggi adalah penerapan sistem reward dan punishment di sektor publik. Implementasi sistem reward dan punishment di Pemerintah Daerah DIY telah berdampak pada peningkatan kinerja baik di level individu maupun organisasi. Dengan adanya peningkatan kinerja tersebut apa yang menjadi tujuan dari tata kelola pemerintahan yang baik berupa peningkatan kualitas pelayanan publik dapat terwujud.

### DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda DIY. 2017. Meretas Jalan Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik: Quo Vadis Reformasi Birokrasi Daerah Istimewa Yogyakarta
- Febrianti, Silfia, Mochammad Al Musadieg, Arik Prasetya. 2014. Pengaruh Reward dan Punishment terhadap Motivasi Kerja serta Dampaknya terhadap Kinerja (Studi pada Karyawan PT. Panin Tbk. Area Mikro Jombang). *Jurnal Administrasi Bisnis (JAB)* Vol. 12 No. 1 Juli 2014
- Indudewi, Dian. 2009. Pengaruh Sasaran Jelas dan Terukur, Insentif, Desentralisasi, dan Pengukuran Kinerja terhadap Kinerja Organisasi (Studi Empiris pada SKPD dan BUMD Kota Semarang. Tesis
- Koencoro, Galih Dwi, Mochammad Al Musadieg, Heru Susilo. Pengaruh Reward dan Punishment terhadap Kinerja (Survei Pada Karyawan PT. INKA (Persero) Madiun)
- Perundangan-Undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah terakhir diubah menjadi Permendagri Nomor 21 Tahun 2011
- Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan

Pemerintah Nomor 46 Tahun  
2011 tentang Penilaian Prestasi  
Kerja PNS