

# Populasi

Volume 26 Nomor 2

Desember 2018

---

## Artikel

- Fertility Determinan in Sudan: Analysis of Multiple Indicator Cluster Survey, 2014 1  
*Mustafa Elnagi Elsamani Hassan, Sukamdi, and Agus Joko Pitoyo*
- Socio-Economic and Living Conditions of Internal Migrant Labour Living in 18  
Visakhapatnam City, India  
*Godi Rajendra Varma, Konathala Geethakumari, and Godi Sudhakar*
- Perawatan Lansia: Menerjemahkan Peraturan Nasional ke dalam Program Lokal 29  
di Kota Yogyakarta  
*Yuni Hastuti, Muhadjir Darwin, Sukamdi, dan Agus Heruanto Hadna*
- Aktor dan Konfigurasi Subsistem dalam Perubahan Kebijakan Pengolahan 47  
Sampah Menjadi Listrik di Provinsi DKI Jakarta  
*Sri Utami Gayatri, M. Baiquni, Muhadjir Darwin, dan Tumiran*
- Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris 62  
di Provinsi Papua Barat  
*Mohammad Uswanas, Yeremias T. Keban, Agus Heruanto Hadna,  
dan Pande Made Kutanegara*
- Kebijakan Pertamina dalam Perdagangan Minyak Indonesia (1969–2015) 81  
*Sukusen Soemarinda, Yeremias T. Keban, Muhadjir Darwin, dan Tumiran*
- Resensi Buku**
- The End of Leadership 96  
*Sumini*

**Fertility Determinan in Sudan:  
Analysis of Multiple Indicator Cluster Survey, 2014**

Mustafa Elnagi Elsamani Hassan<sup>1</sup>, Sukamdi<sup>2</sup> and Agus Joko Pitoyo<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Department of Population and Human Studies,  
Faculty of Geographical and Environmental Sciences, Khartoum University, Sudan,  
<sup>2</sup>Faculty of Geography, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Correspondence: Mustafa Elnagi Elsamani Hassan  
(e-mail: mustafa2031991@gmail.com & mustafa2031991@uofk.edu)

**Abstract**

Sudan has continuously reported high fertility rates. While the influence of both underlying and proximate determinants is well documented in various studies worldwide, there's a lack of recent information on their influence on fertility in Sudan. Therefore, the objective of this study to examine the levels, patterns and determinants of fertility in Sudan. The analyses were based on 2014 Sudan Multiple Indicators Cluster Survey (SMICS) data. The SMICS data is nationally representative data. The survey sampled 18,302 women across the country, collecting information on females aged 15-49 years. The analysis was based on the Bongaarts Model. Results show that post-partum infecundability has the largest effect in reducing fertility in Sudan (30.7 per cent or 4.7 birth) followed by marriage (27.5 per cent or 4.3 birth) and contraceptive (7.8 per cent or 1.2 birth). The findings of study shown also that significant differences between education, wealth, and place of residence. This means that the increase in education, especially higher education, improve the wealth status and living in urban areas seem to have a great influence toward fertility education in Sudan. Also, it agreed that there is a regional fertility differential associated with social and economic development in the different region and states. Therefore, in order to manage fertility in Sudan, policies and programmes should consider the effects of marriage, postpartum infecundity, contraception, education, and wealth on fertility. Lack of such targeted interventions, population growth will remain a challenge in Sudan.

**Keywords:** fertility; proximate determinants; underlying determinants

**Introduction**

Fertility in Sudan stood at 5.2 births per woman in 2015 (MICS, 2015), more than double the replacement level. This high fertility combined with declining mortality with 52 infant mortality rate (MICS, 2015). This has resulted in rapid population growth 2.4 percent per year (UNFPA, 2011), and the United Nation projects

the Sudan population to grow from 38 million in 2015 to 80 million in 2050 and 138 million in 2100 (UN, 2017). Such unprecedented population increase creates a range of social, economic, and environmental challenges and makes it more difficult for the country to raise living standards (UNFPA, 2011). Hence the growing interest in demographic trends in Sudan among policymakers.

Sudan is considered to be one of the countries with high fertility and population growth rates wide world. However, in recent years it has been observed that fertility level has been declining. According to United Nations data (2015), the Total Fertility Rate (TFR) in Sudan dropped from 6.65 during the period of 1955-1960 to 4.46 children per woman of childbearing age during the period of 2010-2015. A 2.2 drop in 55 years (UN, 2015). In contrast to the majority of African countries, fertility decline in Sudan is not associated with contraceptive use, since Sudan is predominantly, a non-contracepting population. According to surveys conducted in Sudan indicate that the percentage of women age 15-49 years currently married who are using (modern or traditional) contraceptive method increased from 4.6 per cent (SFS 1978-1979) to 8.7 per cent (SDHS 1989-1990). This percentage according to the current data have experienced an increase from 9 per cent (SHHS, 2010) to 12.2 per cent (SMICS 2014). However 12.2 per cent is still a low percentage of using contraception. This because there is a lot of challenges and dilemmas for women to utilize contraception methods are culture, religion, economic, politic, urban-rural availability of services and man dominant in decision-making (Ibnouf, et.al., 2007; Ahmed, 2016).

Generally, it is understood that changes in fertility are mainly a result of changes in the fertility rates. However, there are various factors that have a bearing or influence on birth rates, and in turn, fertility rates. These factors are termed underlying and proximate determinants (Bongaarts and Potter, 1983; Davis and Blake, 1956). The interaction of these factors and births result in either an increase or decrease in births and ultimately fertility rates and this has been shown in various studies (Chola, 2013; Tey, et.al., 2012; Moses and Kayizzi, 2007).

Studies by Davis and Blake (1956) and Bongaarts and Potter (1983), among others, have shown that fertility rates are influenced by various factors among which are proximate determinants. Proximate determinants of fertility include those factors that directly influence fertility. Bongaarts (2015) argued that if accurately measured and modelled, the proximate determinants should explain 100 per cent of the variation in fertility. Davis and Blake (1956) produced the first systematic classification of the proximate determinants of fertility through which economic, social and other factors must operate to control fertility. Bongaarts and Potter (1983) formalized and operationalized the proximate determinants framework so it could be routinely applied to widely available data. Thus, the Bongaarts and Potter framework permitted an empirical determination of the relative importance of factors affecting fertility in different populations and over time. Specifically, Bongaarts and Potter (1983) showed that most fertility variation could be accounted for with just four proximate determinants. These proximate determinants were i) marriage (reflecting regular sexual intercourse and exposure to the risk of pregnancy), ii) the frequency and intensity of breastfeeding (the primary determinant of the length of postpartum infecundability), iii) the use and effectiveness of contraception, and iv) the use of abortion. This implies that if one proximate variable changes, holding all others constant, fertility will change. Much research on high or declining fertility is benefited from this simple but powerful framework (Dharmalingam, et.al., 2015).

Various studies employing this framework, such as studies by Islam (2017), Lailulo & Susuman (2017), Chola & Michelo (2016), Islam, et.al. (2015), Majumder & Ram (2015), Hossain & Karim (2013),

Khan & Mahjabeen (2011), and Moses & Kayizzi (2007), have shown the effect and influence that proximate determinants have on fertility. For example, an analysis of factors affecting fertility in Bangladesh showed that contraception emerged as the highest fertility reducing factor. It was also shown that although the fertility-reducing marriage was increasing, its effect was offset by the declining trend in the lactational infecundability period (Khan & Mahjabeen, 2011). Similarly, Islam, et.al. (2015) found that contraceptive use playing the key role in fertility change in Bangladesh. Opposed of these, Hossain & Karim (2013) observed that marriage and lactational infecundability have a vital role to reduce fertility in Bangladesh followed by contraception use. An application of Bongaarts model to surveys data of Oman in the period between 1988 to 2008 revealed that marriage patterns have the largest fertility inhibiting effect followed by postpartum infecundability and contraception (Islam, 2017).

Analysis by Lailulo & Susuman in 2017 in Ethiopia found that post-partum infecundability had a great fertility reduction effect compared with the contraception and marriage in rural Ethiopia. Moses and Kayizzi (2007) analyzed the 1995 and 2001 Uganda Demographic and Health Surveys (UDHSs) using Bongaarts' model in an effort to explain fertility decline in urban areas of Uganda. Moses and Kayizzi found that the change in the proportion of married women and postpartum infecundability due to breastfeeding had the greatest inhibiting effect on fertility in urban areas of Uganda, while contraception use contributed the least. Another study conducted in Zambia to analysis of the 2007 Zambia Demographic and Health Survey data using Bongaarts' model showed that marriage had the largest

inhibiting effect on natural fertility from biological maximum of 19.10 children (40 per cent), followed by post-partum infecundity (22 per cent) contributed towards reducing fertility while contraception was observed the lowest inhibitor of fertility (Chola & Michelo, 2016).

In Sudan, Adam (2007) and some other studies (Mahfouz, 2006 and Eltigani, 2000) showed marriage patterns was the most important fertility inhibiting factor 1979 to 1999 followed by postpartum infecundability and contraception. Although the influence of proximate determinants has been documented in Sudan, no study has been conducted recently to show what the current scenario is with regard to proximate determinants and how this understanding interacts prevailing or previously conducted interventions as they related to maternal and child health survival strategies. It is necessary to determine how these activities may have influenced changes in the effects of proximate determinants on fertility. The influence of these determinants may have changed from what was observed previously and thus may provide more recent information on the current effects of proximate determinants on fertility levels in Sudan.

Therefore, this study was aimed at examining the levels, patterns, differentials of proximate determinants of fertility in Sudan using data from 2014 Sudan Multiple Indicators Cluster Survey (SMICS). This is the most recent (MICS) done in Sudan. Findings from this study will provide information on proximate determinants of fertility in Sudan and how they are linked and interact with health promotion actions for maternal survival programmers relevant to fertility management. The following sections describe the methods, results and discussion, and conclusions.

## Materials and Methods

### *The Data*

This study was a cross-sectional study. Data used in this study was based on Sudan Multiple Indicator Cluster Survey (MICS), 2014 which is a nationally representative sample survey of Sudanese households with a stratified representative sample of 18,302 aged 15 and 49 years were successfully interviewed. The survey provides statistically sound and internationally comparable data essential for developing evidence-based policies and programmes, and for monitoring progress toward national goals and global commitments. The survey collected various information concerning women background, marriage, fertility and birth history, desire for last birth, maternal and newborn health, post-natal health checks, illness symptoms, contraception and unmet need, domestic violence, female cutting, and HIV/AIDS. The study focused on analyzing female fertility data. The outcome variable was live births recorded in the years preceding the survey, that is, whether the women gave birth to a live baby in the year before the SMICS was conducted. Analysis focused on proximate determinants as collected in the SMICS. This included marriage patterns, contraception, postpartum infecundability and abortion.

### *The Model*

Data analysis was done by applying Bongaarts model for analyzing proximate determinants of fertility to female fertility data from the 2014 SMICS. Bongaarts (1982) and Bongaarts and Portter (1983) quantifies the contribution of four proximate determinants of fertility, namely, marriage, contraception, abortion, and postpartum infecundability. The

equations below summarize the basic structure of the Bongaarts model by relating the fertility measure to the proximate determinants. Equations are shown as follows:

$$TFR = C_m \times C_c \times C_a \times C_i \times TF \dots \dots \dots (1)$$

$$TM = C_c \times C_a \times C_i \times TF \dots \dots \dots (2)$$

$$TN = C_i \times TF \dots \dots \dots (3)$$

Where TFR is the Total Fertility Rate. This is the average number of children to which a woman will have given birth by the end of her reproductive years (by age 50) if current fertility rates prevailed. TF is the Total Fecundity Rate. This is the number of birth women would have at the end of reproductive age if she were to bear children at prevailing age-specific marital fertility rates and remained, married during the entire reproductive period. TN is Total Natural Marital Fertility Rate. This is equal to the total marital fertility rate in the absence of contraception and induced abortion. TF is the average number of live births expected among women who during their entire reproductive period, remain married, do not use contraception, do not have any induced abortion and do not breastfeed their children. with average 15.3 births per women.  $C_m$ ,  $C_c$ ,  $C_i$  and  $C_a$  are indices measuring the fertility inhibiting effect of marriage, contraception, post-partum infecundability and abortion respectively.

### *Estimation of Index of Marriage*

The index of marriage measures the reduction in fertility that is caused by the marriage. According to Stover, this index is intended to represent the effect of periods during which a woman is not sexually active. Since data on sexual activity are scarce, this index is often approximated by the proportion of women 15-49 that are married. This index can be determined as follows.

$$C_M = \frac{TFR}{TM} = \frac{\sum f(a)}{\sum f(a)/m(a)}$$

Where m(a) equals the current proportion married among females, by age, f (a) is a schedule of age-specific fertility rates. It takes the value 0 if nobody is married and the value 1 if all women are married during the entire reproductive period.

*Estimation of Index of Contraception*

The index of contraception is intended to describe the fertility-inhibiting effects of contraceptive use. The index of contraception was specified by Bongaarts as follows.

$$C_c = 1 - 1.08 \times u \times e$$

Where, u is contraceptive prevalence among married women and e is the average effectiveness of contraception and 1.08 is the adjustment factor, which is designed to remove the infecund women from the equation. If no contraception is practiced, Cc equals 1.0, and if all nonsterile women in their reproductive ages are protected by 100 per cent effective contraception, then Cc equals zero. The indices use the effectiveness by Trussell (2011).

*Estimation of Index of Induced Abortion*

The index of induced abortion determines the inhibiting effects of induced abortion on fertility. This index can be estimated by using the following formula:

$$C_a = \frac{TFR}{TFR + A} = \frac{TFR}{TFR + b \times TA} = \frac{TFR}{TFR + 0.4(1 + \mu)}$$

Where u = prevalence of contraceptive use and TA=total abortion rate. It takes the value 1 in the absence of induced abortion and the value 0 when all the pregnancies are aborted. In this study, due to lack of data and abortion is not legal in Sudan, except in the case of rape or risk to the mother’s life, it is rarely performed in public institutions, we consider the value of this index to be one.

*Estimation of Index of Post-Partum Infecundability*

The index of post-partum infecundability measures the inhibiting effects of postpartum amenorrhea and breastfeeding on fertility. It is the ratio of the birth intervals due to the absence of breastfeeding and the presence of the breastfeeding. In the absence of breastfeeding, the birth interval is on an average about 20 months, the sum of 1.5 months of post-partum infecundability due to the absence of breastfeeding, 7.5 months of waiting time to conception, 2 months due to spontaneous intrauterine mortality and 9 months for a full-term pregnancy. In the presence of breastfeeding, the average birth interval, approximately 18.5 months (7.5+2+9), plus the average duration of postpartum infecundability. This index can be estimated as follows.

$$C_i = \frac{20}{18.5 + i}$$

Where i = the average duration of postpartum infecundability. If the direct estimate of i is not possible, then according to Bongaarts, it can be estimated as follows.

$$i = 1.753 \exp(0.1396 \beta - 0.00187 \beta^2)$$

Where the β = average duration of breastfeeding.

According to the Bongaarts aggregate model (Bongaarts, 1978), the difference between TF and the estimated TFR is the total inhibiting effects of the proximate determinants at a certain point of time. To estimate the relative contribution of each of the proximate determinants to the total inhibiting effect (i.e. TF - TFR), Wang, et.al. (1987) deduced a simple equation by multiplying the total inhibiting effects by the proportion of the logarithm of each index to the sum of the logarithm of all indices. For example, the magnitude of the relative fertility inhibiting effect of marriage is given by;

$$TF - TFR \text{ (estimated)} = \frac{\log C_m}{(\log C_m + \log C_c + \log C_a + \log C_i)}$$

Similarly, the magnitude of the relative inhibiting effect of contraception and post-partum infecundability. Information of indices of Bongaarts model was done for selected background characteristics such as residence, education, wealth, state, and region. Below is the presentation of the results obtained.

## Results

### *Background Characteristics*

The total population of women sampled in SMICS was 18,302 women. Of these, 32.7 per cent living in urban areas while 67.3 per cent living in the rural areas. Majority of the women were aged below 20 years. About 20 per cent of the women were aged below 20 years. The smallest age group, those aged between 45-49 years, comprised of about 7.2 persen of the population. The general pattern of population in each age group was observed to decreasing as the

age increased. The mean age was 28 years. This is synonymous with a young population. About 65.7 per cent of the population was recorded as married. A further break down showed that 29.3 per cent of the population had never been married. The remained of the population (5 per cent) were recorded as formerly married, widowed and divorced. About 68 per cent of the population had never attended school or attended only primary school while approximately 9.4 per cent had attended higher education which this means most of the population were not educated. The results on wealth index indicate that the poorest population accounted for 18.3 per cent of the population while the richest accounting for 19.6 per cent. This indicates that majority of the population are middle wealth status with 62.2 per cent. Majority of women residing in Darfur region by 25.9 per cent followed by Central region 24.7 per cent, while the lowest region was Khartoum with 6.4 per cent. However, regarding patterns and levels of fertility, results show normal fertility pattern along age groups whereby fertility increases gradually from the early ages, peak between age groups 25-29 and 30-34 and thereafter following a downward trend. This is consistent with the expected pattern. Moreover, according to the 2014 SMICS results, the total fertility rate is 5.0 children/women.

Duration of post-partum infecundability, as reported in the SMICS report, was 21.2 months and this is what was used in the computation to represent the average duration of postpartum fecundability. With regard to abortion data, abortion index was indicated as 1 to indicate the absence of abortion data. Moreover, induced abortion is illegal in Sudan, only in cases of rape and when the woman's life is at risk (Elamin, et.al., 2017; Kinaro, et.al., 2009).

**Fertility-Inhibiting Effect of The Proximate Determinants**

To estimate the proportionate fertility-inhibiting effects of the four major proximate determinants of fertility and their relative role in the reduction of fertility in Sudan using SMICS 2014, the Bongaarts aggregate model is used and the results are showed in Table 1. The first panel of Table 1 presents a summary of measures that are needed for computing the model indices. The lower the estimated value of index, the greater is the fertility-reducing impact. As mentioned earlier that there is no data available on induced abortion in Sudan and it is not widely practiced in Sudan. This because the religious, social and legal prohibition (Elamin, et.al., 2017; Kinaro, et.al., 2009), the value of abortion  $C_a$  is assumed to be 1 indicating that it has no fertility-inhibiting effect in Sudan.

The results of model indices analysis show that in 2014, postpartum infecundability has the largest contribution to fertility reduction, accounting for 40% ( $1-C_i = 40$ ) reduction in total fecundity (TF). The second most

important fertility reducing determinant was marriage, accounting for 36 per cent ( $1-C_m = 36$ ) reduction in actual fertility levels below marital fertility. Contraception has relatively lower fertility-reducing effect, accounting for 12 per cent ( $1-C_c = 12$ ) reduction of natural fertility relative to marital fertility.

**Magnitude The Inhibiting Effect of Proximate Determinants**

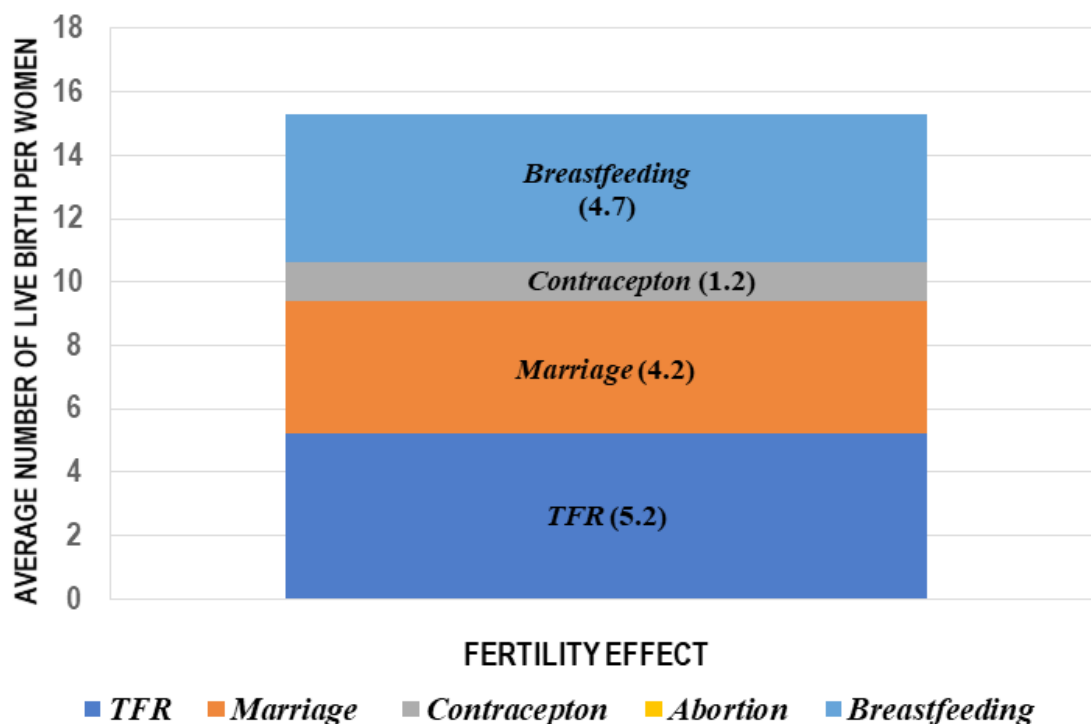
Figure 1 presents the magnitude of the inhibiting effect being accounted for by each proximate determinant of fertility at 2014. The results in Figure 1 shows the contribution in absolute terms of each proximate determinant to fertility reduction. The largest contributors to fertility reduction were postpartum infecundity (referred to as breastfeeding in figure), followed by marriage. Post-partum infecundity accounted for a reduction of 4.7 children from the biological maximum of 15.3 children per woman. Marriage accounted for reduction of 4.2 children, while contraception accounted for a reduction of 1.2 children.

**Table 1 Fertility Inhibiting Effect of Major Proximate Determinants, Sudan, 2014**

<b>Proximate determinants</b>	<b>Estimates values</b>
<i>Proximate determinants measures</i>	
Total fertility rate (TFR)	5.2
TMFR	7.6
Contraceptive prevalence rate (u)	12.2%
Contraceptive use effectiveness (e)	0.91
Median duration of breastfeeding	21.2
<i>Bongarrts model indices</i>	
Index of marriage ( $C_m$ )	0.64
Index of contraception ( $C_c$ )	0.88
Index of postpartum infecundability ( $C_i$ )	0.60
Index of abortion* ( $C_a$ )	1.00
Combined inhibiting effect ( $C_m \times C_c \times C_i \times C_a$ )	0.34
Total fecundity (TF)	15.3
Predicted TFR	5.2

Source: Created by author, 2018





Source: Created by author, 2018

**Figure 1** Effects of the Proximate Determinants on the Total Fertility Rate

In term of percentages, the impact of each proximate determinants is displayed in Table 2. Post-partum infecundability accounted for 30.72 per cent, marriage 27.45 per cent, contraception 7.84 per cent in reduction fertility from its biological maximum (15.3 children/women). This suggests that women who breastfed longer and married women contributed the most towards fertility reduction.

*Fertility Differentials*

The impacts of the marriage, breastfeeding and contraceptive indices on fertility with regard to residence, education, wealth and region are displayed in Table 3. With regard to residence, the effect of marriage was higher in urban areas (48 per cent) than in rural areas (31 per cent), while

**Table 2** Estimated Proximate Determinants Indices and Their Impact on Fertility Reduction for Sudan, 2014

Proximate determinants indices	Estimates values	Impact on fertility reduction
Index of marriage (C <sub>m</sub> )	0.64	27.45
Index of contraception (C <sub>c</sub> )	0.88	7.84
Index of postpartum infecundability (C <sub>i</sub> )	0.60	30.72
Index of abortion* (C <sub>a</sub> )	1.00	0.00
Combined inhibiting effect (C <sub>m</sub> × C <sub>c</sub> × C <sub>i</sub> × C <sub>a</sub> )	0.34	66.01
TF-TFR (estimated)		10.1

Source: Created by author, 2018

the effect of post-partum infecundability was not significant by (40) rural areas and (39 per cent) in urban areas. The effect of contraception was higher in urban areas (20 per cent) than in rural areas (9 per cent). Marriage contributed more to fertility reduction in urban areas than in rural areas, while post-partum infecundability contributed more to fertility reduction in rural areas than in urban areas by only 1 per cent.

An inverse relationship was observed, with regard to education, between marriage and postpartum infecundability. As education level increased, the effect of marriage increases, while the effect of post-partum infecundability reduces. It was observed that, among women with no education, post-partum infecundability (39 per cent) contributed more towards fertility reduction than marriage (22 per cent), whereas among women with higher education marriage (67 per cent) contributed more towards fertility reduction than postpartum infecundability (37 per cent).

This relationship was also observed with respect to wealth. As the wealth status improved, the effect of marriage increased, while the effect of postpartum infecundability had no clear pattern (no different) by wealth status. It was observed that among the poorest women, marriage (27 per cent) contributed more towards fertility reduction, whereas among the richest women marriage (50 per cent) contributed more towards fertility reduction. With contraception, however, the impact increased with increase in both education and wealth.

The effect of contraception on fertility was higher among women with higher education (30 per cent) than among those with no education (4 per cent). Similarly, the effects of contraception were higher among the richest women (28 per cent) than among the poorest women (3 per cent).

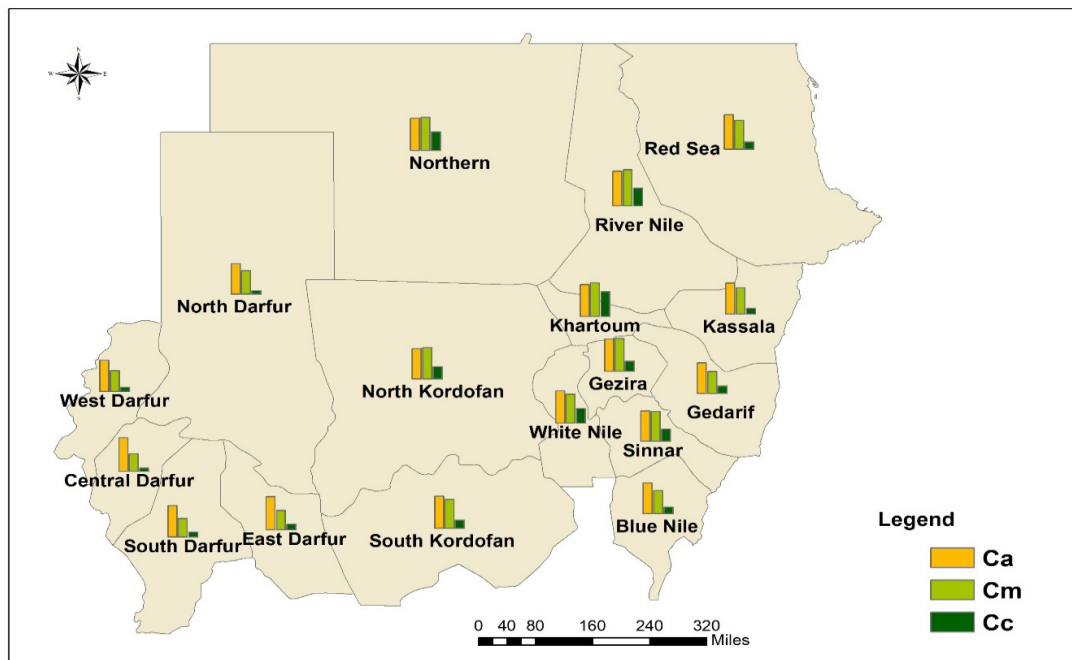
The diversity of marriage, contraceptive and breastfeeding indices is apparent geographically, as indicated in Table 3 and Figure 2. Regard to marriage and contraceptive, results show that the states that have a higher impact on fertility reduction than national level were recorded in River Nile, Khartoum, Northern, Gezira, North Kordofan and Sinaar respectively whereas, regard to contraceptive, Khartoum, Northern, River Nile, White Nile, North Kordofan and Sinaar respectively. Thus, in same states, both marriage and contraceptive contributed more towards fertility reduction than national rate excluding Gezira state in marriage and white Nile in contraceptive. With regard to breastfeeding, the states that contributed more towards fertility reduction than the national rate recorded in River Nile, Red Sea, West Kordofan and Central Darfur.

Similarly, to indices of marriage, post-partum infecundability, and contraception, TFR shows the same pattern, its shows that TFR was higher in rural areas than urban areas. Based on births in the one year preceding the survey, rural women have on average 1.9 more births than women in urban areas. The largest fertility differentials are associated with education level and wealth. An inverse relationship was observed, as education level and wealth increase, the TFR decrease. The TFR was 7.0 for women with no education and 2.3 for those with higher education, a difference of 4.7 births whereas, for poorest women 6.6 births and 3.4 for richest women, a difference of 4.2 births. The diversity in TFRs is apparent geographically, as indicates in Table 3 and Figure 3, TFR was higher than national TFR in Darfur and Eastern region states excluding Red Sea while its observed lower than national TFR in Northern, Central and Kordofan region states excluding Blue Nile state.

**Table 3 Estimated Indices for the Principle Determinants by Selected Background Characteristics**

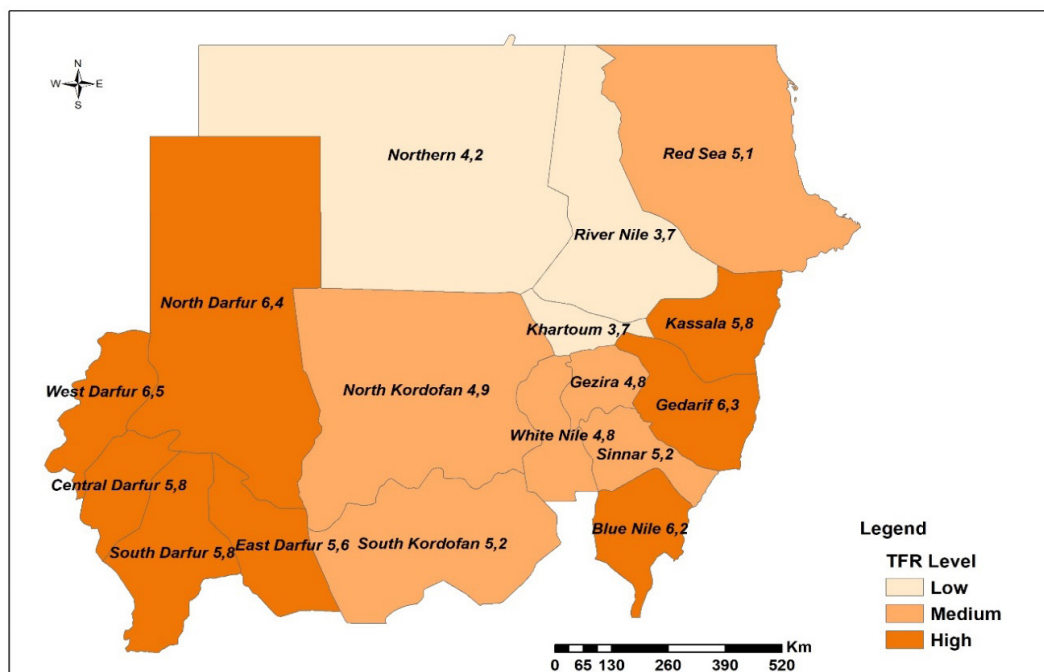
Characteristic		Marriage		Contraception		Breastfeeding		TFR
		(C <sub>m</sub> )	% (1-C <sub>m</sub> )	(C <sub>c</sub> )	% (1-C <sub>c</sub> )	(C <sub>i</sub> )	% (1-C <sub>a</sub> )	
Education	None	0.78	22	0.96	4	0,61	39	7.0
	Primary	0.66	34	0.86	14	0,61	39	5.3
	Secondary	0.56	44	0.78	22	0,60	40	4.0
	Higher	0.33	67	0.70	30	0,63	37	2.3
Area	Urban	0.52	48	0.80	20	0,61	39	3.9
	Rural	0.69	31	0.91	9	0,60	40	5.8
Wealth	Poorest	0.73	27	0.97	3	0,61	39	6.6
	Second	0.72	28	0.94	6	0,60	40	6.3
	Middle	0.64	36	0.90	10	0,60	40	5.3
	Fourth	0.60	40	0.82	18	0,61	39	4.6
	Richest	0.50	50	0.72	28	0,61	39	3.4
State	Northern	0.59	41	0.77	23	0,60	40	4.2
	River Nile	0.55	45	0.78	22	0,57	43	3.7
	Red Sea	0.64	36	0.91	9	0,57	43	5.1
	Kassala	0.67	33	0.93	7	0,61	39	5.8
	Gadarif	0.73	27	0.91	9	0,62	38	6.3
	Khartoum	0.58	42	0.69	31	0,60	40	3.7
	Gezira	0.59	41	0.88	12	0,60	40	4.8
	White Nile	0.64	36	0.82	18	0,60	40	4.8
	Sinnar	0.63	37	0.85	15	0,62	38	5.2
	Blue Nile	0.71	29	0.92	8	0,62	38	6.2
	North Kordofan	0.61	39	0.85	15	0,62	38	4.9
	South Kordofan	0.64	36	0.90	10	0,60	40	5.2
	West Kordofan	0.68	32	0.91	9	0,59	41	5.6
	North Darfur	0.71	29	0.96	4	0,62	38	6.4
	West Darfur	0.74	26	0.95	5	0,61	39	6.5
	South Darfur	0.67	23	0.94	6	0,61	39	5.8
Central Darfur	0.68	22	0.96	4	0,58	42	5.8	
East Darfur	0.66	24	0.93	7	0,60	40	5.6	

\*Index of abortion could not be estimated and was assumed as 1.00 due to unavailability of data on abortion  
Source: Created by author, 2018



Source: Created by author, 2018

**Figure 2** Percentage of Marriage, Contraceptive and Breastfeeding Indices by State



Source: Created by author, 2018

**Figure 3** Estimation of Total Fertility Rates by State

## **Discussion**

The aim of this study was to examine level, patterns, and differentials of fertility using the data from the most recent national-level survey in Sudan (MICS), 2014, focusing on the relative contribution of the proximate determinants in such fertility reduction. The empirical analysis shows that total fertility rate was 5.2 births per women. This by far one of the highest fertility level in world and more than the average of TFR in Sub-Sahara countries in Africa (UN, 2015). The comparable high fertility can be seen in another country in Africa (e.g Mozambique, Somalia, Uganda, Chad) and Timor Leste in South Eastern Asia. However, the analysis of current fertility by age cohorts has declined consistently in all age cohorts compare the fertility rates in previous MICS survey 2010. The decline is steepest among young women aged 15-29 years. However, the decline in fertility is relatively slower among the women in old age 30-49 years, this indicates that declining in fertility rates mainly due to delayed age at first marriage.

The analysis of proximate determinants of fertility suggests that rising age at first marriage, and continued high duration of postpartum infecundability and use of contraceptive methods consistent with the reduction of fertility in Sudan. The analysis suggests that post-partum infecundability and marriage played the most prominent part in reducing natural fertility. Contraception had the least fertility inhibiting effect. The results of Bongaarts model show the changes in the contribution of the proximate determinants of fertility, namely, marriage, contraception, and postpartum infecundity. Results also quantify the contribution of each proximate determinant to fertility reduction in Sudan. While Eltigani (2000), Mahfouz (2006) and

Adam (2007) found that marriage had the most fertility reducing effect on fertility, followed by postpartum infecundity and contraceptive, this study found that post-partum infecundability has emerged as the most prominent inhibitor of fertility in Sudan (30.7 per cent or 4.7 births), with marriage the second most important inhibitor (27.5 per cent or 4.3 births) and contraception the third (7.8 per cent or 1.2 births).

Similarly, Lailulo, et.al. (2017) in Ethiopia found that post-partum infecundity had the largest fertility reducing inhibitor. Analysis of data from the World Fertility Survey (WFS) and Demographic and Health Survey (DHS) also found that index of post-partum infecundability is generally the most significant inhibitor of fertility. Although prolonged breastfeeding and post-partum abstinence are not universal in sub-Saharan Africa, they generally play an important role in spacing births and reducing total fertility (Jolly & Gribble, 1993). This suggests that prolonged breastfeeding has the potential to contribute to fertility reduction. In India, it was found that, in the absence of breastfeeding after menstruation resumes, the risk of conception increases (Bongarrt, 1983). Singh, et.al. (1993) suggested that breastfeeding after menstruation resumes plays a significant role in the proximate determinants to reduce fertility. Therefore, it can be argued that promotion of universal breastfeeding among women could contribute significantly to reducing fertility. In study in Iran, Bayyenat (2014) refers the high breastfeeding in Arab countries to Islamic beliefs. He argues that Islam recommended every mother to breastfeed her children up to the age of two years if the lactation period was to be completed. This may explain the reason for high breastfeeding practice in Sudan. This argument supported by Saaty research (2015) argues that breastfeeding practices,

including exclusive breastfeeding, are shaped by cultural and religious values and beliefs.

The analysis also showed that marriage was the second most influential factor with 27.5 per cent in reducing fertility. This related to the majority of women in MICS reported married by 65.7 per cent. Mahfouz (2006) argues that marriage in Sudan is almost universal, and it is the only union through which stable cohabitation of couples takes place. The incidence of children born outside marriage is extremely rare. Furthermore, many studies across the world found that marriage had the highest fertility inhibiting effect fertility reduction from its biological maximum of 15.3 children per woman (Islam, 2017; Palamuleni, 2017; Chola, et.al., 2016; Hossain, et.al., 2013, Tey, et.al., 2012; Moses & Kayizzi, 2007). This suggests that marriage played an important role in fertility reduction.

Through contraception shows relatively lower fertility-reducing effect among proximate determinants, but it's not significant with only 7.8 per cent in fertility reduction. This is true since MICS 2014 showed that only 12.2 per cent of responses women were current users of contraceptive. Similar findings were observed in other studies (Islam, 2017; Choha and Michelo, 2016 & Moses & Kayizzi, 2007). Thompson (2007) in his paper "Poverty, Development and Women" argues that Africa characterized by high rate of lack to contraceptive access reaching 57 per cent. Regarding the reasons for low contraceptive use in Sudan, Ahmed, et.al. (2015) argues that utilization rate of family planning methods in Sudan is affected by several barriers, such as geographic accessibility, affordability, perceptions, and socio-cultural conditions. Another study argues that impacts the decision to use family planning services is related to the unequal power relations that exist between men and women (Mustafa, et.al., 1984).

Similarly, Ahmed (2016) argues that men often play the dominant role in decisions vital to the reproductive health of women. However, family planning professionals assume that men take less interest in matters that concern reproduction.

Analysis of education and wealth showed an inverse relationship. This is similar to findings by Chola & Michelo (2016); Mahjabeen and Khan (2011) and analysis of the World Fertility Survey and Demographic and Health Survey (Jolly & Gribble, 1993). This could be attributed to the effects that education and wealth have on fertility. Various studies have shown that education (Karakaya, 2014; Adhikari, 2010 and Kalule-Sabiti, 1992) and wealth (Adebowale, 2014 and Weerasinghe, et.al., 2002) have an effect on fertility. With regard to breastfeeding, findings showed there no clear differences observed by education and wealth, although increasing with education also remained the lowest. Furthermore, regarding the place of residence, results showed that all indices was high in urban areas and lower in rural areas.

The analysis of regional differentials of total fertility rate shows a significant difference between states and regions in Sudan. Analysis shows that Darfur states relatively have high TFR compare other states followed by Kordofan and Eastern states. This could be attributed to the effect that low level of socio-economic condition. For example, the data MICS 2014 show that 35.4 per cent of women with no education and 60 per cent of poorest women residing in Darfur states. This opposite situation in northern region states were only 0.7 per cent poor women and 2.9 per cent women were had no education. Mohammed (2007) in his study argues that the reason of high fertility in Darfur states and region refer to high twin birth rate, high poverty, early marriage, together with illiteracy and low level of contraceptives practice.

This study is not without limitation. First, induced abortion data was not available and therefore not included in the empirical analysis in this study. Availability of this data may change the outcome of this study. Second, this study used 2014 MICS, and this is the most recent data available in Sudan. This may have implication in the similar studies on more recent data may yield different results from the results presented in this study. Furthermore, this study focused on women and did not include men which play important role in fertility preference. This bearing on fertility level particularly in rural areas than urban areas. Although limitation presented above, various conclusions and recommendation can be drowned.

### **Conclusions and Recommendation**

Fertility has a key role on the change in the socio-economic condition of a country. Understanding the level, pattern and nature of fertility, could help decision makers for policy formulation and building strategies and programs. From analysis and discussion above its clear that proximate determinants play an important role in influencing fertility and their influence has been well documented worldwide. An examination shows that post-partum infecundability has the largest effect in reducing fertility in Sudan followed by marriage which appears to play an important role in fertility reduction from its biological maximum. The lowest effect toward fertility reduction was contraceptive (contraceptive was very low at the time of survey 12 per cent), the lowest prevalence of contraceptive use in Sudan needs further research to investigate utilization of family planning services in Sudan, particularly in marginal states and regions like Darfur. The analysis also shows that significant differences between education level, wealth

status, and place of residence, and fertility. This means that the increase in education levels, especially higher education, improve the wealth status and living in urban areas seem to have a great influence toward fertility education in Sudan. Also, it agreed that there is a regional fertility differential associated with social and economic development in the different regions and states in Sudan.

Based on the findings and discussion in this study the following recommendation can drown. First, post-partum infecundity, an inhibitor of fertility, has the potential to contribute significantly to fertility reduction. Promotion of breastfeeding can aid in fertility reduction. With campaigns focussing on breastfeeding children for 2 years and also on the benefits of breastfeeding to child development that is currently being conducted, the effects that breastfeeding has on fertility could be a positive "side-effect" as it will contribute to fertility management. Therefore, a continuation of these messages can prove vital in fertility management. Second, marriage as an institution contributes greatly to fertility because almost all of the children are born among married women. Encouraging contraception usage, particularly modern methods of contraception, can greatly impact on the existing high fertility rates through inhibiting fertility among married women. Also, steps against child marriage should be taken into account strictly, to minimize the marriage below 18 years, particularly in rural areas. Third, family planning services must be made available to every interested family and advocacy must be launched in order that it becomes a social routine mix in family life. Fourth, based on the inverse relationship between fertility and education, and fertility and wealth, enhancing women's education levels and wealth status can contribute to fertility reduction. Finally, there is an urgent

need for comprehensive population policy in which all country strategies are included in order to control the population growth and managing fertility, without neglecting the role of mortality and migration. Lack of such targeted intervention, population growth will remain a challenge in Sudan.

## References

- Adam, Ismail Abakar. 2007. "Determinants of Fertility In Northern Sudan". Thesis: Khartoum University. Available at: <http://khartoumspace.uofk.edu/bitstream/handle/123456789/13297/Determinants%20of%20Fertility%20In%20Northern%20Sudan.pdf?sequence=1>.
- Adebowale, S. A. and Palamuleni, M. E. 2014."Childbearing Dynamics among Married Women of Reproductive Age in Nigeria: reaffirming the role of education," *African Population Studies*, 27 (2), 301–318.
- Adhikari, R. 2010. "Demographic, socio-economic, and cultural factors affecting fertility differentials in Nepal". *BMC Pregnancy and Childbirth*, 10.
- Ahmed W. A. M, Shokai, S. B., Abdul Khair, I. H., Boshra, A. Y. 2015. "Factors affecting utilization of family planning services in a post-conflict setting, South Sudan: a qualitative study". *AIMS Public Health*, 2 (4), 655–66.
- Ahmed, W. A. Mohammed. 2016. "Effect of Innovative Contraceptive Program on Family Planning Utilization Rate in Khartoum, Sudan: A Randomized Controlled Trial". *GMJ*. 5 (1), 41–47.
- Bayyenat, S., Amirhosein, S., Hashemi, G., Purbafrani, A., Saeidi, M. & Khodae, G. H. 2014. "The Importance of Breastfeeding in Holy Quran". *International Journal of Pediatrics*, 2, N4-1, Serial No.10, 339-347.
- Bongaarts, J. 1982. "The Fertility-inhibiting Effects of the Intermediate Fertility Variables". *Planning*, 13 (6/7), 179-189.
- Bongaarts, J. and Potter, R.G. 1983. "Fertility, Biology, and Behaviour: An Analysis of the Proximate Determinants". New York: Academic Press, 13 (2), 323-334.
- Bongaarts, John. 2015. "Modeling the Fertility Impact of the Proximate Determinants: Time for a tune-up". *Demographic Research*, 33, article 19, 535-560.
- Central Bureau of Statistics (CBS), UNICEF Sudan. 2016. "*Multiple Indicator Cluster Survey 2014 of Sudan, Final Report*". Khartoum, Sudan.
- Central Bureau of Statistics. 2012. "*National Report of The Sudan Household Health Survey - Second Round 2010*". Khartoum, Sudan.
- Chola, Mumbi and Michelo, Charles. 2016. "Proximate Determinants of Fertility in Zambia: Analysis of the 2007 Zambia Demographic and Health Survey". *Hindawi International Journal of Population Research*, pp.1-7.
- Chola, Mumbi J. 2013. *Determinants and Patterns of Fertility in Zambia*. University of Zambia. Zambia.
- Davis, K. and Blake, J. 1956. "*Social Structure and Fertility: An Analytical Framework*". *Economic Development and Cultural Change*, 4 (2), 211-235.
- Department of Statistics. 1982. *Sudan Fertility Survey 1979: Principal Report. Vol 1 & 11*. Khartoum.
- Department of Statistics. 1992. *Sudan Demographic and Health Survey 1989-1990*. Khartoum. Available at: <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/fr36/fr36.pdf>.
- Dharmalingam, A & Rajan, Sowmya & Morgan, S. Philip. 2015. "The Determinants of Low Fertility in India". *Demography*, 51(4), 1451–1475.



- Elamin, Wafa.; Fazari, A. B. & Elmusharaf, K. 2017. "Qualitative Study Exploring Women's Experiences of Unsafe Abortion in Sudan". *Open Journal of Social Sciences*, 5, 149-158.
- Elnagar, S.; Ati, H. A.; Eltigani, L. & Mukhtar, H. M. 2011. *An Update of Reproductive Health, Gender, Population and Development Situation in Sudan, 2011*. UNFPA, Sudan.
- Eltigani, Eltahir. E. 2000. "Understanding Fertility Decline in Northern Sudan: An Analysis of Determinants". *Genus*, 56 (1/2), 115-132.
- Hossain, F. & Karim, R. 2013. "Determination of Total Fertility Rate of Bangladesh using Bongaarts Model". *J Biomet Biostat*, 4 (5),176.
- Ibnouf, A.H & Borne, V. D & Maarse, J.A.M. 2007. "Utilization of Family planning Services by Married Sudanese Women of Reproductive Age". *Eastern Mediterranean Health Journal*, 13 (6), 1372-1381.
- Islam, Mazharul. M. 2017. "Rapid Fertility Decline in Oman: Understanding the Role of Proximate Determinants". *Middle East Fertility Society Journal*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mefs.2017.04.007>.
- Islam, R., Islam, N., Rahman, M., Hossain, G. & Islam, R. 2015. "Fertility Situation in Bangladesh: Application of Revised Bongarrts Model". *Science and Technology Journal*, 5 (2), 33-38.
- Jolly CL; Gribble JN. 1993. *The Proximate Determinants of Fertility*. National Academy Press, pp.68-116.
- Kalule-Sabiti, I. 1992. "Socio-economic factors affecting fertility in Kenya". *South African Journal of Sociology*, 23 (2), 46– 52.
- Karakaya, E. 2014. "Socioeconomic determinants on fertility rate at an aggregate level: a linear regression model for Turkish provinces". *Public Knowledge Journal*, 6, 1–6.
- Kinano, J., Ali, T. E. M., Schlanggen, R. & Mark, J. 2009. "Unsafe abortion and abortion care in Khartoum, Sudan". *Reproductive Health Matters* 17(34), 71–77.
- Lailulo, Y. A. and Susuman, Sathiya. 2017. "Proximate Determinants of Fertility in Ethiopia: Comparative Analysis of the 2005 and 2011 DHS". *Journal of Asian and African Studies*, pp.1-16.
- Mahfouz, Mohamed Salih. 2006. "Fertility in Northern Sudan ( 1979-1999): Levels, Trends and Determinants". *XXVI International Population Conference of the IUSSP*. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/236008666\\_Fertility\\_in\\_Northern\\_Sudan\\_1979-1999\\_levels\\_trends\\_and\\_determinants](https://www.researchgate.net/publication/236008666_Fertility_in_Northern_Sudan_1979-1999_levels_trends_and_determinants).
- Mahjabeena, T. and Khan, I. A. 2011. "Analyzing Bongaarts model and its Applications in the Context of Bangladesh". 19th International Congress on Modelling and Simulation. Perth, Australia.
- Majumder, N. and Ram F. 2015. "Explaining the Role of Proximate Determinants on Fertility Decline among Poor and Non-Poor in Asian Countries". *PLoS ONE* 10(2): e0115441. doi:10.1371/journal.
- Mohammed, A. F. Ijlal. 2007. "Trends of Human Fertility in North Darfur: Case Study of Elfasher Locality in Periods between 1993 to 2005". Thesis. Khartoum University. Sudan.
- Moses L. Y. A. & Kayizzi, J. B. 2007. "Using the Bongaarts Model in Explaining Fertility Decline in Urban Area of Uganda". In *Proceedings of the 5th African Population Conference, Arusha, Tanzania*.
- Mustafa MA, Mumford SD. 1984. "Male attitudes towards family planning in Khartoum". *Sudan. Journal Biosoc Sci*. 16(4), 437–49.
- Palamuleni, Martin E. 2017. "Determinants of Fertility Decline in Namibia: An Analysis of the Proximate Determinants". *Bangladesh e-Journal of Sociology*, 14 (2), 41-63.

- Saaty, A. H.; Cowdery, Joan & Karshin, Christine. 2015. "Practices of Breastfeeding among Arab Mothers Living in the United States". *World Journal of Medical Sciences*, 12 (2), 183-188.
- Singh, K. K.; Suchindra, C. M. 1993. "Effects of breastfeeding after resumption of menstruation on waiting time to next conception". *Human Biology*, 65 (1), 71–86.
- Stover, John. 1997. "Revising the Proximate Determinants of Fertility Framework: What have we Learned in the Past Twenty Years". *Studies of Family Planning*, 29 (3), 255-67.
- Tey, N. P; Ng, S. T.; and Yew, S. Y. 2012. "Proximate Determinants of Fertility in Peninsular Malaysia". *Asia-Pacific Journal of Public Health*, 24(3), 495–505.
- Thompson, J. E. 2007. "Poverty, development, and women: Why should we care?" *Journal Obstet Gynecol Neonat Nurs*. 36, 523-530.
- Trussell J. 2011. "Contraceptive failure in the United States". *Contraception*, 83, 397-40.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2017. *World Population Prospects: The 2017 Revision*, DVD Edition. Available at: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2015. *World Fertility Patterns: The 2015 Revision*, DVD Edition.
- Wang, S.X., Yu-De, Chen, Charles, H.C., Chen, R.W., Rochat, L.P.C., Rider, R.V. 1987. "Proximate determinants of fertility and policy implementation in Beijing". *Studies Family Planning*, 18, 222–228.
- Weerasinghe, D. P., & Parr, Nicholas J. 2002. "Effect of Wealth on Marital Fertility in Sri Lanka". *Journal Health Population Nutrition*, 20, 112-119.

**Socio-Economic and Living Conditions of Internal Migrant Labour  
Living in Visakhapatnam City, India**

Godi Rajendra Varma, Konathala Geethakumari, and Godi Sudhakar

Department of Human Genetics, Andhra University, Visakhapatnam 530 003, India

Correspondence: Godi Rajendra Varma (e-mail: varmagodi@gmail.com)

**Abstract**

India has seen a high internal migration rate in recent years and among the internal migrants, there is a substantial proportion of poorer migrants involved in low paid and low earning jobs. The present paper reports few socio-economic characteristics and their living conditions of poor migrant labour living in Visakhapatnam city, India, which is one of the world's fastest growing cities. Migration is one of the reasons for its growth. Data were collected from a sample of 2000 households (with migration duration of 30 days to 10 years) living in 10 slums. This study reveals that migrants are living in sub-human living conditions and are vulnerable to all sorts of risks. It further reports the poor quality of living conditions and services. The vulnerability is a state of being exposed to or susceptible to neglect, which leads to less control over the resources available in the city. They also encounter several constraints such as lack of political voice and basic facilities, low-paid, insecure and hazardous working conditions and less or no access to health care and education. Hence, the government has to recognize poor migrants as a vulnerable urban section that needs special and targeted interventions to improve their living conditions.

**Keywords:** migration; labour; urban; slum

**Introduction**

India as a nation has seen a high internal migration rate in recent years. The 64<sup>th</sup> National Sample Survey (NSS) of India estimated that there were around 326 million migrants (i.e., 28.5% of the population) in 2007-08 in India and witnessed an increased internal urban migration (NSSO 2010). An analysis of data of 64<sup>th</sup> round of National Sample Survey (NSS) concluded that among these internal migrants, there is a substantial proportion of poorer migrants involved in low paid and low earning jobs, primarily in the informal sector (Srivastava, 2011). Most people

migrate because of a combination of push and pull factors. Lack of rural employment, fragmentation of land holdings and declining public investment in agriculture create a crisis for rural Indians. Urban areas and some rural areas with industrial development or high agricultural production offer better prospects for jobs or self-employment. Contrary to common perception the search for jobs is more often within the same state than in other state. About 9 million persons were intra-state migrants often within the district while 5 million went to other states. The intra-state figures include people moving from villages to nearby towns and cities in search of better jobs. Over

5.7 million persons who moved in search of jobs migrated from rural to urban areas. Another 4.5 million migrated within the rural areas looking for work. Seasonal migrants are usually “oppressed” castes, which have been subjected to untouchability and other highly impoverished sections that migrate out to work in harvesting seasons or on construction sites, in brick kilns, etc. They usually go out to pay their debts and to survive.

Visakhapatnam is the largest city in Andhra Pradesh, a southern Indian state. The city’s population is 2.03 million in 2011 (Census of India, 2011). Visakhapatnam is ranked 122 in the list of world’s fastest-growing cities. Due to industrialization and migration, number of slums in the city are getting added every year to the existing slums. The population of Visakhapatnam has increased considerably over the last few decades with its municipal purview increasing from time to time and due to migration from other parts of the countries in search of livelihood. With the population, the number of slums also has gone up. In 1981, when the population was 5.6 lakh. the number of slums was 140 and slum population estimated was less than 25% of the total population. Another survey in 2003 put the number at 350 slums with 32% of the 9.62 lakh population living in slums. Between 1991 and 2001 owing to migration of people living in surrounding areas the decadal population growth in the city is 75%. After the merger of 32 villages and Gajuwaka municipality the present number of slums is estimated at 741 with about 6 lakh population (38% of the total 16 lakh population living in slums). Visakhapatnam, under Greater Visakha Municipal Corporation, was identified as one of the ‘million-plus’ cities, with the highest slum population (44.1%) in the country to the total urban population. The population crossed two million mark after the expansion

of the city limits and now stands at 2.03 million (Government of Andhra Pradesh, 2016). There has been a successive increase in the number of poor migrants, who came from rural areas and with the extension of the city limits, areas which were with poor infrastructure and basic amenities got included within the city limits. The total slum population of Visakhapatnam city is 0.77 million. The present paper reports few socio-economic characteristics and their living conditions of poor migrant labour living in Visakhapatnam city, India.

### **Data and Methods**

This paper is the part of a bigger study on maternal health care access among the internal migrants that was conducted in slums and migrant pockets in Visakhapatnam city. The slum areas where the newly migrated (<10 years) people live will be surveyed. A pilot survey was carried out to identify the slums in which recent migrants live. Households, who have migrated to Visakhapatnam city within the last ten years were considered for the study. The quantitative data included data on socio-economic and demographic details of the selected households, migration history and living conditions. These data were collected through interview technique using a questionnaire from the community members drawn from the systematically sampled slums/areas where migrants live. The sample size for estimating government health care coverage was calculated based on the assumption that the coverage is expected to be below 20%, using the formula given by Lwanga and Lemeshow (1991). With a relative precision of 10% and confidence level of 95%, a sample size of 1825 was needed. Only the respondents who have migrated and are residing in the city for not more than 10 years, but not lesser than 30 days were

considered. Data from 2000 respondents have been collected covering 10 slums. And the data were checked and gaps were filled by repeated visits. The data were computerized and analysed through SPSS 16.0 (SPSS Inc. Chicago, IL, USA).

## Results and Discussion

Migrants are a bare necessity for developmental activities in cities. However, benefits of migration of poor people are often not recognized. Since migrants form a considerable and essential group in the cities, ensuring basic needs and services is the state's responsibility. India has embarked upon the new economic policy in the year 1991-popularly known as liberalization. This economic policy believed that economic reforms would increase internal migration. Thus, migration has become an important phenomenon from economic, political and public health points of view (Bhagat, 2008). The verdict on whether labour too has become more mobile is still

not out, although many would argue that population and workers have also become somewhat more mobile, both nationally and internationally (Srivastava, 2011).

Data were collected from 2000 community members. Only one adult member was sampled from each household and the information was sought from that respondent. Thus, these data represent 2000 households. Table 1 shows the age and gender-wise distribution of respondents. The study population includes 68.7% of women and 31.3% of men. Majority of these women (37.3%) were found to be in the age group of 21-30 years and those of men (12%) fall in the age group of 31-40 years. A small proportion of men (2.2%) and women (2.8%) are above 50 years of age. Table 2 shows the distribution of households by the duration of migration. It was found that the percentage of migration was maximum (34.6%) in 8-10 years duration. It was found that the flow of migrants was being declined year by year. There are less proportion of recently migrated households.

**Table 1 Age and Gender-Wise Distribution of Study Respondents**

Age group	Men Number (%)	Women Number (%)	Total Number (%)
≤20 years	31 (1.5)	162 (8.1)	193 (9.6)
21-30 years	201 (10.1)	741 (37.3)	942 (47.1)
31-40 years	239 (12.0)	308 (15.3)	547 (27.3)
41-50 years	110 (5.5)	105 (5.2)	215 (10.8)
≥ 50 years	45 (2.2)	58 (2.8)	103 (5.1)
Total	626 (31.3)	1374 (68.7)	2000 (100.0)

**Table 2 Distribution of Households by Duration (number of years) of Migration**

Duration of migration	Number of households (%)
< 2 years	331 (16.5)
2-4 years	293 (14.6)
4-6 years	320 (16.0)
6-8 years	364 (18.2)
8-10 years	692 (34.6)
Total	2000 (100.0)

Table 3 presents the distribution of slum households by their place of origin. About 90% of the households have migrated from other districts of Andhra Pradesh. Of the other states, Telangana ranks first with 5.6% and is followed by Odisha with 2.2% households. Majority of slum migrants belong to under-developed states of the country and at the same time, they come from rural areas for livelihood and better lives. Almost 78% of the households have reported that they migrated for livelihood/ better earnings (Table 4). About 9.7% of the respondents have migrated for health care and 3.2% of households migrated

for the education of their children. In India, the poorer rural areas contribute significantly to the migration flows to the cities. The main reason for migration is earning a livelihood or better earnings. Many poor migrants are engaged as daily wage and casual labour, with low paid and low earning jobs mostly in the informal sector. The casual and contractual nature of work itself brings forth the vulnerability of the poorer migrants and they often suffer from various deprivations and handicaps which also have to do with the nature of urban policies and absence of employer support (Srivastava, 2011).

**Table 3 Distribution of Households by Their State of Origin**

<b>State</b>	<b>Number of households (%)</b>
Andhra Pradesh	1792 (89.6)
Assam	2 (0.1)
Bihar	4 (0.2)
Delhi	2 (0.1)
Jharkhand	4 (0.2)
Karnataka	4 (0.2)
Kerala	2 (0.1)
Madhya Pradesh	5 (0.3)
Maharashtra	2 (0.2)
Orissa	45 (2.2)
Tamil Nadu	2 (0.1)
Telangana	111 (5.6)
Uttar Pradesh	4 (0.2)
West Bengal	21 (1.0)
Total	2000 (100.0)

**Table 4 Distribution of Households by Reason for Migration**

<b>Reason for migration</b>	<b>Number of households (%)</b>
For livelihood/better earnings	1561 (78.0)
Social/political pressure at native place	5 (0.2)
Natural calamities	170 (8.5)
For health care	195 (9.7)
Education of children	64 (3.2)
Others	5 (0.2)
Total	2000 (100.0)

Distribution of households by social groups is shown in Table 5. It is found that the households belong to backward castes form 66.2%, scheduled castes form 12%, scheduled tribes form 2.4% and the remaining castes form 19.4% of the total households. The trend is the same irrespective of the type of slum. Table 6 presents the distribution of households by religion. Out of the total respondents, Hindus constitute 90% and households from other religions like Muslim (2.5%), Christianity (7.2%) and Sikh (0.1%) are in small numbers. The poorer migrants are largely represented by the deprived sections of the society such as the scheduled castes and backward classes (Bhagat, 2009; Kusuma et al., 2014). Thus, migration of the poor is compounded with lower levels of educational attainment, low social class affiliation and lower economic status all of which are interrelated (Kusuma et al., 2014).

Distribution of households by type of houses is presented in Table 7. Majority of households (69.3%) are living in pucca houses, 19.3% are in semi-pucca houses, 5.6% are in katcha houses and remaining

5.8% are living in squatter huts. It is found that the type of dwelling tends to be mostly pucca in notified slums. Poor housing and living conditions of migrants is a matter of concern. The type of slum or habitation itself determines the living conditions and availability of basic amenities. Majority of the households of the migrant labourers relocated in non-notified slums, in addition to large numbers that live at worksites. The total numbers of urban slums in the country were estimated as 48,994 as per NSSO slum surveys conducted in 2009, and out of these slums, 24,781 (50%) were notified slums (NSSO, 2010). The migration creates greater pressures to accommodate the increased population in the city. Across the country, the experiences of slum dwellers are characterised by sudden eviction without adequate rehabilitation and local governments do not provide low-cost housing (Abbas and Varma, 2014). Many of these people live in makeshift shelters or open spaces near the workplace, despite the Contract Labour Act of India. This act stipulates that the contractor/employer

**Table 5 Distribution of Households by Their Social Category**

<b>Social Category</b>	<b>Number of households (%)</b>
Scheduled castes	48 (2.4)
Scheduled tribes	240 (12.0)
Other backward castes	1324 (66.2)
Others	388 (19.4)
Total	2000 (100.0)

**Table 6 Distribution of Households by Their Religion**

<b>Religion</b>	<b>Number of households (%)</b>
Hindu	1802 (90.1)
Islam	50 (2.5)
Christianity	145 (7.2)
Sikh	3 (0.1)
Total	2000 (100.0)

should provide suitable accommodation (Government of India, 1996). In the present study, about 69% are living in pucca houses. Third National Family Health Survey of 2005-06 (NFHS-3) revealed that a higher proportion of slum dwellers live in katcha or semi-pucca houses (Gupta et al., 2009). The 49<sup>th</sup> Round of NSSO survey (1993) revealed that the proportions of pucca, semi pucca and katcha type of dwellings are approximately equal in urban slums. Subsequently, the proportion of pucca houses in the slums have increased between the period of 1993 and 2009. As per the NSSO survey of 2009, there were 56.9% of pucca houses in 2009 (Gupta et al., 2009).

About 85% of the slum houses are occupied by tenants (Table 8). Only 14.4% of households reside in their own houses. The chances of owning the house increased as the duration of migration increased. It is found that the type of house ownership tends to be mostly in notified slums than in non-notified slums. Households living in free houses were in negligible number. The majority (55.4%)

of households of migrants live in houses having two rooms (Table 9). For about 24% of the slum households live in single-roomed houses. An about 16% of households live in houses having three rooms. The quality of housing is very poor. About one-quarter of them live in single room dwellings and more than half live in two-roomed dwellings. The NFHS-3 data showed that an overall number of rooms used for sleeping is smaller in slum areas than in non-slum areas (Gupta et al., 2009). Table 10 shows the distribution of households with or without separate space for cooking (kitchen). The majority (84.1%) of the households are having a separate kitchen. And about 16% of households live in houses having no kitchen. NFHS-3 data revealed that up to 74% of urban households possessed separate kitchen and much lower percentage of slum households compared to non-slum households have a separate kitchen in many cities (Gupta et al., 2009). In this study, 84% of household possessed a separate kitchen, which is a better indication.

**Table 7 Distribution of Households by Type of House**

Type of house	Number of households (%)
Squatter Hut	116 (5.8)
Katcha House	113 (5.6)
Semi Pucca House	385 (19.3)
Pucca House	1386 (69.3)
Total	2000 (100.0)

**Table 8 Distribution of Households by Type of House Ownership**

Type of house ownership	Number of households (%)
Own house	288 (14.4)
Rented	1696 (84.8)
Free	16 (0.8)
Total	2000 (100.0)



**Table 9 Distribution of Households by Number of Rooms in The House**

Number of rooms in the house	Number of households (%)
1 room	490 (24.5)
2 rooms	1108 (55.4)
3 rooms	312 (15.6)
4 or more rooms	90 (4.5)
Total	2000 (100.0)

**Table 10 Distribution of Households by Presence of Kitchen**

Presence of kitchen	Number of households (%)
Separate kitchen	1682 (84.1)
No separate kitchen	318 (15.9)
Total	2000 (100.0)

Table 11 shows the distribution of households by the type of cooking fuel they use. It is found that the majority of households (89.4%) are using liquid petroleum gas (LPG). However, 2.6% of households were still dependent on Kerosene for cooking. Coal and Firewood are still used as fuel by 8% of households. Provisioning of safe drinking water is one of the most important public services of the government. Out of 2000 households, the majority (61.2%) depend on public taps, while 32.1% of households possess water

pipe (water connection) in their houses (Table 12). A small number of households (0.4%) receive water through water tankers. About 6% of these households use hand pumps to fetch drinking water. With regard to the source of potable water, the public tap is common in Visakhapatnam city. At all India level in 2009, the distribution of notified and non-notified slums considered together in respect of major source of drinking water was as follows – tap: 78%, tube-well: 16-17%, well and other sources: 5-7% (NSSO, 2010).

**Table 11 Distribution of Households by Type of Fuel They Use**

Cooking fuel	Number of households (%)
Gas	1788 (89.4)
Hearth	160 (8.0)
Kerosene	52 (2.6)
Total	2000 (100.0)

**Table 12 Distribution of Households by Source of Potable Water**

Source of potable water	Number of households (%)
Pipe inside the house	642 (32.1)
Hand pump	125 (6.2)
Public tap	1224 (61.2)
Tanker supply	9 (0.4)
Total	2000 (100.0)

Out of 2000 households (81.3%) have own toilet facility and the remaining 18.7% reported to have no such facility in their house (Tables 13). About 5% of households use community toilets and more than 13% of households use open space (open defecation). Distribution of households by having drainage is presented in Table 14. In terms of the drainage system for wastewater disposal, the situation is worst. The drainage is open in many places and is reported by about 88.4% of households. No drainage is reported by about 5% of households. In a developing society sanitation is one of the important yardsticks of socio-economic development. Improved sanitation leads to improved health. Continuous urban migration, the congregation of urban poor in slums without safe water supply, inadequate sanitation facilities and increasing resource constraints have led to poor quality of life and community health in slums. About 13% of the present study migrants do not have access to sanitary latrines and practice open defecation. This situation is better than many cities (Babu et al., 2017). Slums without latrines have decreased to 15% in 2009 from 54% in 1993. The availability of septic/flush latrine facility

was 35% in 1993, 50% in 2002 and 58% in 2009 (Government of India, 2011).

Distribution of households with or without electricity connection in the house is presented in Table 15. About 97% of households were with electricity facility. Only 2% of households were without electricity. A small number of households (0.7%) have an illegal electricity connection, i.e., drawn from street lines. Electricity connectivity to houses indicates betterment of the community. About 97% of the present study households possessed legally connected electricity, which is much higher than the national average reported from 13 cities (Babu et al., 2017). According to the 58<sup>th</sup> round of NSSO (2002), 8% slums had no access to electricity; electricity connection for household use was available for 18% of the slums and 69% slums had electricity for both streetlights and household use. Further, the 65<sup>th</sup> round of NSSO shows that 65% of slums had electricity connections for both household and street light purposes, while 20% of slums had electricity only for household use. The overall proportion of slums without electricity has come down from 8% in 2002 to 4% in 2009 (Gupta et al., 2009).

**Table 13 Distribution of Households by Place of Defecation**

Place of defecation	Number of households (%)
Own toilet	1627 (81.3)
Community toilet	109 (5.4)
Open defecation	264 (13.2)
Total	2000 (100.0)

**Table 14 Distribution of Households by Having Drainage Around The House**

Type of house	Number of households (%)
Open drain	1768 (88.4)
Closed drain	135 (6.7)
No drainage	97 (4.9)
Total	2000 (100.0)

**Table 15 Distribution of Households by Type of Electricity Connection**

Type electricity connection	Number of households (%)
Metered connection	1943 (97.1)
Drawn from street lines	15 (0.7)
No electricity	42 (2.1)
Total	2000 (100.0)

Status of slum dwellers with respect to possessing ration card for obtaining food provisions on subsidiary price is presented in Table 16. Out of 2000 households, only half of the households have the ration card. The remaining households do not hold any ration card. Out of 1012 ration card holders, 47.8% are below poverty line (BPL) card holders and 2.8% are above poverty line (APL) cardholders. Tables 17 presents the distribution of households with respect to possessing voter identification card. Out of 2000 households, only about 52% have voter identification card. Getting an identity document is one of the hurdles for new entrants of the city. This hurdle persists for years after they migrate to the city. The present study noted that only a small proportion of migrants possessed ration cards and voter identification cards. Identity

documents are issued by the government and are necessary for accessing the services. Ration card often used for identity proof but, it is difficult for migrants to obtain in the city. Ration card holders are entitled to get provisions like food grains, sugar, cooking fuel, etc. at a subsidized price and it has bearing on the government's exchequer. Hence, authorities made the process of issuing ration cards difficult. Obtaining a voter identification card is also difficult for poor migrants. Thus many of these poor migrants do not possess any proof of identity and that results in the inability to access to entitled services such as healthcare and child education. Denying voter identification cards is nothing but the political exclusion of migrants in the city. A study revealed that 22% of seasonal migrants in India neither possess voter identification

**Table 16 Distribution of Households by Possession of Ration Card**

Possession of ration card	Number of households (%)
Ration card meant for BPL	956 (47.8)
Ration card meant for APL	56 (2.8)
No ration card	988 (49.4)
Total	2000 (100.0)

BPL=below poverty line, APL=above poverty line

**Table 17 Distribution of Respondent by Possession of Voter ID Card**

Possession of voter identification card	Number of households (%)
Have voter identification card	1032 (51.6)
No voter identification card	968 (48.4)
Total	2000 (100.0)

cards nor have their name in the voter list (Sharma et al., 2011). Many of the seasonal migrants leave home at the early age of 13-14 years, and when they are eligible to get a vote (age of 18 years), usually they engage in work and do not find time and convenience to get included in the voter list. Thus migrants are often left unable to make political demands for entitlement or services (Sharma et al., 2011).

### **Conclusions**

Migrants often lived in dilapidated, unhygienic living condition with a gross lack of basic amenities. Despite the fact that migrants are an essential part of the city, their needs are often ignored. This study reveals that they were living in sub-human living conditions. It further reports the poor quality of living conditions and services of migrant labourers living in Visakhapatnam city. Thus, these migrants are vulnerable to all sorts of risks. The vulnerability is a state of being exposed to or susceptible to neglect, which leads to less control over the resources available in the city. Hence, their situation impedes their integration into the city. They also encounter several constraints such as lack of political voice and basic facilities, low-paid, insecure and hazardous working conditions and less or no access to health care and education. Meeting their basic needs, including providing better access to other social services is the responsibility of the state. The government has to recognize poor migrants as a vulnerable urban section that needs special and targeted interventions to improve their living conditions.

### **Acknowledgements**

This study is supported by the University Grants Commission (UGC), New Delhi, India in the form of post-doctoral fellowship to the first author (GVR).

### **References**

- Abbas, R. & Varma, D. 2014. *Internal Labor Migration in India Raises Integration Challenges for Migrants*. Migration Information Source, Migration Policy Institute, Washington, DC.
- Babu, B.V., Kusuma, Y.S., Muthuswamy, S., Lal, D., Marimuthu, P., Geddam, J.J.B. et al. 2017. Living conditions of internal migrants: A nationwide study of 13 Indian cities. *Int J Migration Border Studies*, 3, 328-351.
- Bhagat, R. B. 2009. Internal Migration in India: Are the Underclass More Mobile? Paper presented in the 26th IUSSP General Population Conference held in Marrakech, Morocco, 27 September- 2 October 2009. Accessed at <http://iussp2009.princeton.edu/papers/90927> on 15th January 2016.
- Bhagat, R.B. 2008. Assessing the measurement of internal migration in India. *Asian and Pacific Migration Journal*, 17 (1), 91-102.
- Census of India. 2011. *Provisional Population Tables*. Registrar General and Census Commissioner of India, Government of India, New Delhi, India.
- Government of Andhra Pradesh. 2016. *Municipalities, Municipal Corporations & UDAs*. Directorate of Town and Country Planning. Government of Andhra Pradesh, Amaravathi (Retrieved 29 January 2016).
- Government of India. 1996. *Building and Other Construction Workers (Regulation of Employment and Condition of Service) Act-1996*. Ministry of Labour, Government of India, New Delhi.
- Government of India. 2011. *Report of the Working Group on Urban Poverty, Slums, and Service Delivery System*, Steering Committee on Urbanization, Planning Commission, Government of India, New Delhi.

- Gupta, K., Arnold, F. & Lhungdim, H. 2009. *National Family Health Survey-3, 2005-06. Health and Living Conditions in Eight Indian Cities*. International Institute of Population Sciences, Mumbai, India & ICF Macro, Calverton, Maryland, USA.
- Kusuma, Y. S., Pandav, C. S., & Babu, B. V. 2014. Socio-demographic profile of socioeconomically disadvantaged internal migrants in Delhi. *Journal of Identity and Migration Studies*, 8(2), 37.
- Lwanga, S.K. & Lemeshow, S. 1991. *Sample Size Estimation in Health Studies. A Practical Manual*. Geneva: World Health Organization.
- National Sample Survey Organization. 2010. *Migration in India (2007-2008). NSS 64th ROUND (July 2007 – June 2008)*. National Sample Survey Office, Ministry of Statistics & Programme Implementation, Government of India, New Delhi.
- Sharma, A., Poonia, S., Babar, M., Singh, V., Singh, P. & Jha, L.K. 2011. *Political Inclusion of Migrant Workers: Perceptions, Realities and Challenges*. Paper presented at Workshop on Political Inclusion of Migrant Workers and their Access to Basic Services, Lucknow, India, March 10-11, 2011.
- Srivastava, R. 2011. *Internal Migration in India: An Overview of its Features, Trends and Policy Challenges*. Social and Human Sciences Sector, UNICEF.

**Perawatan Lansia: Menerjemahkan Peraturan Nasional ke dalam Program Lokal di Kota Yogyakarta**

Yuni Hastuti<sup>1</sup>, Muhadjir Darwin<sup>2</sup>, Sukamdi<sup>3</sup>, dan Agus Heruanto Hadna<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Magister dan Doktor Studi Kebijakan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>2</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,

<sup>3</sup>Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Yuni Hastuti (*e-mail*: yunihastuti81@gmail.com)

**Abstrak**

Salah satu isu penting terkait dengan perawatan lansia adalah penambahan jumlah penduduk usia lanjut yang sangat signifikan. Bersamaan dengan hal tersebut, permasalahan yang dihadapi lansia juga meningkat dan bervariasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji memadai tidaknya isi regulasi yang menjadi dasar perumusan kebijakan dan program perawatan lansia. Di samping itu, penelitian ini juga untuk mengidentifikasi turunan regulasi yang ada dan akan menjadi program perawatan lansia di Kota Yogyakarta. Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian dilakukan dengan mengombinasikan tiga cara, yaitu studi dokumen, survei, dan studi kualitatif melalui wawancara mendalam kepada pemangku kepentingan di Kota Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif, regulasi di tingkat nasional maupun provinsi cukup memadai sebagai landasan perumusan kebijakan perawatan lansia. Namun, permasalahan yang cukup serius adalah operasionalisasi peraturan ke dalam program. Mandat yang ada di dalam undang-undang atau peraturan lainnya belum dapat sepenuhnya dipenuhi pada level program maupun kegiatan. Pada tingkat operasional beberapa program yang telah dilakukan di Kota Yogyakarta telah mampu merespons kebutuhan lansia. Survei menunjukkan bahwa sebagian besar lansia membutuhkan perkumpulan sesama lansia dan hal ini telah direspons dengan program Rusela (Rumah Sehat Lansia). Akan tetapi, masih terdapat beberapa kebutuhan, terutama menyangkut ekonomi dan kesehatan, yang belum direspons secara optimal.

**Kata kunci:** kebijakan perawatan lansia; implementasi; program kelanjutusiaan

## Elderly Care: Translating National Regulations into Local Programs in City of Yogyakarta

### Abstract

One of the important issues related to the elderly is the elder people is significantly increase in the number. In accordance to that, the problems faced by the elderly are also increase and vary. This study aims to examine whether the regulation as the basis for policy formulation and elderly care programs is sufficient. Besides that, this study also tends to identify the translating of existing regulations into elderly care programs in City of Yogyakarta. To answer these problems, research was conducted by combining three ways: document study, survey and qualitative study through in-depth interviews with stakeholders in City of Yogyakarta. The results show that normatively regulation at the national and provincial levels are sufficient as a basis for the formulation of elderly care policies. Nevertheless another serious problem is the operationalization of regulations into the program. The mandate in the law or other regulations was not fully be fulfilled at the level of programs and activities. At the operational level, several programs that have been carried out in City of Yogyakarta have been able to respond to the needs of the elderly. The survey shows that most of the elderly need to join a gathering of fellow seniors and this has been responded to by Rusela program (healthy elderly homes). However there are still some needs, especially regarding the economy and health that have not been responded optimally.

**Keywords:** elderly care policy; implementation; elderly program

### Pendahuluan

Permasalahan perawatan lansia di Indonesia menjadi sangat penting untuk diperhatikan karena beberapa alasan. Pertama, jumlah penduduk usia lanjut mengalami peningkatan yang signifikan selama empat puluh tahun terakhir. Hal itu ditunjukkan dengan adanya peningkatan jumlah lansia dari 5 juta tahun 1970 menjadi 18 juta tahun 2010. Jumlah tersebut diproyeksikan akan bertambah hingga lebih dari 71 juta tahun 2050 (Lembaga Demografi UI dan HelpAge International, 2012). Dari sisi persentase, jumlah lansia juga mengalami peningkatan yang signifikan, yaitu dari 4,5 persen tahun 1971 dan diperkirakan meningkat menjadi 19,89 persen tahun 2045 (BPPN, BPS dan UNFPA, 2018). Hal itu menunjukkan bahwa Indonesia akan segera memasuki era *population aging*.

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki perkembangan lansia cukup pesat adalah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Hasil proyeksi penduduk menunjukkan bahwa penduduk lansia (60 tahun ke atas) di DIY tahun 2045 mengalami peningkatan menjadi 19,7 persen dari 13,9 persen tahun 2015. Angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan angka nasional dan provinsi yang lain di Indonesia. Secara absolut, jumlah lansia diperkirakan akan mengalami peningkatan dari 511.700 jiwa tahun 2015 menjadi 1.024.800 jiwa tahun 2045 (BPPN, BPS, dan UNFPA, 2018). Perubahan angka tersebut menunjukkan bahwa struktur penduduk DIY telah terlebih dulu masuk ke struktur tua (*ageing population*) dibandingkan dengan angka nasional. Sementara itu, perbandingan antara angka ketergantungan lansia antara Indonesia adalah 14,02 persen dan di DIY mencapai angka 21,53 (BPS, 2018b). Hal

itu berarti bahwa Yogyakarta mengalami permasalahan yang lebih besar dibandingkan dengan nasional.

Pola yang mirip ditemukan di Kota Yogyakarta, yang ditunjukkan dengan adanya peningkatan jumlah lansia yang cukup signifikan. Pada 2016 jumlah populasi lansia di Kota Yogyakarta adalah 43.721 jiwa. Badan Pusat Statistik DIY (2018a) memprediksi angka tersebut akan terus mengalami peningkatan setiap tahunnya dan pada 2025 diperkirakan akan meningkat menjadi 56.949 jiwa. Masalah yang muncul kemudian adalah meningkatnya angka rasio ketergantungan lansia sebagai indikator bertambahnya beban yang harus ditanggung penduduk usia produktif. Pada skala yang lebih luas, hal tersebut juga berarti meningkatnya beban keluarga, masyarakat, dan pemerintah, terutama terkait dengan kebutuhan ekonomi, kesehatan, serta sosial psikologis lansia (Rustatiningsih, 2015).

Pembicaraan mengenai lansia tidak hanya penting karena jumlahnya yang terus meningkat, tetapi juga terkait dengan permasalahan yang dihadapi oleh lansia. Terdapat lima permasalahan yang dihadapi oleh lansia (Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2015), yaitu masalah ekonomi, psikologis, sosial, fisik, dan psikis. BPS (2018b) menyebutkan bahwa pada 2017 terdapat 48,91 persen lansia di Indonesia yang mengalami keluhan kesakitan. Hal ini menjadi permasalahan yang lebih serius karena banyak lansia yang belum tersentuh program-program pemerintah (Astuti, dkk., 2016).

Permasalahan sosial ditandai dengan berkurangnya intensitas interaksi sosial yang dilakukan lansia, baik dalam lingkungan keluarga maupun masyarakat, serta kehilangan teman sebaya (*peer group*). Hal ini menyebabkan munculnya perasaan kesepian dan kehilangan kontak dengan sesama lansia.

Data Susenas (2017) menunjukkan bahwa hampir 60 persen lansia Indonesia memiliki pasangan, sedangkan sisanya tidak memiliki pasangan, baik karena belum kawin, cerai hidup maupun cerai mati. Berdasarkan status tinggalnya, masih terdapat 9,8 persen lansia Indonesia yang tinggal sendiri dan 18,89 persen lansia yang hanya tinggal bersama pasangannya (BPS, 2018b).

Sementara itu, hasil penelitian Suriastini, dkk. (2016) menunjukkan bahwa persentase lansia di Yogyakarta yang mengalami demensia sebesar 20,1 persen. Hasil penelitian tersebut juga menunjukkan bahwa prevalensi demensia meningkat sejalan dengan meningkatnya umur. Pada umur 60-64 prevalensi demensia tercatat 7,0 persen dan pada umur 90+ meningkat sepuluh kali lipat menjadi 70,4 persen. Hasil lain yang menarik memperlihatkan bahwa prevalensi untuk perempuan lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki, serta lansia yang tinggal di desa memiliki prevalensi yang lebih tinggi dibandingkan dengan yang tinggal di kota.

Pembahasan selanjutnya adalah tentang ekonomi. Permasalahan ekonomi berakar pada fakta bahwa lansia kehilangan sumber pendapatan karena permasalahan fisik dan kesehatan serta sosial, yang tidak memungkinkan mereka produktif. Permasalahan ini, terutama untuk lansia perempuan yang pada awalnya tergantung pada di sektor pertanian. Permasalahan ini semakin parah dengan hilangnya dukungan ekonomi dan sosial dari penduduk di sekitarnya akibat berkembangnya sifat individualis. Kehidupan ekonomi lansia di Indonesia tergolong memprihatinkan. Hal itu berdasarkan data yang menunjukkan lansia di Indonesia masih didominasi oleh lansia dengan status rumah tangga dengan kelompok pengeluaran 40 persen terbawah yang jumlahnya mencapai 43,18 persen (BPS, 2018b).



Dalam rangka merespons permasalahan tersebut di atas, pemerintah telah melakukan berbagai usaha, baik secara normatif melalui undang-undang, peraturan pelaksanaan di bawahnya, maupun program yang secara operasional memberikan dukungan dan perawatan lansia. Sebagai contoh, hal ini dapat dilihat dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. Secara khusus, hal itu tercatat pada beberapa ayat di pasal 5 sebagai berikut. Ayat (1) menyatakan bahwa lanjut usia mempunyai hak yang sama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kemudian ayat (2) menyatakan bahwa sebagai penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia, mereka diberikan hak untuk meningkatkan kesejahteraan sosial yang meliputi a) pelayanan keagamaan dan mental spiritual; b) pelayanan kesehatan; c) pelayanan kesempatan kerja; d) pelayanan pendidikan dan pelatihan; e) kemudahan dalam penggunaan fasilitas, sarana, dan prasarana umum; f) kemudahan dalam layanan bantuan hukum; g) perlindungan sosial; dan h) bantuan sosial. Ayat (3) menjelaskan bahwa bagi lansia tidak potensial, mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud ayat (2) kecuali huruf "c", huruf "d", dan huruf "h". Selanjutnya ayat (4) bagi lanjut usia potensial, mereka mendapatkan kemudahan sebagaimana dimaksud ayat (2) kecuali huruf "g" (Astuti, dkk., 2016).

Regulasi tentang kesejahteraan lansia di level pusat merupakan acuan bagi pemerintah daerah untuk merumuskan regulasi atau program kelanjutusiaan. Thoha (2012) memberikan penafsiran tentang kebijakan publik yang merupakan hasil rumusan dari suatu pemerintahan. Dengan demikian, amanat undang-undang pada level kota dilaksanakan dengan perumusan program-program utama yang berkaitan dengan kesejahteraan

lansia (Rangkoly, dkk., 2014). Program yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk mengakomodasi amanat undang-undang tidak serta-merta memasukkan penerapan seluruh aspek kesejahteraan lansia. Dalam hal ini, pemerintah daerah melalui kewenangan umumnya mengambil prioritas program, seperti Pemerintah Kota Yogyakarta yang condong pada program kesehatan bagi lansia.

Dunn (1994) menyatakan bahwa dalam proses kebijakan publik, suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar dampak atau tujuan yang diinginkan dapat direalisasikan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ramdhani dan Ramdhani (2017) yang menyatakan pelaksanaan kebijakan secara sederhana adalah pelaksanaan atau penerapan suatu kebijakan. Implementasi kebijakan dimaksudkan supaya regulasi dan kebijakan yang telah dibuat dapat terealisasi dan memberikan manfaat secara nyata untuk masyarakat, khususnya lansia.

Dalam kaitannya dengan penjelasan di atas, muncul permasalahan penting yang menarik untuk dikaji. Pertama, apakah regulasi yang ada sampai saat ini, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota telah mencukupi sebagai landasan bagi program pelayanan lansia? Kedua, apakah regulasi di tingkat provinsi konsisten dengan tingkat nasional dan regulasi di tingkat kabupaten/kota juga konsisten dengan regulasi di tingkat provinsi? Ketiga, bagaimana regulasi yang telah ada diterjemahkan ke dalam program dan kegiatan di tingkat kabupaten/kota? Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan tersebut.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan bagian dari kajian yang lebih luas untuk mengintegrasikan IT (informasi dan teknologi) dalam pengembangan sistem perawatan lansia di

Kota Yogyakarta. Penelitian ini merupakan hasil tahap pertama kajian tersebut. Penelitian ini dilakukan dalam tiga tahap. Tahap pertama adalah melakukan analisis terhadap dokumen regulasi, baik di tingkat nasional, provinsi maupun Kota Yogyakarta. Adapun regulasi yang dianalisis meliputi Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Perda DIY No. 11 Tahun 2015 tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial, Keputusan Gubernur DIY No. 282/Kep/2014 tentang Penetapan Pengurusan Komisi Daerah Lanjut Usia, Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 61 Tahun 2013 tentang Pelayanan Rumah Sehat Lansia, Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 69 Tahun 2006 tentang Pembentukan Komisi Kota Lanjut Usia Kota Yogyakarta, Peraturan Wali Kota Yogyakarta No. 11 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Asistensi Sosial Bagi Lanjut Usia Terlantar Kota Yogyakarta, dan Keputusan Wali Kota Yogyakarta No. 25 Tahun 2016 tentang Penetapan Daftar Penerima Bantuan Sosial Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2016 dalam Bentuk Uang. Selanjutnya tahap kedua adalah melakukan survei kepada lansia di Desa Sorosutan, Kecamatan Umbulharjo, Kota Yogyakarta. Desa penelitian tersebut dipilih secara purposif dengan pertimbangan bahwa desa tersebut memiliki jumlah lansia terbanyak di Kecamatan Umbulharjo. Sementara itu, pemilihan Kecamatan Umbulharjo disebabkan oleh alasan yang sama, yaitu jumlah lansia di kecamatan tersebut adalah yang paling banyak dibandingkan dengan kecamatan lainnya di Kota Yogyakarta. Survei dilakukan terhadap 320 lansia yang dipilih secara acak dari populasi (lansia) sebanyak 7.564. Penentuan jumlah sampel dilakukan menggunakan rumus Slovin (Yamane,

1967) Tahap kedua ini ditujukan untuk mengidentifikasi kebutuhan lansia. Kemudian tahap ketiga adalah melakukan pendalaman isu kepada pemangku kepentingan di Kota Yogyakarta untuk memahami program perawatan lansia yang telah dilakukan di Kota Yogyakarta. Sumber informasi untuk tahap ketiga ini adalah Kepala Dinas Kesehatan, staf bagian Lansia Dinas Sosial, Kepala Dinas Pengendalian Penduduk dan KB, Plt. Kepala Dinas Kominfo, dan staf Dinas Dukcapil.

Analisis data yang digunakan untuk tahap pertama adalah dengan melakukan analisis isi terhadap tiap regulasi dan melakukan komparasi antarregulasi tersebut. Analisis untuk tahap kedua dilakukan secara deskriptif, menggunakan tabel tunggal. Sementara itu, analisis tahap ketiga adalah melakukan analisis deskriptif kualitatif untuk mendeskripsikan fakta, opini, dan argumen yang terkait dengan topik penelitian.

## **Hasil dan Pembahasan**

### *1. Regulasi Perawatan Lansia*

Pemerintah telah menetapkan arah kebijakan lanjut usia sebagaimana tertuang di dalam RPJMN 2015-2019. Terdapat dua arah kebijakan yang penting. Pertama, peningkatan pemenuhan hak dasar dan inklusivitas lansia dengan cara meningkatkan advokasi regulasi dan kebijakan di tingkat pusat dan daerah untuk pemenuhan hak dasar lansia serta meningkatkan penyuluhan sosial untuk pendidikan dan kesadaran masyarakat mengenai lingkungan inklusif bagi lansia. Kedua, memperkuat skema perlindungan sosial bagi lansia. Salah satu kata kunci dalam arah kebijakan tersebut adalah pemenuhan hak dasar lansia dan perlindungan sosial bagi lansia. Untuk mewujudkan hal tersebut, perlu dukungan peraturan perundangan yang

mampu menjadi dasar bagi implementasi kebijakan lansia, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, pemerintah menetapkan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang telah disempurnakan bersama Sistem Perlindungan Sosial Nasional (SPSN). Sistem itu kemudian didukung oleh peraturan perundang-undangan dan pendanaan serta sistem Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang dapat memberikan perlindungan penuh kepada masyarakat luas secara bertahap (Bappenas, 2015). Dengan demikian, sebenarnya fondasi bagi kebijakan lansia di Indonesia telah cukup kuat.

Sementara itu, regulasi mengenai kesejahteraan lansia telah cukup banyak dikeluarkan pemerintah, baik melalui peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan menteri, maupun peraturan lain yang mengikat untuk menjamin kehidupan dan kesejahteraan lansia. Regulasi tersebut dibuat, salah satunya, untuk mewujudkan adanya pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, melalui sistem jaminan sosial dan kesejahteraan yang disusun, ditata, dan dikembangkan untuk memastikan dan memantapkan pemenuhan hak-hak rakyat pelayanan sosial dasar, tidak terkecuali lansia. Selain itu, regulasi tentang jaminan sosial dan kesejahteraan lansia merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan agenda prioritas Nawacita, yaitu inklusivitas penduduk disabilitas dan lansia.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia merupakan kebijakan pertama yang berkaitan dengan lansia di Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tersebut ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia dan dikawal

melalui Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004 tentang Pembentukan Komisi Nasional Lanjut Usia. Namun, Saputro, dkk. (2015) menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tersebut telah saatnya dievaluasi mengingat peraturan tersebut berbeda situasi dengan perkembangan lansia saat ini.

Pemerintah juga secara khusus telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial untuk menjamin kesejahteraan kaum marginal. Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan sosial diartikan sebagai sebagai suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial. Oleh sebab itu, arah kebijakan jaminan sosial dan kesejahteraan diupayakan untuk memenuhi kebutuhan dasar, serta memperkuat upaya jaminan sosial dan kesejahteraan bagi lansia.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lansia serta Keputusan Presiden Nomor 93/M/2005 tentang Penunjukan dan Keanggotaan Komisi Nasional untuk Lansia (2005-2008), dan peraturan khusus yang diberlakukan untuk mengatasi hal-hal yang berkaitan dengan lansia merupakan bentuk perhatian Pemerintah Indonesia terhadap lansia (Abikusno, 2007). Hal tersebut terlihat dari isi peraturan sebagaimana tentang kesejahteraan lansia kesejahteraan lansia ditunjukkan dalam Tabel 1 berikut.

*Perawatan Lansia: Menerjemahkan Peraturan Nasional  
ke dalam Program Lokal di Kota Yogyakarta*

**Tabel 1 Regulasi tentang Jaminan Sosial dan Kesejahteraan Lansia**

No	Level	Jenis Peraturan	Isi
1	Nasional	Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah	<b>Pasal 2 ayat 3, Pasal 13, dan Pasal 14</b> Amanat pelaksanaan otonomi daerah urusan wajib
		Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik	<b>Pasal 29 ayat 1:</b> Pelayanan pada masyarakat khusus termasuk lansia
		Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah	<b>Pasal 70 Ayat 3:</b> Rincian Belanja Daerah menurut fungsi, salah satunya untuk perlindungan sosial
		Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan	<b>Pasal 138 ayat 1, Pasal 138 ayat 2, Pasal 140,</b> Upaya pemeliharaan kesehatan dan penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan bagi lanjut usia
		Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia	<b>Pasal 5 ayat 2, Pasal 14 ayat 2, Pasal 15 ayat 2, Pasal 16 ayat 2, Pasal 17 ayat 2</b> Berbagai bentuk penghormatan dan penghargaan kepada lanjut usia
		Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial	<b>Pasal 9 ayat 1 dan 3, Pasal 12, pasal 17 ayat 6</b> Jaminan sosial dan pemberdayaan sosial
		Peraturan Menteri Sosial Nomor 184 Tahun 2011 tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial	<b>Pasal 4, Pasal 5, Pasal 38 ayat 2</b> Fungsi dan peran Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial
		Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut Usia	<b>Pasal 2, Pasal 5, Pasal 17, pasal 21 a dan b, pasal 22 ayat 1 dan 2, pasal 23, a-d, Pasal 28 ayat 1</b> Jenis dan pelaksanaan pedoman pelayanan lanjut usia
		Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 65 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan dan Pembinaan Pemberdayaan Masyarakat Bidang Kesehatan	<b>Bab II bagian A, Pasal 3</b> Pemberdayaan masyarakat dan kelompok dalam meningkatkan kesejahteraan di bidang kesehatan
		Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar	Tata pelaksanaan program Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar
Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 12 Tahun 2013 tentang Program ASLUT	<b>Pasal 1, Pasal 2, Pasal 17, Pasal 21</b> Tujuan dan pelaksanaan Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar (ASLUT)		
Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Komisi Daerah Lanjut Usia dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Penanganan Lanjut Usia di Daerah	<b>Pasal 1, Pasal 2 ayat 1, Pasal 2 ayat 2, Pasal 5, Pasal 6</b> Amanah pembentukan komisi daerah lanjut usia sebagai upaya penanganan masalah lanjut usia		

Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor 25 tahun 2016 tentang Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lansia Tahun 2016-2019	<b>Pasal 1, Pasal 2</b> Pengaturan dan ruang lingkup Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lanjut Usia Tahun 2016-2019
Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Pedoman Pengembangan Kawasan Ramah Lanjut Usia	<b>Pasal 3, Pasal 5,</b> Tujuan dan kriteria dalam pengembangan Kawasan Ramah Lanjut Usia
Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pedoman Penghargaan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia	<b>Pasal 3, Pasal 5 ayat 1</b> Tujuan dan sasaran pemberian penghargaan kesejahteraan sosial lanjut usia
Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2018 tentang Standar Nasional Rehabilitasi Sosial Lanjut Usia	<b>Pasal 6, Pasal 11, Pasal 47, Pasal 48 ayat 1</b> Tujuan, bentuk, dan standar sarana prasarana rehabilitasi sosial lanjut usia
Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 tentang Standar Nasional Lembaga Kesejahteraan Sosial	<b>Lampiran B:</b> Upaya mewujudkan LKS yang memenuhi standar/ spesifikasi teknis sebagai pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial
Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 254 tahun 2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga	<b>Pasal 4, Pasal 6 ayat 1, Pasal 6 Ayat 7</b> Anggaran Belanja dan tujuan penggunaan, dan bentuk dari bantuan sosial
Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah	<b>Pasal 26 Ayat 2, Pasal 116</b> Belanja penyelenggaraan urusan wajib
Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota	<b>Pasal 3, Pasal 7 Ayat 2</b> Berbagai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah termasuk pemberdayaan masyarakat dan sosial.
Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia	<b>Pasal 7, Pasal 8 Ayat 2, Pasal 9 Ayat 2, Pasal 16 Ayat 2, Pasal 17 Ayat 2, Pasal 34 Ayat 2, Pasal 35 Ayat 2, Pasal 36 Ayat 2</b> Berbagai pelayanan terhadap lanjut usia
Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial	<b>Pasal 37, dan Bab III Jaminan Sosial Pasal 10 ayat 1-2</b> Sarana dan prasarana Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial
Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004 Komisi Nasional Lanjut Usia	<b>Pasal 3, Pasal 20</b> Pembentukan Komisi Nasional Lanjut Usia dan amanah pembentukan Komisi Daerah Lanjut Usia
Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 129 / HUK / 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota	<b>Pasal 4 ayat 1(d)</b> Pelayanan dalam rangka penanggulangan masalah sosial yang bersifat lintas kabupaten/kota
Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Lanjut Usia di Pusat Kesehatan Masyarakat	<b>Pasal 3, Pasal 4 Ayat 2, Pasal 6 Ayat 2, Pasal 10</b> Jenis-jenis pelayanan kesehatan Lanjut Usia di Puskesmas

*Perawatan Lansia: Menerjemahkan Peraturan Nasional  
ke dalam Program Lokal di Kota Yogyakarta*

2	Provinsi	Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja	<b>Pasal 29, Pasal 30 Ayat 2</b> Fungsi, peran, dan bidang Dinas Sosial dalam pelayanan kesejahteraan masyarakat termasuk untuk penduduk lanjut usia.
		Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik	<b>Pasal 24 Ayat 1, Pasal 25, Pasal 34,</b> Standar pelayanan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat umum dan masyarakat khusus termasuk lanjut usia
		Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2015 tentang Lembaga Kesejahteraan Sosial	<b>Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13</b> Fungsi dari LKS, jenis pelayanan kesejahteraan di tingkat provinsi, dan kegiatan dalam kesejahteraan sosial di wilayah DIY
		Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 282/Kep/2014 tentang Penetapan Pengurus Komisi Daerah Lanjut Usia Provinsi DIY periode 2014 – 2017	Penetapan susunan pengurus Koda Lansia tingkat Provinsi periode 2014-2017.
3	Kota	Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 61 Tahun 2013 tentang Pelayanan Rumah Sehat Lansia di Kota Yogyakarta	<b>Pasal 2, Pasal 3, Pasal 6</b> Maksud, tujuan, dan cakupan pelayanan Rumah Sehat Lansia (Rusela) adalah untuk menaikkan derajat kesehatan bagi lanjut usia di Kota Yogyakarta.
		Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 46 Tahun 2012 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, Fungsi dan Rincian Tugas Unit Pelaksana Teknis Penyelenggara Jaminan Kesehatan Daerah dan Pusat Kesehatan Masyarakat pada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta	<b>Pasal 3, Pasal 4 Ayat 1, Pasal 8 Ayat 1, Pasal 12 Ayat 1</b> Tugas Unit Pelaksana Teknis dalam bidang kesehatan di Kota Yogyakarta
		Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 69 tahun 2006 tentang Pembentukan Komisi Kota Lanjut Usia Kota Yogyakarta	Maksud dan tujuan dari pembentukan komisi kota lanjut usia Kota Yogyakarta
		Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pembentukan <i>Emergency Medical Services System</i> (EMSS) di Wilayah Kota Yogyakarta	<b>Pasal 1 Poin 7, Pasal 2 Pasal 3</b> Pengertian, maksud, dan tujuan, <i>Emergency Medical Services System</i> (EMSS) dalam bidang pelayanan gawat darurat untuk masyarakat.
		Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Asistensi Sosial bagi Lanjut Usia Terlantar Kota Yogyakarta	<b>Pasal 2 Ayat 1 dan 2, Pasal 4, Pasal 5 Ayat 1</b> Sistem pemberian bantuan dalam bentuk Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (ASLUT) Kota Yogyakarta.
		Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2008 tentang izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan	<b>Pasal 3, Pasal 6, Pasal 7 Ayat 1</b> Jenis dan peran dari sarana kesehatan dan tenaga kesehatan.
		Keputusan Wali Kota Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2016 tentang Penetapan Daftar Penerima Bantuan Sosial Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun Anggaran 2016 dalam Bentuk Uang	Berdasarkan Keputusan Wali Kota Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2016 terdapat beberapa Kelompok Usaha Ekonomi Produktif Lanjut Usia Potensial (UEP-LU) yang menerima bantuan sosial

Sumber: Hasil Telaah Dokumen Kebijakan, 2018

Berdasarkan sudut pandang normatif, regulasi pada tingkat nasional cukup menjadi landasan bagi program pelayanan dan perawatan lansia untuk tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hal ini ditunjukkan dari banyaknya regulasi yang mengatur aspek kesehatan, sosial, dan ekonomi. Salah satu regulasi tersebut adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yang hanya memuat sedikit substansi yang berkaitan dengan lansia, yaitu mengenai jaminan sosial bagi lansia yang tercantum pada pasal 9 ayat 1-3. Isi dari pasal tersebut adalah sebagai berikut.

1. Jaminan sosial dimaksudkan untuk
  - a) menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi,
  - b) menghargai pejuang, perintis kemerdekaan, dan keluarga pahlawan atas jasa-jasanya.
2. Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan dalam bentuk asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan.
3. Jaminan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diberikan dalam bentuk tunjangan berkelanjutan. Peningkatan kegiatan keagamaan sesuai dengan agama dan keyakinannya masing-masing.

Pada aspek ekonomi, pemerintah telah mengeluarkan regulasi sebagai dasar hukum pelaksanaan investasi sosial melalui Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Pemerintah berupaya untuk memberikan akses dan pelayanan kesempatan kerja bagi lanjut usia potensial, baik pada sektor formal maupun sektor nonformal. Hal ini berarti

bahwa pemerintah memberikan kesempatan bagi lansia untuk mengembangkan dan menyalurkan potensinya melalui peluang kesempatan kerja. Dengan demikian, secara keseluruhan, regulasi pemerintah mengenai perlindungan dan jaminan ekonomi bagi lansia telah cukup memadai.

Pada aspek kesehatan, pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan menjamin upaya peningkatan dan pemeliharaan kesehatan dengan prinsip nondiskriminasi. Salah satu komitmen pemerintah adalah memberikan keringanan biaya kesehatan yang diberikan kepada lansia yang kurang mampu untuk mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai dengan peraturan perundangan. Dengan demikian, secara keseluruhan, regulasi pemerintah telah mengakomodasi perlindungan dan jaminan kesehatan bagi lansia.

Dilihat dari aspek lainnya, seperti sarana dan prasarana, serta administrasi dan informasi, pemerintah telah mengeluarkan regulasi, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial. Dalam undang-undang tersebut, pasal 17 ayat 6 menyebutkan bahwa pelayanan yang diberikan bermaksud memberikan aksesibilitas kepada lansia, terutama di tempat-tempat umum yang dapat menghambat mobilitas lanjut usia. Sementara itu, pasal berikutnya, yaitu pasal 18 ayat 1, mengatur ketentuan pelayanan administrasi bagi lansia yang meliputi,

1. memperoleh Kartu Tanda Penduduk (KTP) seumur hidup;
2. melaksanakan kewajibannya membayar pajak negara;
3. memperoleh pelayanan kesehatan pada sarana kesehatan milik pemerintah;
4. melaksanakan pernikahan; dan

5. melaksanakan kegiatan lain yang berkenaan dengan pelayanan umum.

Namun, secara khusus, UU No. 13 Tahun 1998 perlu direvisi dalam rangka penyempurnaan untuk merespons perubahan konteks yang terjadi selama dua puluh tahun. Hal ini senada dengan hasil kajian yang dilakukan oleh Kantor Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (2015) yang menyarankan pemerintah merevisi undang-undang tersebut.

## *2. Kebijakan Lansia di Level Lokal*

Regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat untuk mendorong inklusivitas bagi lansia telah menjadi amanat bagi pemerintah daerah di level daerah/kota. Wijaya dan Suparto (dalam Pasolong, 2007: 56) mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik. Dalam hal ini, pemerintah daerah dituntut untuk mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan jaminan sosial dan kesejahteraan ke dalam program pemerintah.

Mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 60 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Komisi Daerah Lanjut Usia (Lampiran Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2016), pemerintah daerah provinsi melalui Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 282/Kep/2014 tentang Penetapan Pengurus Komisi Daerah Lanjut Usia Provinsi DIY Periode 2014–2017 telah menetapkan susunan pengurus Komisi Daerah Lansia di DIY. Hal tersebut konsisten diterapkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta yang mengeluarkan Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2006 tentang Pembentukan Komisi Kota Lanjut Usia Kota Yogyakarta. Konsekuensi dari adanya komisi ini adalah komitmen pemerintah daerah untuk mengarahkan, membimbing, dan menciptakan

suasana yang menunjang terlaksananya upaya peningkatan kesejahteraan sosial lanjut usia (Silviany, 2015). Dalam hal ini, Komisi Kota Lanjut Usia di DIY dapat bertindak sebagai inisiator dalam merumuskan program-program berbasis kesejahteraan lansia.

Berbagai bentuk program untuk lansia di Kota Yogyakarta diimplementasikan dengan strategi pemberdayaan, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, serta membangun dan mengembangkan partisipasi dan advokasi atas dasar kesetiakawanan sosial (Bappenas, 2015). Upaya-upaya untuk mendorong terwujudnya program kesejahteraan lansia di Kota Yogyakarta merupakan program dan kewenangan yang dijalankan oleh Dinas Kesehatan dan Dinas Sosial Kota Yogyakarta.

Hasil penelitian Khotimah, dkk. (2016) memaparkan bahwa permasalahan yang dialami oleh lansia di Kota Yogyakarta dapat dikategorikan menjadi lima dimensi berikut. Pertama adalah fisik, yang meliputi perubahan fisik, seperti penurunan kondisi fisik, pendengaran dan penglihatan yang berkurang, kulit keriput, serta rambut yang memutih. Kedua adalah psikologis, yang meliputi terjadinya gangguan persepsi, gangguan saat berkomunikasi, penurunan konsentrasi, penurunan daya ingat, mengalami perubahan sikap dan perilaku, serta perubahan pada aspek emosi dan perasaan. Ketiga adalah mental spiritual, yang meliputi seberapa percayanya lansia kepada Tuhan dan agama, bagaimana peran keluarga dalam memperkuat keimanan. Keempat adalah sosial kemasyarakatan karena sebagian besar lansia cenderung mengalami perubahan sosial, dalam hal ini masyarakat serta keluarga sangat berperan penting untuk melakukan upaya membangun kepedulian antara sesama lansia dan masyarakat dengan cara memaksimalkan aktivitas lansia dalam kegiatan-kegiatan,



seperti arisan, pengajian, kerajinan, serta kegiatan-kegiatan seni budaya. Kelima adalah pengembangan potensi karena lansia cenderung diam di rumah atau mengerjakan hal-hal sederhana, seperti menunggu cucu.

Berdasarkan hasil survei, permasalahan lansia di Kota Yogyakarta dapat dikelompokkan menjadi tiga isu utama, yaitu kesehatan, sosial, dan ekonomi. Hal tersebut sesuai dengan implementasi program untuk lansia di Kota Yogyakarta yang secara garis besar memprioritaskan pada isu utama tersebut.. Isu utama tersebut adalah isu kesehatan yang pelaksanaan programnya dilakukan oleh Dinas Kesehatan, serta isu sosial dan ekonomi yang programnya dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Yogyakarta. Program-program tersebut dimaksudkan untuk mengurangi permasalahan lansia di Kota Yogyakarta. Hal ini dapat dilihat dari diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah provinsi DIY. Dalam perda tersebut, diamanatkan bahwa Dinas Sosial merupakan penanggung jawab permasalahan lansia. Peraturan tersebut merupakan turunan

dari amanat yang tercantum pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Permasalahan kesehatan, sosial, dan ekonomi lansia sebagaimana telah dijelaskan merupakan permasalahan yang banyak dialami, baik oleh lansia, keluarga lansia, masyarakat maupun pemerintah. Hal ini sesuai dengan pernyataan Astuti, dkk. (2016) yang menyatakan bahwa masalah kesehatan merupakan masalah yang paling sering dialami pada lansia di Indonesia. Selain tidak memiliki jaminan kesehatan maupun dana pensiun, banyak lansia belum tersentuh program-program pemerintah.

Kemudian Pemerintah Kota Yogyakarta berupaya untuk meningkatkan kualitas kesehatan lansia dengan melakukan peningkatan akses dan kualitas pelayanan dasar serta rujukan dengan mengembangkan pelayanan perawatan pada lansia. Adapun program-program yang telah diimplementasi Pemerintah Kota Yogyakarta untuk meningkatkan kualitas kesehatan lansia oleh Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta ditunjukkan dalam Tabel 2 berikut.

**Tabel 2 Program Kesehatan Lansia di Kota Yogyakarta**

No	Program Kesehatan
1	Akses dan Mutu Pelayanan Kesehatan a. Rawat jalan dan kunjungan gangguan jiwa di Puskesmas Kota Yogyakarta b. Sarana kesehatan (rumah sakit) dengan kemampuan pelayanan gawat darurat (Gadar) Level 1 Kota Yogyakarta
2	Meningkatkan sediaan farmasi dan alat kesehatan yang memenuhi standar dan terjangkau oleh masyarakat dengan Indikator Kerja Utama "Persentase Ketersediaan Obat dan Vaksin"
3	Menetapkan standar pelayanan minimal: pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kesehatan rujukan, penyelidikan epidemiologi dan penanggulangan KLB, serta promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat
4	Upaya inovasi kesehatan a. <i>Yogyakarta Emergency Services</i> 118 (Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pembentukan <i>Emergency Medical Services System</i> (EMSS) di Wilayah Kota Yogyakarta) b. Upaya promosi kesehatan di ruang tunggu puskesmas
5	Pelayanan Rumah Sehat Lansia (Rusela) upaya promotif dan preventif tentang penyakit degeneratif untuk lansia
6	Pelayanan upaya promosi kesehatan di tempat-tempat ibadah (masjid dan musala)

Sumber: Hasil Olah Data, 2018

## *Perawatan Lansia: Menerjemahkan Peraturan Nasional ke dalam Program Lokal di Kota Yogyakarta*

Berdasarkan program-program tersebut dan apabila dibandingkan dengan regulasi tentang perlindungan dan jaminan kesehatan lansia di tingkat pusat, Pemerintah Kota Yogyakarta telah mengimplementasi program dengan lebih baik. Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Kesehatan telah memberikan perlindungan dan jaminan kesehatan bagi lansia di Kota Yogyakarta sesuai dengan prioritas kebijakan yang telah diamanatkan, baik oleh peraturan perundangan maupun sesuai dengan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas kesehatan lansia di Kota Yogyakarta. Dinas Kesehatan mengungkapkan berbagai layanan selain Rusela yang dapat dimanfaatkan oleh lansia, seperti layanan gawat darurat (YES 118 dan PVC 119) yang diatur dalam Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pembentukan *Emergency Medical Services System* (EMSS) di Wilayah Kota Yogyakarta. Di samping itu, ada pula pelayanan psikologis di puskesmas dan penerapan sistem puskesmas santun lansia yang diatur dengan Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 46 Tahun 2012 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan, Fungsi dan Rincian Tugas Unit Pelaksana Teknis Penyelenggara Jaminan Kesehatan Daerah dan Pusat Kesehatan Masyarakat Pada Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta.

Namun, sumber daya manusia, anggaran, infrastruktur, dan lingkungan sosial budaya untuk mendukung kesejahteraan lansia di DIY masih perlu ditingkatkan. Fasilitas publik di lingkungan publik belum ramah lansia dan aksesibilitas pada pusat-pusat pelayanan lansia juga masih terbatas (Yanuardi, dkk., 2017). Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu informan Dinas Kesehatan, tampak bahwa peran puskesmas dalam pelayanan psikologis masih belum optimal karena masih banyak lansia belum mengetahui keberadaan

pelayanan psikologis di puskesmas meskipun seluruh puskesmas di Kota Yogyakarta memiliki pelayanan konseling psikologis.

*“Kota Yogyakarta memiliki layanan gawat darurat berupa panggilan 118 atau 119 yang terhubung dengan ambulans dan dokter 24 jam. Layanan konseling psikologis terdapat di seluruh puskesmas di Kota Yogyakarta, namun ini menjadi kendala karena banyak masyarakat yang tidak mengetahui fungsi layanan ini. Seluruh puskesmas di Kota Yogyakarta telah menerapkan kebijakan santun lansia, yakni membedakan pendaftaran, antrean, dan layanan untuk lansia.”*

Pelayanan Rusela adalah wujud implementasi program pada bidang kesehatan. Program ini diatur dalam Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 61 Tahun 2013 tentang Pelayanan Rumah Sehat Lansia di Kota Yogyakarta. Peraturan tersebut mengacu pada Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik pada Level Provinsi, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pada Level Nasional. Di Rusela, terdapat berbagai kegiatan yang dapat meningkatkan kesehatan dan interaksi sosial lansia, seperti penyuluhan kesehatan, cek kesehatan, dan senam lansia. Kelemahan dari program ini adalah belum dapat menjangkau sepenuhnya lansia di Kota Yogyakarta karena hanya terdapat satu Rusela di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, kegiatan lebih sering diadakan untuk lansia setempat, yakni lansia yang berada di Kelurahan Sorosutan. Hal tersebut seperti yang dikemukakan oleh Kepala Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta berikut ini.

“Kegiatan di Rusela rutin diadakan setiap Rabu dan Sabtu, Rabu untuk penyuluhan dari dinas atau puskesmas dan Sabtu untuk senam lansia. Terkadang juga ada kegiatan dari luar pemerintah, seperti mahasiswa atau komunitas tertentu untuk sosialisasi kepada lansia.”

Hasil survei menunjukkan bahwa 35 persen lansia membutuhkan kegiatan sosial dan 40 persen di antaranya membutuhkan perkumpulan lansia. Kebutuhan tersebut terkait dengan permasalahan yang dihadapi oleh sebagian besar lansia, yaitu kesepian (33 persen). Permasalahan dan kebutuhan tersebut sekaligus menggambarkan bahwa lansia membutuhkan rekan sebaya (*peer group*). Rusela merupakan program yang dapat mengakomodasi permasalahan dan kebutuhan lansia tersebut.

Sementara itu, dilihat dari aspek sosial, Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Sosial terus berupaya untuk memberikan jaminan sosial dan kesejahteraan bagi lansia. Kesadaran bersama bahwa masalah sosial pada lansia dapat disebabkan oleh perubahan pola kehidupan, sistem kekeluargaan, nilai sosial ketelantaran, korban tindak kekerasan, serta *social exclusion* harus ditumbuhkan (Astuti, dkk., 2016). Oleh karena itu, hubungan

sosial kemasyarakatan lansia perlu dibangun dengan kreatif di lingkup yang masih dapat diakses oleh lansia (BKKBN, 2014).

Dalam merespons permasalahan sosial dan ekonomi lansia, Pemerintah Kota Yogyakarta membuat program-program berperspektif jaminan sosial dan kesejahteraan ekonomi untuk meningkatkan kualitas kehidupan sosial lansia di Kota Yogyakarta. Adapun program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Sosial, di antaranya, adalah 1) Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (ASLUT); 2) Pendampingan dan Perawatan Sosial Lanjut Usia di Rumah (*home care*); 3) Penanganan Lanjut Usia dalam Situasi Darurat; serta 4) Usaha Ekonomi Produktif (UEP) Lanjut Usia. Tabel 3 berikut menyajikan program sosial lansia di Kota Yogyakarta.

Dibandingkan dengan regulasi terkait jaminan sosial dan kesejahteraan, program-program yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menangani permasalahan sosial dan ekonomi dirasa telah cukup memadai. Hal ini karena secara keseluruhan, amanat perundang-undangan tentang jaminan sosial dan kesejahteraan telah diimplementasi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Jenis program kesejahteraan lansia di DIY merujuk pada peraturan perundangan pemerintah pusat yang

**Tabel 3 Program Sosial dan Ekonomi Lansia di Kota Yogyakarta**

ASLUT	Home Care
Asistensi sosial untuk lanjut usia terlantar. Dimungkinkan partisipasi masyarakat setempat untuk lansia terlantar	Pemenuhan kebutuhan dasar dan pendampingan lansia terlantar/hidup sendiri di rumah
Reguler Pant	UEP
Pemenuhan kebutuhan dasar lanjut usia yang tinggal di pant	Peningkatan penghasilan dan pendapatan lanjut usia yang masih dapat produktif

Sumber: Hasil Olah Data, 2018

*Perawatan Lansia: Menerjemahkan Peraturan Nasional  
ke dalam Program Lokal di Kota Yogyakarta*

dilakukan dalam bentuk pelayanan lansia di Balai Pelayanan Sosial Tresna Werdha (BPSTW) untuk memberikan *day care service* dan *trauma service* serta pelayanan kesejahteraan lansia berbasis masyarakat yang didanai APBN/APBD, yaitu ASLUT, jaminan sosial lanjut usia (JSLU), UEP, *home care*, *day care* dan *family support* (Yanuardi, dkk., 2017).

Program asistensi sosial lanjut usia terlantar (ASLUT) pada level kota diatur dalam Peraturan Wali Kota Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Asistensi Sosial Bagi Lanjut Usia Terlantar Kota Yogyakarta. Program ASLUT dimaksudkan untuk memberikan pendampingan dan perlindungan sosial lansia supaya memberi kemudahan bagi lansia tidak potensial agar dapat mewujudkan taraf hidup yang wajar. Program ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Sosial Lansia, Peraturan Menteri sosial RI Nomor 12 Tahun 2013 tentang Program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar, Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 129/HUK/2008 tentang Standar Pelayanan Minimal (SPM) Bidang Sosial Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota pasal 4 ayat 1(d), dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial BAB III Jaminan Sosial pasal 10 ayat 1-2. Sementara itu, pedoman pelaksanaan ASLUT telah diatur melalui Peraturan Menteri Sosial Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar.

Penanganan lanjut usia dalam situasi darurat yang dijalankan Pemerintah Kota Yogyakarta sesuai dengan regulasi pemerintah, yaitu Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelayanan Sosial Lanjut

Usia pasal 20 ayat 1 dan 2, pasal 21 a dan b, pasal 22 ayat 1 dan 2, serta pasal 23 a-d. Pelayanan sosial kedaruratan lanjut usia dimaksudkan sebagai tindakan yang mendesak harus dilakukan dengan melakukan identifikasi masalah dan kebutuhan lanjut usia, serta merumuskan mekanisme pelaksanaan kegiatan dan rujukan. Staf di Dinas Sosial Kota Yogyakarta menyebutkan bahwa penanganannya dilakukan dengan bantuan Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) sebagai pihak yang mengidentifikasi permasalahan di lapangan. Berikut adalah kutipan wawancaranya,

*“Dahulu TKSK bernama Maskot, saat ini disebut Tenaga Kesejahteraan Sosial karena sesuai dengan tugasnya dalam membantu Dinas Sosial untuk mengidentifikasi permasalahan kesejahteraan sosial secara langsung di lapangan.”*

Hasil survei menunjukkan bahwa lansia juga membutuhkan dukungan ekonomi. Hal ini ditunjukkan dengan adanya 64 persen lansia (yang pada umumnya adalah perempuan) tidak bekerja. Meskipun sebenarnya anggota keluarga memiliki tanggung jawab untuk menafkahi anggota keluarga yang berusia lanjut, faktanya menunjukkan bahwa tidak semua keluarga mampu melakukannya. Untuk itu, peran pemerintah menjadi sangat penting. Salah satu program yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta adalah program usaha ekonomi produktif (UEP).

Program Usaha Ekonomi Produktif (UEP) di Kota Yogyakarta merupakan serangkaian kegiatan yang ditujukan untuk meningkatkan kemampuan dalam mengakses sumber daya ekonomi, meningkatkan kemampuan usaha ekonomi, meningkatkan produktivitas kerja, serta

meningkatkan penghasilan, tabungan, dan menciptakan kemitraan usaha yang saling menguntungkan (Rachmiyati, 2011). Secara ideal, program ini diharapkan mampu membantu lansia memenuhi kebutuhan ekonominya. Akan tetapi, pelaksanaannya masih belum dapat berjalan secara optimal karena berbagai kendala yang dihadapi.

Penjelasan terhadap program yang tidak optimal tersebut paling tidak dapat dirujuk secara teoretis pada teori yang dikemukakan oleh Van Meter and van Horn (1975), Cheema dan Rondinelli (1983), serta George Edward III (1990) (lihat Subarsono, 2011). Ketiga teori tersebut menjelaskan bahwa salah satu faktor yang memengaruhi implementasi suatu kebijakan adalah faktor sumber daya. Wawancara kepada para pemangku kepentingan, khususnya Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan pelayanan lansia, menjelaskan bahwa persoalan utama yang dihadapi adalah kecukupan sumber daya manusia, terutama kualitasnya, dan sumber daya keuangan (anggaran). Satu hal penting yang juga perlu dicatat adalah infrastruktur yang kurang memadai telah menyebabkan terhambatnya pelaksanaan program di lapangan. Sementara itu, faktor struktur organisasi, disposisi dan lingkungan sangat memadai sehingga tidak menjadi faktor penghambat dalam implementasi.

## Kesimpulan

Berikut adalah beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini.

1. Regulasi terkait perawatan lansia di tingkat nasional, provinsi, dan kota tergolong mencukupi sebagai landasan dalam pelaksanaan program pelayanan lansia jika ditinjau dari sudut pandang normatif.
2. Beberapa regulasi tingkat provinsi tergolong konsisten dengan tingkat nasional, seperti peraturan pembentukan Komisi Nasional Lanjut Usia di tingkat nasional dan Komisi Daerah Lanjut Usia di DIY, peraturan pelaksanaan program penyediaan sarana pelayanan publik, serta peraturan peningkatan kesejahteraan sosial melalui program ASLUT. Hal tersebut serupa dengan beberapa regulasi tingkat kota yang juga telah konsisten dengan tingkat provinsi, seperti peraturan pembentukan Komisi Kota Lanjut Usia di Kota Yogyakarta, penyediaan fasilitas Rumah Sehat Lansia, dan pelaksanaan program ASLUT di Kota Yogyakarta.
3. Terdapat beberapa program perawatan lansia yang telah diimplementasikan di Kota Yogyakarta sebagai bentuk penerjemahan regulasi di tingkat nasional, provinsi, dan kota. Berikut adalah beberapa di antaranya. Pertama adalah program kesehatan, yang terdiri atas rawat Jalan dan kunjungan gangguan jiwa di Puskesmas Kota Yogyakarta, *Yogyakarta Emergency Services 118*, pelayanan Rumah Sehat Lansia (Rusela), dan pelayanan upaya promosi kesehatan di tempat-tempat ibadah. Kedua adalah program sosial dan ekonomi, yang terdiri atas Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (ASLUT), *home care*, reguler panti, dan program Usaha Ekonomi Produktif (UEP). Namun, penerapan program belum optimal karena belum mampu secara signifikan mengatasi seluruh permasalahan lansia, seperti program belum menyentuh seluruh lansia yang ada di Kota Yogyakarta, masih terdapat fasilitas publik yang belum ramah lansia ditinjau berdasarkan aksesibilitasnya, dan pengetahuan lansia terkait program

tergolong kurang. Pelaksanaan program yang tidak optimal tersebut, terutama terkait dengan ketersediaan kualitas sumber daya manusia yang belum memadai dan keterbatasan anggaran.

## Daftar Pustaka

- Abikusno, N. 2007. *Older Population In Indonesia: Trend, Issues, And Policy Responces*. Jakarta: UNFPA.
- Astuti, M., Sauqi., dan Ariani, D. 2016. "Implementasi Kebijakan Asistensi Sosial Lanjut Usia Telantar". *Jurnal Sosio Konsepsia*, 5 (1).
- Badan Pusat Statistik. 2015. *Statistik Penduduk Lanjut Usia 2014*. Jakarta: BPS.
- . 2017. *Survei Sosial Ekonomi Nasional Kor 2017*. Jakarta: BPS.
- . 2018a. *Proyeksi Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015-2025*. Yogyakarta: BPS.
- . 2018b. *Statistik Penduduk Lanjut Usia 2017*. Jakarta: BPS
- Bappenas. 2015. *Perlindungan Sosial Lanjut Usia*. Depok: Bappenas.
- BKKBN. 2014. *Paket Modul: Bina Keluarga Lansia*. Yogyakarta: BKKBN.
- BPPN, BPS, UNFPA. 2018. *Proyeksi Penduduk Indonesia (Indonesian Population Projection) 2015-2045*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pusat Statistik, United Nations Population Fund.
- Dunn, W.N. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*. New Jersey: Practice-Hall, ASchimon & Schuster Company, Englewood Cliffs.
- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. 2015. *Analisis Kebijakan Pemberdayaan dan Perlindungan Sosial Lanjut Usia*. Jakarta: Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Perlindungan Sosial.
- Khotimah, N., Gunardo., Ghufron, A., Sugiharti, S., dan Aryekti, K. 2016. "Lanjut Usia (Lansia) Peduli Masa Depan di Daerah Istimewa Yogyakarta". *Jurnal Geomedia*, 14 (2), 51-66.
- Lembaga Demografi UI dan HelpAge International. 2012. *Hasil Penelitian Asistensi Sosial Untuk Usia Lanjut*. Jakarta: Lembaga Demografi UI.
- Pasolong, H. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Makassar: ALFABETA.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1998. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang nomor 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial. Jakarta: Sekretariat Negara.
- . 2009. Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang kesehatan. Jakarta: Sekretariat Negara.
- . 2016. "Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 25 tahun 2016 tentang Rencana Aksi Nasional Kesehatan Lanjut Usia tahun 2016-2019". Jakarta: Kementerian Kesehatan.
- Rachmiyati. 2011. *Pedoman Kelompok Usaha Bersama*. Jakarta: Kementerian Sosial Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan.
- Ramdhani, A., dan Ramdhani, M. A. 2017. "Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik". *Jurnal Publik*, 11 (1), 1-12.
- Rangkoly, I., Rumapea, P., dan Dengo, S. 2014. "Implementasi Kebijakan Bantuan Kesejahteraan Lanjut Usia Di Kecamatan Tanimbar Selatan Kabupaten Maluku Tenggara Barat". *Jurnal Administrasi Publik*, 2 (3), 39-50.

- Rustatiningsih. 2015. "Peranan Home Care dalam Mendukung Aktifitas Lanjut Usia di Kecamatan Mlati Kabupaten Sleman". *Tesis*. Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan UGM.
- Saputro, S., Rustama, A., Sudarsana., Kusnandar., Istiqomah, N., Khoiriyah, S., Tantri, D., Karyanta, N.A. 2015. *Analisis Kebijakan Pemberdayaan dan Perindungan Sosial Lanjut Usia*. Jakarta: Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Perlindungan Sosial.
- Silviany, M. 2015. "Implementasi Kebijakan Kesejahteraan Sosial Lanjut Usia Di Kecamatan Palu Barat Kota Palu". *Jurnal Katalogis*, 3 (5), 77-85.
- Subarsono, AG. 2011. *Analisis Kebijakan Publik (konsep. teori dan aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suriastini, Ni Wayan, Yuda Turana, Firman Witoelar, Bondan Suprptilah, Teguh Yudo Wicaksono, dan Endra Dwi M. 2016. "Angka Prevalensi Demensia: Perlu Perhatian Kita Semua". *Policy Brief*. Yogyakarta: Survey Meter.
- Thoha, M. 2012. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Yamane, Taro. 1967. *Statistics, An Introductory Analysis*, 2nd Ed., New York: Harper and Row.
- Yanuardi., Fitriana, K. N., dan Ahdiyana, M. 2017. "Evaluasi Kebijakan Sosial Peningkatan Kesejahteraan Lanjut Usia Terlantar (LUT)". *Jurnal PKS*, 16 (1), Hlm. 1-10.

**Aktor dan Konfigurasi Subsistem dalam Perubahan Kebijakan Pengolahan Sampah Menjadi Listrik di Provinsi DKI Jakarta**

Sri Utami Gayatri<sup>1</sup>, M. Baiquni<sup>2</sup>, Muhadjir Darwin<sup>3</sup>, dan Tumiran<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Magister dan Doktor Studi Kebijakan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>2</sup>Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,

<sup>3</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,

<sup>4</sup>Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Sri Utami Gayatri (*e-mail*: su\_gayatri@yahoo.com)

**Abstrak**

Populasi penduduk di Provinsi DKI Jakarta terus tumbuh. Konsekuensi pertumbuhan populasi ini tentu saja adalah peningkatan volume sampah dan di saat yang bersamaan juga kebutuhan terhadap energi pun semakin meningkat. Pemerintah Provinsi (Pemprov) DKI sejak 2011 menerapkan *waste to energy* (WTE) di TPST Bantargebang, tetapi hanya sekadar unit pengolahan saja. Pengolahan sampah yang terbesar atau pengolahan sampah utama (primer) adalah *landfill*. Sejak 2011 juga Pemprov DKI menyusun Rencana Induk Sistem Pengelolaan Sampah (RISPS) 2012-2032 untuk menjadikan WTE sebagai proses utama atau proses di tengah dengan membuat *Intermediate Treatment Facility* (ITF) di empat titik di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Pada 2018, satu ITF di Sunter mulai dibangun. Untuk mengurai permasalahan lambannya pelaksanaan RISPS tersebut, peneliti mencoba memetakan jejaring aktor yang ada serta meneropong sejauh mana konfigurasi subsistem menerima ide dan aktor baru dalam rangka percepatan pembangunan WTE. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses perubahan kebijakan berjalan secara *gradual paradigmatic* dengan berorientasi pada *policy goals* di dalam subsistem yang terbuka (*open sub-system*).

**Kata kunci:** *waste to energy*; sampah menjadi listrik; jejaring kebijakan; jejaring aktor; konfigurasi subsistem



## **The Actors and Sub-system Configurations in Waste to Energy Policy Change – Management within the Provincial Government of DKI Jakarta**

### **Abstract**

Population growth in DKI Jakarta Province continues to increase. The consequence of population increase is indeed in the volume of waste which also continues to increase and at the same time the need for energy is increasing. Since 2011 DKI Provincial Government has implemented waste to energy (WTE) in Bantargebang TPST, but it was not as the main processing unit. Since 2011, DKI Provincial Government has also compiled a plan (2012-2032 Waste Management System Master Plan) to make WTE as a central processing unit by making an Intermediate Treatment Facility (ITF) at four points in DKI Jakarta Province. It was only in 2018, one ITF in Sunter began to be built. To unravel the problem of the slow implementation of RISPS, researcher tried to map the existing network of actors and to explore the extent to which the configuration of the subsystem accepted new ideas and actors in the context of accelerating WTE development. The results of this study indicated that the policy change process runs gradually paradigmatically oriented to policy goals in an open subsystem.

**Keywords:** waste to energy; waste into electricity; policy network; actors

### **Pendahuluan**

#### *Latar Belakang Permasalahan*

Pertumbuhan penduduk Indonesia setiap tahun terus mengalami peningkatan. Menurut Statistik Indonesia 2016 (BPS, 2016), penduduk Indonesia berdasarkan Sensus Penduduk 2010 (SP2010) pada Mei 2010 mencapai 237.641 juta jiwa. Dalam rentang tujuh tahun (dari 2010 hingga 2017) terjadi lonjakan yang cukup signifikan, yaitu adanya penambahan sekitar 24 juta jiwa lebih. BPS mencatat bahwa jumlah penduduk Indonesia pada 2017 mencapai 261,890 juta jiwa (BPS, 2017). Sementara itu, rerata laju pertumbuhan penduduk Indonesia per tahun berada di kisaran 1,3 persen atau antara tiga sampai empat juta per tahun.

Pertumbuhan penduduk tentu tidak dapat dilepaskan dari pembangunan ekonomi, produksi dan pemenuhan kebutuhan hidup, peningkatan kualitas hidup, serta kesejahteraan hidup. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan

dan peningkatan kualitas hidup, pertumbuhan ekonomi harus terus dipacu. Untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, salah satu upaya yang dilakukan sebuah negara adalah dengan melakukan pemerataan pembangunan, baik berupa sarana prasarana atau infrastruktur maupun pembangunan sumber daya manusia. Dalam semua upaya itu, baik dari sisi pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan, atau hanya sekadar pemenuhan kebutuhan hidup, dibutuhkan kecukupan sumber energi sebagai penggerak aktivitas dan produktivitas masyarakat dan industri. Seiring dengan pertumbuhan penduduk, peningkatan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat, target pertumbuhan ekonomi, dan kebutuhan terhadap energi juga semakin meningkat.

Di beberapa negara, pengelolaan sampah menjadi energi listrik atau yang dikenal dengan *waste to energy* (WTE) menjadi solusi dua permasalahan sekaligus: kebutuhan energi listrik dan terkelolanya sampah dengan baik atau sampah bukan menjadi beban (*cost*)

bagi pemerintah. WTE telah diterapkan di beberapa negara, terutama negara-negara maju. Penerapan WTE dominan di kawasan Eropa, Amerika, Jepang, dan Korea. Sementara itu, di Asia Tenggara baru Singapura yang menerapkannya.

Sebenarnya sejak 2011 Provinsi DKI Jakarta telah menerapkan WTE di TPST Bantargebang, tetapi hanya merupakan bagian kecil dari proses pengolahan sampah yang ada. Dari sisi daya yang dihasilkan pun, besarnya relatif kecil karena dari kapasitas produksi sebesar 16 megawatt (MW) hanya mampu menghasilkan sebesar 3 sampai 6 MW per hari. Pada Mei 2018, Pemprov DKI mulai membangun WTE sebagai pengolahan di proses utama dengan membangun *Intermediate Treatment Facility* (ITF) di Sunter. Perubahan atau inovasi kebijakan dengan pembangunan ITF ini bekerja sama dengan PT Jakarta Propertindo (Jakpro). ITF Sunter ditargetkan selesai pada 2021. Bertempat di lahan Dinas KLH Pemda DKI seluas 3 hektar, proyek senilai US\$ 250 juta itu dapat memproses 2.200 ton sampah per hari dan menghasilkan tenaga listrik 35 megawatt. (*Kompas*, 2018).

Jika melihat dokumen perencanaan yang disusun pada 2011 yang berupa Rencana Induk Sistem Pengelolaan Sampah (RISPS) 2012-2032, proyek pembangunan yang baru direalisasikan pada 2018 ini berjalan cukup lambat. Upaya percepatan sebenarnya pernah dilakukan pemerintah pusat dengan menerbitkan Perpres Nomor 18 Tahun 2016 tentang percepatan pembangunan Pembangkit Listrik Berbasis Sampah (PLTSa). Namun, perpres ini digugat oleh aktivis lingkungan karena perpres yang merujuk pada penggunaan teknologi insenerator ini dinilai tidak ramah lingkungan dan bertentangan beberapa perundangan sebelumnya. Pada 2 November 2016, Mahkamah Agung mengabulkan gugatan

tersebut dan membatalkan perpres tersebut. MA menilai perpres tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (MA, 2016: 33).

Pada 2018, pemerintah kembali menerbitkan perpres untuk percepatan pembangunan WTE atau PLTSa di beberapa kota di Indonesia. Perpres Nomor 35 Tahun 2018 tentang Percepatan Pembangunan Instalasi Pengolah Sampah Menjadi Energi Listrik Berbasis Teknologi Ramah Lingkungan resmi diundangkan pada 16 April 2018. Perpres ini menjelaskan beberapa daerah yang menjadi tujuan percepatan pembanguan PLTSa, yaitu Provinsi DKI Jakarta, Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan, Kota Bekasi, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Surakarta, Kota Surabaya, Kota Makassar, Kota Denpasar, Kota Palembang, dan Kota Manado.

Pembatalan perpres yang pertama (Perpres Nomor 18 Tahun 2016) akibat gugatan aktivis lingkungan menunjukkan bahwa pendekatan regulasi tanpa didukung dengan pendekatan jejaring kebijakan para aktor menjadikan kebijakan itu tidak efektif. Aktivis lingkungan, meskipun memiliki sedikit kewenangan dalam jejaring kebijakan, dapat membatalkan kebijakan pemerintah yang memiliki kewenangan besar. Selanjutnya penerbitan perpres yang kedua semakin meneguhkan bahwa pemerintah pusat benar-benar hanya menggunakan pendekatan regulasi. Perpres No. 35 Tahun 2018 pun diprotes oleh aktivis lingkungan yang diwakili oleh Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dengan menyebut bahwa Perpres No. 35 Tahun 2018 tentang PLTSa merupakan pemaksaan teknologi mahal dan tidak berkelanjutan (Siaran Pers Walhi, 31 Mei 2018).

Adanya protes dari aktivis lingkungan itu tidak menyurutkan sambutan baik dari Pemprov DKI Jakarta sebagai bagian dari pemerintah dan sebagai kota yang masuk dalam perpres itu. Namun, kehadiran perpres itu tidak serta-merta menjamin keberlangsungan dan percepatan WTE di Provinsi DKI Jakarta. Banyak faktor lain yang hadir dari jejaring kebijakan atau jejaring aktor yang perlu diselesaikan, terutama karena *belief system* dalam konfigurasi kebijakan antarpara aktor belum padu dan sinkron. Untuk mengurai permasalahan ini, peneliti menggunakan analisis jejaring aktor dan melihat sejauh konfigurasi subsistem merespons dinamisasi aktor dan ide. Dengan terurainya jejaring aktor tersebut, diharapkan kebijakan yang diambil pemerintah dapat lebih komprehensif untuk mewadahi aspirasi para aktor secara maksimal.

#### *Tujuan dan Manfaat Penelitian*

Penelitian ini bertujuan untuk mengurai dan memetakan para aktor yang terlibat dalam perubahan kebijakan pengelolaan sampah menjadi energi listrik. Setelah para aktor terpetakan, pada tahap selanjutnya akan dapat diukur sejauh mana konfigurasi subsistem yang terbentuk sehingga mampu mendinamisasi perubahan. Di samping itu, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi para aktor, terutama penentu kebijakan, untuk memobilisasi para aktor dan elemen lain yang berpotensi menjadi aktor agar terlibat dalam proses inovasi kebijakan.

#### *Tinjauan Pustaka*

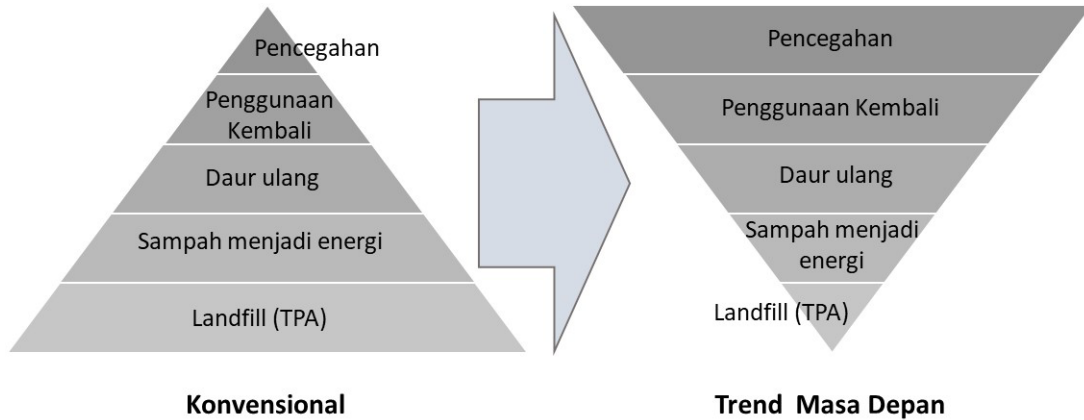
Dalam dokumen “*Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap*” (ICCSR) 2010, Bappenas menjelaskan bahwa mayoritas daerah belum memiliki *master plan/action*

*plan* atau rencana aksi yang komprehensif terkait dengan pengelolaan sampah, terutama WTE. Tidak adanya rencana aksi ini tentu saja membuat daerah tidak mempunyai rencana pengelolaan sampah di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Tanpa adanya *master plan* pengolahan sampah dalam RPJMD, tidak akan ada rencana aksi di Renstra (rencana strategis) yang dibuat oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Tanpa itu semua tidak ada perencanaan anggaran dan pembangunan infrastruktur untuk pengolahan sampah, terlebih infrastruktur yang terintegratif dengan sistem WTE.

Pada titik inilah daerah harus berani membuat inovasi kebijakan dalam menyusun *master plan*. Daerah harus lebih dinamis dalam menyusun RPJMD dan bukan hanya sekedar menyalin (*copy-paste*) dari program tahun-tahun sebelumnya. Tentu saja inovasi kebijakan ini perlu diimbangi dengan pengetahuan tentang perkembangan dan inovasi teknologi, khususnya teknologi WTE yang aman dan sesuai dengan kondisi daerahnya masing-masing. Tidak hanya di daerah, *master plan* juga sangat penting dibuat di skala nasional agar sinkronisasi dan integrasi program antara pemerintah pusat dan daerah terjalin. Kondisi ini menggambarkan bahwa kebijakan pemerintah dalam WTE belum menjadi agenda yang terformulasikan dalam kebijakan, yang di dalamnya terdapat inovasi-inovasi kebijakan.

Pengelolaan sampah yang dilakukan pemerintah umumnya masih menggunakan pendekatan *end of pipe solution* (Aditya, 2008). Pendekatan ini menitikberatkan pada pengelolaan sampah ketika sampah tersebut telah dihasilkan, yaitu berupa kegiatan pengumpulan, pengangkutan, dan pembuangan sampah ke Tempat Pembuangan Akhir (TPA) sampah. Seyogianya pengelolaan

## Aktor dan Konfigurasi Subsistem dalam Perubahan Kebijakan Pengolahan Sampah Menjadi Listrik di Provinsi DKI Jakarta



Sumber: UNEP (2010) & ADB (2002), diolah.

**Bagan 1** Piramida Pengelolaan Sampah

sampah perlu dirumuskan dan dirancang ke dalam suatu sistem dan mekanisme dalam bentuk peraturan/kebijakan pengelolaan sampah (Dedi, 2010). Dalam Bagan 1 di bawah ini posisi Indonesia masih berada di Piramida Konvensional, bahkan pengelolaan sampah di Indonesia masih bertumpu pada metode *sanitary landfill* atau Tempat Pembuangan Akhir.

Selanjutnya Pemprov DKI Jakarta melakukan perubahan kebijakan mengikuti tren piramida terbalik di atas. Namun, percepatan pembangunan WTE tidak sebanding dengan volume sampah yang ada dan kebutuhan energi yang terus meningkat. Oleh karena itu, kajian jejaring kebijakan diperlukan untuk menganalisis permasalahan percepatan WTE di Jakarta. Kenis dan Schneider (1991: 41) mengungkapkan bahwa jejaring kebijakan itu digambarkan oleh para aktor, hubungan antaraktor, dan batasan kewenangan antaraktor di dalam jejaring tersebut.

Menurut Howlett dan Ramesh (1995: 50-59), beberapa aktor atau organisasi yang berpengaruh dalam proses pembuatan kebijakan, antara lain, adalah (a) eksekutif dan legislatif yang dihasilkan melalui pemilihan umum (*elected officials*); (b) pejabat atau

birokrat yang diangkat (*appointed officials*); (c) kelompok kepentingan (*interest group*); (d) organisasi peneliti; dan (e) media massa. Selain lima aktor tersebut, aspek lain yang berpengaruh dalam kebijakan publik, antara lain, adalah (a) bentuk organisasi negara; (b) struktur birokrasi; (c) organisasi kemasyarakatan; dan (d) kelompok bisnis.

Sementara itu, Moore (1995:112) secara umum menyebut ada tiga aktor utama yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, yaitu aktor publik, aktor privat, dan aktor masyarakat (*civil society*). Ketiga aktor ini sangat berperan dalam sebuah proses penyusunan kebijakan. Lidblom (1980) dalam Shull (1999) menyebutkan secara garis besar, ada dua aktor dalam perumusan kebijakan publik, yakni mereka yang berada di dalam pemerintahan (*Inside Government Actors/IGA*) dan yang berada di luar pemerintahan (*Outside Government Actors/OGA*).

### Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode triangulasi. Denzin (dalam Moloeng, 2004) membedakan empat macam triangulasi, yakni data, metode, peneliti, dan teori. Pada penelitian ini, dari keempat macam triangulasi tersebut,

peneliti menggunakan teknik triangulasi data, metode, dan teori. Berikut adalah penjelasan dari tiap tipe triangulasi tersebut.

- 1) Triangulasi Data. Dengan metode ini peneliti menggabungkan berbagai jenis data berupa hasil observasi, wawancara, undang-undang, pemberitaan media, dan literatur menjadi satu kesatuan data yang saling mendukung dan melengkapi. Triangulasi data juga dilakukan untuk menggabungkan beberapa subtype atau semua level data untuk dianalisis. Triangulasi data memberikan keuntungan pada peneliti untuk menangkap berbagai perbedaan dan persamaan data, termasuk di dalamnya dinamisasi data. Metode pengumpulan data pun berjalan secara fleksibel dengan mengedepankan substansi data, kelengkapan, dan konteks data, baik dari sisi waktu, tempat, maupun relasi aktor. Banyaknya informasi, terutama keterhubungan regulasi yang ada, membutuhkan kecermatan dalam melakukan pemilahan dan reduksi data sesuai dengan kebutuhan penelitian.
- 2) Triangulasi Metode. Triangulasi metode memudahkan peneliti untuk mengumpulkan data, baik dengan wawancara mendalam, penelusuran *website*, media massa, dokumen perencanaan, maupun observasi. Hasil survei, wawancara, dan observasi dapat dibandingkan untuk melihat adanya kesamaan hasil temuan. Jika kesimpulan dari setiap metode sama, hal itu akan diambil sebagai kesimpulan akhir. Dengan cara ini, peneliti berusaha meningkatkan kepercayaan penelitian, menciptakan cara inovatif dan memahami fenomena, mengungkap temuan unik, menantang atau mengintegrasikan teori, dan memberi pemahaman yang lebih jelas tentang masalah.

- 3) Triangulasi Teori. Metode ini memudahkan peneliti memilih teori yang sesuai untuk menganalisis data yang diperoleh. Namun, dalam koridor teori jejaring kebijakan, penulis menganalisis data dengan teori aktor dan hubungan aktor Kenis & Schneider (1991), teori *iron triangle*, teori identifikasi aktor Dente (2014), teori jejaring aktor Michel Callon (1982), dan teori konfigurasi subsistem Howlett (2002). Penggunaan beragam teori dapat membantu memberikan pemahaman yang lebih baik dan komprehensif saat memahami data. Jika beragam teori menghasilkan kesimpulan analisis yang sama, hal itu diambil sebagai kesimpulan akhir.

## Pembahasan

### *Aktor dan Jejaring Aktor*

Tahap pertama dan yang esensial dalam pendekatan analisis kebijakan publik, terutama dalam kajian proses pembuatan keputusan, adalah mengidentifikasi para aktor (Dente, 2014). Secara sederhana, aktor sering didefinisikan sebagai subjek yang melakukan suatu perbuatan (*act*). Definisi ini dalam konteks studi kebijakan publik tentu dapat menyesatkan. Hal ini dapat dilihat dalam konteks seorang pekerja administratif di sebuah lembaga. Dia bekerja keras (*act*) menyelesaikan aspek-aspek administrasi, tetapi pekerja administratif tersebut tentu saja tidak berpengaruh dalam pengambilan keputusan. Di sisi lain, ada seseorang yang di luar lembaga penentu kebijakan, tetapi dapat berpengaruh atau berpartisipasi terhadap keputusan yang dibuat oleh sebuah lembaga. Orang tersebut, misalnya, adalah penyuap petugas pemerintahan walaupun korupsi secara hukum tentu salah dan dilarang.

Namun, praktik ini jelas dapat memengaruhi keputusan tindakan penentu kebijakan yang dilakukan oleh orang yang berada di luar sistem pemerintahan.

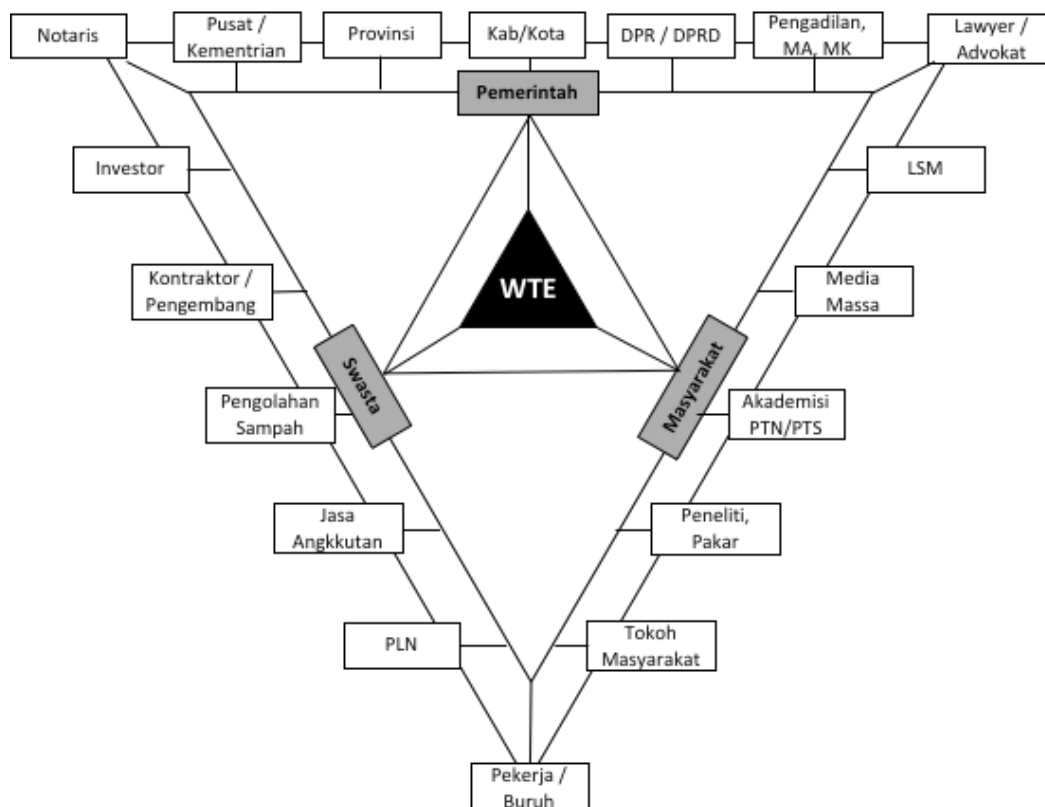
Aktor dalam kajian ini adalah aktor kolektif, dapat sebagai institusi atau individu. Seorang yang berperan sebagai aktor kolektif harus memiliki preferensi sendiri yang berbeda dengan preferensi tunggal anggotanya. Hal ini menurut Fritz W. Scharpf (Dente, 2014: 32) tergantung pada kondisi berikut.

1. harus ada bentuk kepentingan atau tujuan di tingkat unit utama, yang berarti ada sebuah kondisi untuk keberlangsungan hidup, otonomi, dan pembangunan yang dirumuskan secara jelas;
2. harus sadar dan menghormati aturan formal atau informal jika mereka bertindak atas nama aktor kolektif;
3. harus ada identitas kolektif minimum di setiap entitas ataupun tingkatan yang diketahui para anggota dan ini akan mempermudah penentuan preferensi aktor kolektif dalam membuat keputusan.

Berkaitan dengan tujuan pembangunan WTE sebagai pendorong aktor kolektif seperti yang dimaksud Scharpf dalam angka 1 di atas, sebenarnya telah terdeklarasikan secara bersama-sama dan bukan hanya di unit utama, tetapi di semua level pemangku kepentingan, yaitu bahwa WTE dibangun di satu sisi untuk mengatasi sampah perkotaan dan di sisi yang lain menjawab kebutuhan energi yang terus meningkat. Dengan demikian, syarat terbentuknya aktor kolektif terpenuhi. Sementara itu, untuk identitas kolektif setiap entitas, secara umum dibagi menjadi aktor *official policymakers* atau pemerintah dan *unofficial policymakers* atau nonpemerintahan (Popoola, 2016). Gordon Adams (1981) dan F. Gregory Hayden (2002) membagi kelompok

nonpemerintah menjadi dua bagian, yakni pemangku kepentingan (swasta/dunia usaha) dan masyarakat atau keterwakilan masyarakat di parlemen. Hubungan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat juga dikenal aktor utama dalam teori *iron triangle*. Popoola, berbeda dengan Adams dan Hayden, berpendapat bahwa masyarakat berbeda dengan parlemen (legislatif) dan meskipun legislatif adalah perwakilan masyarakat, Popoola menempatkannya sebagai bagian dari pemerintahan. Pemisahan oleh Popoola ini relevan dengan sistem pemerintahan di Indonesia, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang merupakan satu kesatuan dalam pemerintahan. Jejaring aktor hubungan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam pembangunan WTE dapat digambarkan di Bagan 2.

Dalam Bagan 2 terlihat aktor yang masuk dalam kelompok pemerintah adalah pemerintah pusat (presiden dan kementerian), pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten atau kota, lembaga peradilan (pengadilan, MA, MK), dan DPR/DPRD. Di pemerintah pusat, selain presiden, ada empat kementerian yang secara teknis langsung berhubungan dengan WTE: Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, dan Kementerian Ristekdikti/BPPT. Sementara itu, Kemendagri tidak secara teknis terlibat, tetapi merupakan penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan secara vertikal dari para kepala daerah. Di kelompok swasta, beberapa aktor yang terlibat adalah investor, pengembang dan kontraktor sarana dan prasarana pengolahan sampah, usaha jasa pengolahan sampah atau tempat pembuangan akhir, usaha jasa angkutan/pengumpulan sampah, serta PT PLN sebagai pembeli daya listrik hasil WTE. Sementara itu, aktor di kelompok masyarakat



Sumber: Hasil analisis peneliti, 2018

### Bagan 2 Jejaring Aktor dalam Pembangunan WTE

yang memungkinkan terlibat adalah organisasi masyarakat atau LSM, media massa, tokoh masyarakat/adat, akademisi dan perguruan tinggi, serta peneliti independen atau pakar.

Di antara tiga kelompok aktor utama (Pemerintah, swasta, dan masyarakat) tersebut, ada tiga aktor yang menjadi mediasi atau dapat berperan atau menjadi wakil dari dua kelompok aktor yang berada di masing-masing sudut segitiga di Bagan 2. Pertama adalah pekerja/buruh yang dapat menjadi representasi masyarakat sekaligus juga dunia usaha. Kedua adalah penasihat hukum atau advokat yang menjembatani masyarakat dengan pemerintah, terutama jika masyarakat melakukan upaya hukum atas kebijakan yang diambil pemerintah. Ketiga adalah notaris, yang menjembatani kepentingan dunia usaha dengan pemerintah terutama

berkaitan dengan aspek legal perusahaan dan perizinan.

Para aktor di atas adalah aktor yang diperankan oleh manusia (*human*) dengan tujuan dan tugas yang berbeda sesuai dengan tingkat kewenangan dan predikatnya. Selain aktor *human*, menurut Priyatma (2013), ada aktor *non-human* dalam jejaring aktor. Teori Jejaring Aktor (TJA) dikembangkan oleh para ilmuwan yang bergerak mempelajari pengembangan sains dan teknologi. Konsep jejaring-aktor pertama digagas oleh Michel Callon di Paris antara tahun 1978 dan 1982 (Law, 2007), juga dikenalkan oleh Bruno Latour dan John Law tahun 1980-an. Menggunakan metafora jejaring aktor, asumsi ontologi yang dipakai oleh TJA adalah realitas (sosial, organisasi, teknologi, dll.) hanyalah hasil atau akibat dari suatu relasi antara

berbagai jenis entitas, baik yang berupa kebendaan maupun manusiawi (Priyatma, 2013; Law, 1992). Pemikiran Law hingga awal 2000-an masih konsisten, yaitu jejaring aktor terdiri atas *human* dan *non-human*, bahkan ia melihat TJA sebagai bagian dari kajian semiotik (Law, 2007).

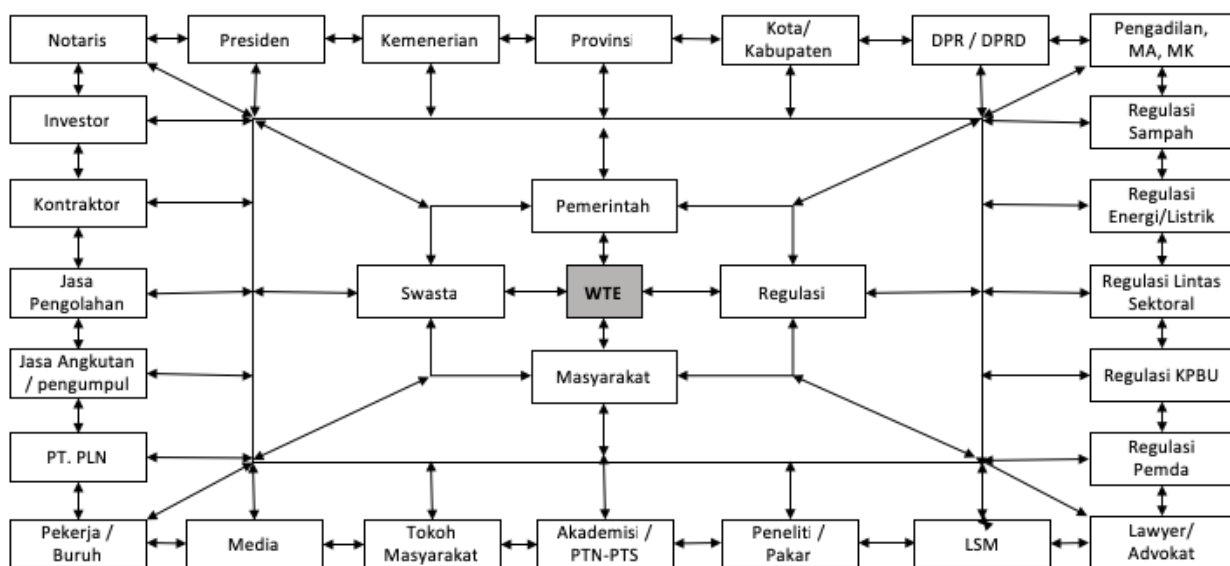
Sejalan dengan pemikiran Law, Rhodes (2016) mengemukakan bahwa selain pemerintah, ada sesuatu lain yang bukan *human* yang menjadi kelengkapan pemerintah dalam mengelola jejaring kebijakan. Rhodes menyebutnya dengan istilah *metagovernance*. *Metagovernance* adalah sebuah alat yang diciptakan pemerintah yang mengatur aturan main para aktor, hierarki, dialog, identitas para aktor, distribusi sumber daya, dan berperan sebagai pengadil ketika konflik muncul. Rhodes tidak menyebut secara implisit wujud dari *metagovernance*, tetapi dalam konteks WTE di DKI Jakarta dan tata kelola pemerintahan di Indonesia, *metagovernance* dapat diartikan sebagai regulasi atau perundang-undangan. Dengan demikian, selain tiga aktor utama dari *iron triangle* tersebut, ada satu tambahan elemen jejaring

kebijakan yang berupa regulasi. Gabungan antara aktor *iron triangle* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) dengan regulasi, penulis sebut sebagai model jejaring kebijakan WTE, yang tergambar sebagai berikut.

Dalam bagan di atas, terdapat kelompok aktor baru berupa regulasi sebagai *metagovernance*. Sementara itu, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (2015) membagi regulasi terkait WTE ke dalam empat kelompok, yakni sektoral, antarsektor, kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU), dan pemerintah daerah. Namun, untuk memudahkan pemahaman peraturan tersebut, peneliti pilah menjadi lima kelompok berikut.

### 1. peraturan pengelolaan sampah.

Seperangkat perundangan yang mengatur mengenai manajemen dan pengelolaan sampah adalah Undang-Undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah; Peraturan Pemerintah No. 81 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga; Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem



(Sumber: Hasil Analisis)

**Bagan 3. Model Jejaring Aktor Kebijakan WTE**



Penyediaan Air Minum; Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Kerja Sama Daerah; serta Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 03/PRT/M/2013 tentang Penyelenggaraan Prasarana dan Sarana Persampahan dalam Penanganan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga.

2. **peraturan energi dan ketenagalistrikan.** Peraturan perundang-undangan di sektor energi dan ketenagalistrikan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengelolaan WTE adalah Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi; UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan; Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2012 tentang Kegiatan Usaha Penyediaan Tenaga Listrik; Peraturan Menteri ESDM No. 44 Tahun 2015 tentang Pembelian Tenaga Listrik oleh PT PLN dari Pembangkit Listrik Berbasis Sampah Kota dan Peraturan; Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Baru Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik.
3. **peraturan lintas sektoral.** Kementerian ESDM (2015) menjelaskan bahwa peraturan antarsektor terkait dengan pendirian WTE adalah yang berkaitan dengan pengadaan tanah, pendirian Perusahaan Pelaksana Proyek atau *Special Purpose Company* (SPC), investasi, kompetisi usaha, keselamatan kerja, konstruksi, dan lingkungan hidup.
4. **peraturan Kerja sama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU).** Istilah KPBU merupakan terminologi yang berasal dari Peraturan Presiden No. 38 Tahun 2015 tentang Kerja Sama Antara Pemerintah dan Badan Usaha dalam

Penyediaan Infrastruktur. Peraturan lainnya yang berkaitan dengan kerja sama antara pemerintah dan badan usaha juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Aset Negara/Daerah, yang sebelumnya dikenal dengan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Aset Negara/Daerah; dan Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 tentang Kerja Sama Daerah.

5. **peraturan pemerintah daerah** (provinsi dan/atau kotamadya/kabupaten). Berdasarkan UU No. 18 Tahun 2008, pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota wajib menetapkan peraturan daerahnya masing-masing untuk mengatur kegiatan pengelolaan sampah. Peraturan daerah ini harus mengatur persyaratan/persetujuan pemberian izin dari kepala daerah yang terlibat dalam pengelolaan sampah. Selain itu, pemerintah daerah juga harus mempersiapkan dan mengalokasikan anggaran untuk membiayai kegiatan pengelolaan sampah (ESDM, 2015).

Dalam konteks pengolahan sampah menjadi energi listrik di Provinsi DKI Jakarta, model jejaring semua aktor tersebut perlu didefinisikan sesuai dengan aktor yang sedang berperan. Selain mengungkapkan dan menginventarisasi para aktor, dalam analisis teori jejaring kebijakan yang dikemukakan Kenis dan Schneider (1991), tahap berikutnya adalah menjelaskan hubungan antaraktor dan batasan kewenangan (*boundary*) antaraktor di dalam jejaring tersebut. Berikut adalah para aktor yang secara definitif terlibat dalam pengelolaan sampah di Provinsi DKI Jakarta beserta dengan pola hubungan dan batas kewenangannya.

**Tabel 1 Hubungan dan Kewenangan Aktor**

AKTOR	HUBUNGAN AKTOR DENGAN PROV DKI	KEWENANGAN
<b>PEMERINTAH</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemen PUPR</li> <li>• Kemen LHK</li> <li>• Kemen ESDM</li> <li>• BPPT / Kemenristekdikti</li> <li>• <b>Prov DKI Jakarta</b></li> <li>• Prov Jabar</li> <li>• Kota Bekasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarkis</li> <li>• Hierarkis</li> <li>• Hierarkis</li> <li>• Hierarkis</li> <li>• <b>Pengelola</b></li> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspek sarana pengolahan sampah</li> <li>• Aspek lingkungan</li> <li>• Aspek energi listrik</li> <li>• Aspek teknologi</li> <li>• <b>Penanggung jawab pengelolaan</b></li> <li>• Izin lahan TPST Bantargebang</li> <li>• Izin lahan TPST Bantargebang</li> </ul>
<b>SWASTA</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jasa angkutan</li> <li>• PT PLN</li> <li>• PT Jakpro</li> <li>• PT Godang Tua Jaya</li> <li>• PT Navigat Organic Energy Indonesia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengelola angkutan sampah</li> <li>• Pembeli listrik</li> <li>• Pengembang dan pengelola ITF Sunter</li> <li>• Kontrak kerja sama pengelola TPST Bantargebang diputus sejak Juli 2016</li> <li>• Kontrak kerja sama pengelola TPST Bantargebang diputus sejak Juli 2016</li> </ul>
<b>MASYARAKAT</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• LSM</li> <li>• Media</li> <li>• Akademisi/ PT</li> <li>• Peneliti Independen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> <li>• Kemitraan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fungsi kontrol, kerja sama pemberdayaan</li> <li>• Fungsi kontrol, kerja sama publikasi</li> <li>• Kajian akademis kebijakan dan perencanaan</li> <li>• Kajian ilmiah kebijakan dan perencanaan</li> </ul>

Sumber: Hasil analisis peneliti, 2018

Pada 2011 Pemprov DKI Jakarta mengoperasikan WTE berbasis *landfill gas to energy* di TPST Bantargebang. Pengoperasian itu merupakan hasil kerja sama dengan PT Navigat Organic Energy Indonesia (PT NOEI) dan PT Godang Tua Jaya (PT GTJ). PT NOEI bertanggung jawab pada proses pengolahan gas menjadi energi, sedangkan PT GTJ bertugas pada pengelolaan *landfill* untuk kebutuhan penyaringan gas. PT GTJ juga bertanggung jawab pada pengelolaan sampah secara umum di TPST Bantargebang. Selanjutnya pada Juli 2016 Pemprov DKI Jakarta memutuskan kerja

sama dengan dua perusahaan tersebut dan mengambil alih seluruh pengelolaan secara swakelola.

Pada Mei 2018 Pemprov DKI memulai pembangunan pengolahan sampah menjadi energi ITF Sunter yang rencananya berbasis teknologi insenerator. Pembangunan ini bekerja sama dengan PT Jakpro sebagai pengembang dan pengelola. Pada saat yang bersamaan juga Pemprov DKI membangun pengolahan yang sama dalam skala yang lebih kecil di TPST Bantargebang. Pembangunan ini bekerja sama dengan BPPT dan PT Jakpro untuk kepentingan penelitian atau *prototype design* bagi ITF Sunter.

### Konfigurasi Subsistem

Dari pemetaan aktor dan pola jejaring di atas, dapat dilihat bahwa tipologi jejaring kebijakan dalam WTE lebih bertumpu pada hubungan pemerintahan. Hampir semua jejaring menjadikan pemerintah, terutama Pemprov DKI Jakarta, sebagai simpul jejaring dan elemen regulasi sebagai *metagovernance*. Tipologi jejaring seperti ini disebut Howlett dan Rayner (1995) sebagai jejaring bertipe birokratik. Jika yang dominan adalah masyarakat, tipe jejaringnya adalah partisipatori. Howlett dan Rayner (1995) mengklasifikasikan tipe birokratik ke dalam tiga tipe: *clientelistic* (partisipan terdiri atas

satu grup utama), *triadic* (partisipan terdiri atas dua grup utama), dan *pluralistic* (partisipan terdiri atas tiga grup utama atau lebih). Jika melihat koalisi advokasi yang terbentuk pada subsistem di subbab sebelumnya, tipe jejaring kebijakan yang terbentuk di WTE di Provinsi DKI Jakarta adalah birokratik-pluralistik.

Kinerja jejaring bertipe birokratik-pluralistik tersebut dapat diukur dengan mengawinkan atau melakukan tabulasi silang antarbeberapa variabel. Oleh Howlett (2002), tabulasi silang tersebut dibagi dalam dua kelompok operasionalisasi. Pertama adalah operasionalisasi perubahan kebijakan (*Operationalizing Policy Change*) dan kedua adalah operasionalisasi kebijakan subsistem

**Tabel 2 Operasionalisasi Perubahan Kebijakan**

a. A Basic Taxonomy of Policy Change by Mode and Speed of Change

Mode of Change	Speed of Change	
	Fast	Slow
Paradigmatic	Rapid Paradigmatic	Gradual Paradigmatic
Normal	Rapid Incremental	Gradual Incremental

b. An Operationalized Model of Policy Change

Entrance of new ideas	Entrance of new actors	
	Yes	No
Yes	Policy Goals	Programme Specifications
No	Policy Instrument types	Instrument Components

Sumber: Howlett, 2002

**Tabel 3 Operasionalisasi Kebijakan Subsistem**

a. Basic Policy Subsystem Configurations

Receptive to new ideas	Receptive to new actors	
	No	Yes
No	Closed Subsystem	Resistant Subsystem
Yes	Contested Subsystem	Open Subsystem

b. Preliminary Operationalizing of Policy Subsystem Configurations

Extent of symmetry between community and network	Network's degree of insulation from community	
	High	Low
High	Closed Subsystem	Resistant Subsystem
Low	Contested Subsystem	Open Subsystem

Sumber: Howlett, 2002

(*Operationalizing Policy Subsystems*). Selanjutnya berikut ini adalah tabulasi silang (*crosstab*) variabel dalam operasionalisasi perubahan kebijakan dan kebijakan di dalam subsystem.

Menganalisis model operasional perubahan kebijakan dimulai dengan pengamatan bahwa sebagian besar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, dalam beberapa cara merupakan kelanjutan dari kebijakan dan praktik masa lalu. Sesuatu yang sering digambarkan sebagai inisiatif kebijakan 'baru', bahkan sering kali hanya merupakan variasi pada praktik-praktik yang ada. Hal itu berarti bahwa dalam keadaan normal, masalah atau masalah kebijakan akan ditangani dengan mengacu pada praktik yang ada, atau seperti yang digambarkan di Tabel 2a di atas sebagai mode marginal atau inkremental. Pola perubahan kebijakan yang sedikit demi sedikit ini adalah pembuatan kebijakan yang 'normal'. Demikian pula, perubahan kebijakan berikutnya (dalam Tabel 2a) adalah pola yang sering melibatkan rekonseptualisasi dan penataan ulang kebijakan yang lebih dramatis. Jenis perubahan kebijakan ini biasanya digambarkan dalam literatur sebagai 'paradigmatik'. Secara keseluruhan, perubahan paradigmatik melibatkan periode stabilitas dan adaptasi tambahan diselingi oleh periode pergolakan revolusioner serta menghasilkan yang sering disebut sebagai *punctuated equilibrium* dalam dinamika kebijakan (Howlett, 2002).

Sementara itu, perubahan kebijakan yang dilakukan Pemprov DKI Jakarta dalam rangka pengelolaan sampah terjadi secara paradigmatik, dari paradigma konvensional yang memosisikan *landfill* sebagai pengolahan utama menuju paradigma baru dengan *landfill* sebagai pemrosesan akhir atau sisa dari pengolahan lainnya (*reuse, reduce, recycle* atau disebut 3R) dan pengolahan menjadi

energi. Namun, jika melihat Rencana Induk Sistem Pengelolaan Sampah (RISPS) yang dibuat sejak 2011, pelaksanaan perubahan itu tentu berjalan secara lambat (*gradual*). Dengan demikian, jika mengacu pada tabel pertama Howlett (2002), model perubahan kebijakan pengelolaan sampah di Provinsi DKI Jakarta ini berjalan secara *gradual-paradigmatik*.

Model *gradual-paradigmatik* tersebut dioperasikan oleh Pemprov DKI Jakarta dengan cara bertumpu pada tujuan-tujuan kebijakan (*policy goals*). Dalam Tabel 2b dari Howlett di atas dijelaskan tentang variabel operasionalisasi perubahan kebijakan, yang merupakan kemunculan atau masuknya ide baru dan aktor baru dalam pengelolaan sampah menjadi energi. Pemprov DKI terbuka dengan hadirnya ide baru dengan membuat revisi *master plan* secara berkala sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, termasuk juga dengan bekerja sama dengan BPPT sebagai wujud mengakomodasi ide kebutuhan terhadap *green technology*.

Di saat yang bersamaan Pemprov DKI juga terbuka dengan kehadiran aktor-aktor baru dalam pengelolaan sampah menjadi energi, di antaranya adalah bekerja sama dengan BPPT dan PT Jakpro. Pemprov DKI, bahkan berencana merangkul LSM untuk bekerja sama. "Ke depan secara masif akan dilakukan sosialisasi kepada masyarakat dibantu juga oleh pihak konsultan dan LSM," menurut Kepala Dinas Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta, Isnawa Adji, dalam wawancara pada 16 November 2018. Dua indikator variabel (kecepatan perubahan dan model perubahan, seperti pada Tabel 2) menunjukkan bahwa perubahan kebijakan yang terjadi berorientasi pada tujuan-tujuan kebijakan (*policy goals*). Dengan demikian, perubahan kebijakannya berjalan secara *gradual-paradigmatik* dengan berorientasi pada tujuan kebijakan.

Tahap berikutnya adalah mengukur konfigurasi yang terjadi di subsistem. Sehubungan dengan pengembangan uji pengaruh subsistem kebijakan terhadap perubahan kebijakan, dimungkinkan adanya penggunaan model yang relatif sederhana yang menghubungkan jenis subsistem dasar dengan dua variabel utama yang dianggap berada di belakang dinamika kebijakan fundamental: ada atau tidaknya ide-ide baru dan aktor-aktor baru dalam pembahasan kebijakan (Howlett, 2002). Dalam Tabel 3 dari Howlett tentang konfigurasi dasar kebijakan subsistem, terlihat tabulasi silang antara variabel ide baru dengan aktor baru. Dalam konteks subsistem di pembangunan WTE Provinsi DKI Jakarta, kedua variabel itu dinyatakan terbuka (*ya/yes*) terhadap ide dan aktor baru sehingga subsistem yang terkonfigurasi adalah *open subsystem* (subsistem terbuka).

Berikutnya adalah mengukur operasionalisasi di dalam konfigurasi subsistem. Ada dua dimensi penting dari struktur subsistem dan isu jaringan. Pertama adalah dalam arti yang absolut, yaitu potensi aktor baru untuk berpindah dari komunitas ke jaringan bergantung pada tingkat simetri, atau tingkat tumpang-tindih antara jaringan dan komunitas yang ada di subsistem. Kedua, terlepas dari ukuran keseluruhan subsistem dan komponennya, sejauh mana jaringan kepentingan terisolasi dari komunitas diskusinya. Hal itu terkait dengan sejauh mana ide-ide baru dapat bergerak di antara masyarakat dan jaringan atau, dalam hal ini, antara dunia kebijakan dan masyarakat (Howlett, 2002). Baik dari sisi kesimetrian jaringan maupun tingkat isolasi komunitas, di dalam perubahan kebijakan pengelolaan sampah di Provinsi DKI Jakarta, keduanya tergolong dalam tingkat yang rendah (*low*). Dengan demikian, operasionalisasi

konfigurasi kebijakan dalam subsistem termasuk dalam kategori *open subsystem*.

## Kesimpulan

Dari empat tabel variabel (Tabel 2a, 2b, 3a, dan 3b) perubahan kebijakan dan konfigurasi subsistem, dapat disimpulkan bahwa pembangunan WTE di Provinsi DKI Jakarta berjalan di atas subsistem yang terbuka dalam menjalankan perubahan paradigma secara gradual dan berorientasi pada tujuan kebijakan. Dengan jejaring aktor dan konfigurasi subsistem yang seperti itu, sebenarnya percepatan pembangunan WTE di Provinsi DKI Jakarta terbuka lebar. Percepatan dapat dilakukan, misalnya dengan memperbesar jejaring aktor, memobilisasi elemen/aktor lain di luar jaringan untuk bergabung di dalam jejaring kebijakan, dan/atau aktor penghambat diakuisisi menjadi aktor pendukung. Sebagai contoh, mobilisasi aktor yang dapat dilakukan oleh Pemprov DKI Jakarta dan BPPT adalah dengan merangkul perguruan tinggi dalam penelitian dan pengembangan teknologi sehingga tercipta kerja sama *triple helix*. Sementara itu, contoh penggalangan aktor adalah dengan merangkul masyarakat dan LSM untuk berperan aktif dalam proses dan operasionalisasi WTE sesuai dengan keahliannya.

## Daftar Pustaka

- Adams, Gordon. 1981. *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*. New York, Council on Economic Priorities.
- Bappenas. 2010. *Indonesia Climate Change Sectoral Roadmap (ICCSR) 2010*. Jakarta, Bappenas.
- . 2017. *Public Private Partnerships*. Jakarta, Bappenas.

- BPS. 2016. *Statistik Indonesia 2016*. Jakarta, Badan Pusat Statistik Republik Indonesia.
- . 2017. *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi Juni 2017*. Jakarta, Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, Edisi 85.
- Dente. 2014. "Who Decides? Actors and Their Resources", *Understanding Policy Decisions*. PoliMI SpringerBriefs.
- Hayden, Gregory. 2002. "Policymaking Network of the Iron-Triangle Subgovernment for Licensing Hazardous Waste Facilities", *Journal of Economic Issues*, CBA Faculty Publications. Lincoln, University of Nebraska.
- Howlett & Rayner. 1995. "DO ideas matter? Policy network configurations and resistance to policy change in the Canadian forest sector", *Canadian public administration*.
- Howlett, Michael. 2002. "Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000", *Canadian Journal of Political Science*. Burnaby.
- Howlett, Michael and Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Kenis & Schneider. 1991. "Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox", *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations* (pp. 25-59), Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kompas*. 2018. "ITF Sunter Akan Ubah 2.200 Ton Sampah Per Hari Jadi 35 Megawatt". Jakarta.
- Law, J. 1992. *Notes on the theory of the actor-network: Ordering, strategy, and heterogeneity*. Systems Practice.
- . 2007. "Actor network theory and material semiotics", <http://www.heterogeneities.net/publications/LawANTandMaterialSemiotics.pdf>.
- Popoola, Olufemi O. 2016. "Actors in Decision Making and Policy Process", *G.J.I.S.S., Vol. 5(1): 47-51*, Global institute for research and education.
- Priyatma, Johannes Eka. 2013. *Potensi Teori Jejaring Aktor Untuk Memahami Inovasi Teknologi*. Yogyakarta, Seminar RiTekTra.
- Rhodes. 2016. *The Theory and Practice of Governance: the Next Steps*. Wuhan University.
- Shull, Steven A. 1999, *American Civil Rights Policy from Truman to Clinton: The Role of Presidential Leadership*/ York and London, M.E Sharpe, Armonk New.

## Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris di Provinsi Papua Barat

Mohammad Uswanas<sup>1</sup>, Yeremias T. Keban<sup>2</sup>, Agus Heruanto Hadna<sup>2</sup>, dan Pande Made Kutanegara<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Magister dan Doktor Studi Kebijakan, Fakultas Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>2</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>3</sup>Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Mohammad Uswanas (*e-mail*: obandris@gmail.com)

### Abstrak

Status Otonomi Khusus (Otsus) untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, diharapkan akan meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti seluas-luasnya. Salah satu penekanan penting dari pemberlakuan Otsus Papua dan Papua Barat adalah perbaikan dan peningkatan kemajuan di bidang pendidikan, khususnya pendidikan dasar. Pemberian status Otsus disertai dengan kemampuan fiskal yang memadai untuk menjalankan kewenangan pembangunan di daerah. Pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah kemampuan fiskal yang besar mampu meningkatkan cakupan dan mutu pelayanan pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat? Penelitian ini bertujuan menemukan faktor-faktor penghambat dan pendorong kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat, menggunakan metode deskriptif (*descriptive-evaluative research*) dan bersifat *ex post facto*. Data sekunder bersumber dari instansi terkait dan data primer dari hasil wawancara mendalam, observasi partisipatif, studi dokumen, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Hasil studi menyimpulkan bahwa kebijakan desentralisasi pendidikan asimetris di Provinsi Papua Barat masih jauh dari harapan (belum optimal). Faktor-faktor yang dianggap menghambat pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat adalah implementasi kebijakan, standardisasi pencapaian, dan independensi daerah dalam menyusun rencana program maupun rencana aksi. Di samping itu, ada pula faktor-faktor khas, seperti persoalan aksesibilitas, jarak sekolah dengan permukiman, medan geografi yang sulit, dan dedikasi tenaga pendidik yang masih rendah.

**Kata kunci:** desentralisasi asimetris; otonomi khusus; pendidikan dasar; kinerja pendidikan dasar

## **Basic Education Performance after Nine Years of Asymmetrical Autonomy in West Papua Province**

### **Abstract**

Special Autonomy (Otsus) for Papua and West Papua is expected to improve people's welfare comprehensively. The implementation of Otsus for Papua and West Papua has emphasized on the development or improvement of education, particularly basic education, particularly the basic education. The granting of Otsus status is accompanied by a sufficient financial supports to conduct development programs in both provinces. However, a question has arisen which needed to be answered. Did the large financial support could significantly increase the coverage as well as improve the quality of basic education services in West Papua Province? The purpose of this study is to determine the driving and hindering factors of education performance in West Papua Province by utilizing descriptive-evaluative methods and ex-post facto. Secondary data is obtained from relevant institutions and primary data is obtained from in-depth interviews, participatory observations, document reviews and Focus Group Discussions (FGD). The study reveals that the policy of asymmetric decentralization education in West Papua Province is far from expectations. Factors that hindered the improvement basic education in West Papua Province are policy implementations, standardization of achievements, regional sovereignty in preparing program plans and action plans. Besides from that were specific factors, such as accessibility, school proximity, geographical constraints and low dedication of teachers.

**Keywords:** asymmetrical autonomy; special autonomy; basic education; education performance

### **Pendahuluan**

Desentralisasi merupakan salah satu fenomena utama dan tidak terhindarkan oleh semua negara demokratis di dunia (Litvack, et.al, 1998). Rondinelli, et.al. (1989) mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan perencanaan, pengelolaan dan alokasi sumber daya dari pemerintah pusat dan badan-badannya kepada pemerintah di tingkat bawah dan unit-unit pelaksanaannya. Pengertian tersebut memungkinkan desentralisasi sebagai jalan tengah untuk mencegah distorsi kebijakan antara pusat dan daerah, serta meredam ancaman disintegrasi termasuk di Indonesia.

Irian Jaya yang sekarang berubah nama menjadi Papua dan Papua Barat, termasuk wilayah yang terabaikan dari sisi kebijakan

sekaligus program-program pembangunan. Belakangan status Papua berubah dengan dikeluarkannya UU No. 21 Tahun 2001 *juncto* UU No. 35 Tahun 2008 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua/Papua Barat.

Otonomi khusus atau desentralisasi asimetris oleh Kurniadi (2012) dianggap sebagai peluang perbaikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Beberapa daerah berhasil memetik hasil positif dari adanya desentralisasi asimetris. Namun, ada pula daerah yang tidak mampu menyelesaikan persoalan-persoalan sosial kemasyarakatan justru ketika berstatus otsus (Pratama, 2015). Dengan adanya Status otsus untuk Provinsi Papua dan Papua Barat, diharapkan akan tercapai dua hal sekaligus, yaitu (1) kesejahteraan rakyat dalam arti seluas-luasnya dan (2) integritas Negara



Kesatuan Republik Indonesia yang semakin kukuh. Salah satu penekanan penting dari pemberlakuan Otsus Papua dan Papua Barat adalah perbaikan dan peningkatan kemajuan di bidang pendidikan, khususnya pendidikan dasar.

McGinn dan Welsh (1999) mengemukakan tiga alasan desentralisasi pendidikan penting. Pertama adalah runtuhnya “Konsensus Keynesian” (*Keynesian consensus*) yang lebih menyukai pelayanan publik secara terpusat. Kedua adalah sistem pendidikan di seluruh dunia yang diminati oleh calon peserta didik dalam jumlah yang berlipat ganda dibandingkan dengan era-era sebelumnya menyebabkan distorsi antara kebutuhan dengan tingginya permintaan layanan pendidikan. Ketiga, munculnya teknologi informasi dan komunikasi yang baru, serta semakin canggih memungkinkan kontrol yang lebih baik pada sistem manajemen pendidikan yang terdesentralisasi. Kemudian McGinn dan Welsh (1999: 28-30) menjelaskan manfaat desentralisasi pendidikan adalah sebagai jalan menuju peningkatan pelayanan pendidikan, perbaikan fungsi sistem, dimimalisasinya pemerintah pusat dari masalah politik eksternal, masalah beban keuangan, masalah internal birokrasi, serta

mengurangi korupsi pada tingkat nasional. Di samping itu, ada pula manfaat desentralisasi pendidikan, yaitu terdorongnya peningkatan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan yang dapat langsung dirasakan dan dikelola oleh daerah.

Di dalam praktiknya, manfaat desentralisasi pendidikan sebagaimana dikemukakan di atas tidak selalu terjadi. Klaim bahwa desentralisasi pendidikan akan berdampak baik tidak selalu benar. Desentralisasi pendidikan diharapkan berakibat pada terciptanya peningkatan kualitas pendidikan, pengelolaan administrasi dan pedanaan yang lebih efisien, tercapainya tujuan-tujuan politik, serta terpenuhinya keadilan dan pemerataan akses pendidikan. Namun, beberapa studi membuktikan bahwa dampak tersebut tidak selalu mudah terpenuhi (Fiske, 1996: 24-29; Winkler, 2007: 1-2).

Di Indonesia, tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan nasional secara tegas dimuat dalam UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan<sup>[1]</sup> antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Tanggung jawab tersebut juga dimiliki oleh pemerintah provinsi dan

**Tabel 1 Alokasi Dana Otonomi Khusus di Provinsi Papua Barat**

Tahun	Dana Otonomi Khusus (Rp)	Dana Tambahan Infrastruktur (Rp)	Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi (Rp)		
			Minyak Bumi (Rp)	Gas Bumi (Rp)	Total
2008	-	680.000.000.000	-	-	-
2009	1.118.484.600.000	600.000.000.000	485.249.245.000	153.873.285.000	639.122.530.000
2010	1.154.942.052.000	600.000.000.000	295.824.231.847	58.409.659.882	354.233.891.729
2011	1.353.196.948.950	600.000.000.000	251.251.941.795	51.897.638.000	303.149.579.795
2012	1.642.886.629.000	428.571.428.000	323.515.747.000	1.940.104.000	325.455.851.000
2013	1.866.835.735.000	428.571.428.000	376.122.024.000	39.497.435.000	415.619.459.000
2014	2.047.315.954.000	500.000.000.000	505.362.273.000	83.301.047.000	588.663.320.000

Sumber: Provinsi Papua Barat, 2017

kabupaten/kota di Provinsi Papua Barat, bahkan setelah adanya status Otsus yang dimilikinya. Sementara itu, sumber dana untuk keperluan pembangunan pendidikan di Tanah Papua secara umum (Papua dan Papua Barat) diatur pada Pasal 34 ayat (3) huruf e UU No. 21 Tahun 2001 dan Pasal 36 ayat (2) undang-undang yang sama. Menurut undang-undang tersebut, sekurang-kurangnya 30 persen penerimaan dari pertambangan minyak bumi dan gas alam dialokasikan untuk biaya pendidikan. Sejak ditetapkannya UU No. 35 Tahun 2008, alokasi dana Otsus untuk Provinsi Papua Barat naik secara signifikan sekaligus menguatkan posisi fiskalnya sebagaimana tampak pada Tabel 1.

Pertanyaan yang patut diajukan adalah apakah kemampuan fiskal yang besar mampu meningkatkan cakupan dan mutu pelayanan pendidikan dasar ke seluruh pelosok Provinsi Papua Barat? Laporan Kemendiknas dalam bentuk Neraca Pendidikan Daerah tahun 2015 memperlihatkan lemahnya berbagai indikator layanan pendidikan di Provinsi Papua Barat. Hal itu berimbas pada urutan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang juga rendah, yaitu pada peringkat 33 dari 34 provinsi di Indonesia tahun 2014. Pada tahun tersebut pula, harapan lama sekolah penduduk di Provinsi Papua Barat hanya mencapai 11,87 tahun, dengan rata-rata lama sekolah 6,96 tahun.

Keadaan ini menimbulkan berbagai pertanyaan, termasuk tentang dana besar yang dialokasikan oleh pemerintah pusat ke Provinsi Papua Barat melalui dana Otsus. Secara teoretis, desentralisasi asimetris pendidikan seharusnya membawa hasil positif sehingga mendorong perubahan kualitas sumber daya manusia, khususnya orang asli Papua. Oleh karena itu, perlu dipertanyakan faktor-faktor yang menghambat dan

mendorong keberhasilan pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat.

Penelitian tentang praktik penyelenggaraan Otsus di Tanah Papua yang terdiri atas Provinsi Papua dan Papua Barat masih terbatas jumlahnya. Beberapa peneliti menyoroti praktik penyelenggaraan dan kinerja otsus Papua, seperti Korwa (2010), Simangunsong (2016), Yodho, dkk. (2006), Mualim (2010), dan Musaad, dkk. (2010). Sementara itu, McGibbon (2004) melakukan studi komparatif untuk mencari jawaban atas pertanyaan apakah Otsus merupakan solusi bagi penyelesaian masalah di Aceh dan Papua? Situmorang (2007) secara khusus menganalisis kebijakan investasi dan ketenagakerjaan di Provinsi Papua Barat. Selanjutnya penelitian lain yang cukup berbeda dan lebih dekat dengan penelitian ini adalah studi yang dilakukan oleh Agustinus (2013), Djokosoekarto, dkk. (2012); Fatem (2012), dan Sanggenafa (2008). Salah satu topik yang dibahas dalam tulisan mereka adalah pendidikan, terutama tentang seberapa jauh amanat UU Otonomi Khusus dan Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) Papua Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pendidikan telah diimplementasikan.

Semua penelitian tersebut kurang mendalami *output* dan *outcome* yang dihasilkan dari pembangunan pendidikan di Provinsi Papua. Secara khusus, *output* dan *outcome* yang berkaitan dengan kemampuan para peserta didik dalam menyerap ilmu pengetahuan dan teknologi dari proses pembelajaran yang mereka ikuti di bangku pendidikan. Selain itu, fokus dari penelitian-penelitian tersebut terbatas pada kabupaten-kabupaten tertentu di Provinsi Papua, sedangkan di wilayah Provinsi Papua Barat sama sekali belum tersentuh.

Sementara itu, penelitian ini bertujuan menemukan faktor-faktor penghambat dan

pendorong kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat. Dengan diketahuinya faktor-faktor tersebut, pengambil kebijakan pendidikan dasar dapat menarik manfaatnya sebagai salah satu referensi dalam pengambilan kebijakan, selain adanya kemanfaatan akademis bagi penelitian lanjutan. Hipotesisnya adalah faktor-faktor terbesar yang menghambat pembangunan pendidikan dasar di Provinsi Barat adalah kesalahan atau ketidakmampuan daerah menerjemahkan UU Otsus ke dalam regulasi yang lebih operasional serta masih rendahnya mutu pelaksanaan Otsus tersebut.

## Metodologi

Penelitian ini bersifat kualitatif sehingga metode dasarnya adalah metode deskriptif (*descriptive-evaluative research*). Sebagai penelitian evaluatif, penelitian ini dapat digolongkan ke dalam jenis penelitian *ex post facto* karena melakukan penelusuran terhadap program pembangunan pendidikan dasar dilakukan di waktu lampau. Objek materi dari studi ini adalah kondisi pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat. Pada 2016 penduduk di Provinsi Papua Barat 893.362 jiwa yang menempati wilayah seluas 99.671,63 km<sup>2</sup> serta terbagi ke dalam 12 kabupaten dan satu kota, 218 distrik (kecamatan), 1.744 kampung (desa), dan 95 subdistrik (kelurahan). Penelitian ini menggunakan data sekunder dari instansi terkait serta data primer dari hasil wawancara mendalam, observasi partisipatif, studi dokumen, dan *focus group discussion* (FGD).

Hal-hal yang diamati dan diperdalam dalam penelitian ini meliputi kondisi dan ketersediaan aksesibilitas pendidikan, ketersediaan fasilitas belajar, tenaga pendidik, kelengkapan belajar, dan aspek

sosial ekonomi peserta didik. Aksesibilitas pendidikan dititikberatkan pada kondisi sistem jaringan jalan (utama, alternatif) dan sistem transportasi menuju sekolah. Ketersediaan fasilitas belajar ditujukan pada sarana dan prasarana pembelajaran sekolah, kondisi ruang kelas (alat peraga, alat belajar, alat mengajar), dan kondisi realitas sekolah (tenaga kependidikan, lingkungan sekolah). Yang juga dibahas terkait dengan tenaga pendidik adalah kondisi kesejahteraan tenaga pendidik, tunjangan atau insentif, fasilitas kendaraan dan rumah. Pembahasan kelengkapan belajar meliputi koleksi buku utama, pendukung dan penunjang belajar, kondisi perpustakaan (kondisi bangunan, ruang baca, dan fasilitas baca). Untuk aspek social ekonomi siswa, dalamnya akan dibahas sistem mata pencaharian hidup orang tua siswa, aktivitas siswa setelah pulang sekolah, partisipasi orang tua siswa, dan masyarakat sekitar tempat siswa berasal.

Data yang terkumpul, baik melalui FGD maupun wawancara mendalam serta observasi, dikategorisasi dan diklasifikasi terlebih dulu untuk mengetahui sifat-sifat spesifik yang menjadi pembeda dari data lain sebelum dianalisis lebih lanjut. Kelompok-kelompok data berdasarkan topik atau tema tertentu diproses mengikuti langkah-langkah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan sementara sebagai bagian dari proses analisis. Pada tahap reduksi data, kegiatan yang dilakukan adalah pemilahan, penyederhanaan, dan penyisihan data. Data yang terpilih dikelompokkan tersendiri berdasarkan tema yang dimunculkan, sedangkan data yang tidak terpilih direduksi dan dikelompokkan ke dalam kelompok lainnya. Tujuan perlakuan tersebut adalah untuk menemukan tema-tema yang sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian.

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

Setelah tema-tema tersebut ditemukan, tahap selanjutnya adalah tahap penyajian data. Pada tahap ini, keseluruhan tema yang terkait dihubungkan untuk menemukan tema yang menonjol dan rantai logis yang dibentuk. Tema-tema yang menonjol kemudian dikelompokkan dan diklasifikasikan untuk menemukan satu tema utama dari permasalahan penelitian. Tema-tema utama ini diabstraksi untuk menemukan konteks dan temuan sementara dari permasalahan. Kemudian temuan sementara ini diinterpretasi untuk menghasilkan temuan keseluruhan penelitian guna menjawab permasalahan serta tujuan penelitian. Sampai pada tahap ini, proses analisis data kualitatif diakhiri dan dilanjutkan dengan proses penulisan naratif.

## Pembahasan

### *Aspek Kuantitatif Pembangunan Pendidikan Dasar*

Indikator-indikator kuantitatif pendidikan dasar dalam studi ini diukur dari jumlah sekolah dan jumlah guru serta beberapa rasio penting. Berikut adalah detail penjelasannya.

#### a. Jumlah Sekolah dan Guru

Pembangunan gedung sekolah sangat dibutuhkan sebagai infrastruktur dasar (*hardware*). Jumlah dan distribusi sekolah di seluruh wilayah Papua Barat merupakan faktor penting yang menggambarkan jangkauan layanan pendidikan dasar. Selain

**Tabel 2 Jumlah Sekolah, Jumlah Kampung, Rasio Kampung-Sekolah, Jumlah Guru, dan Tingkat Perubahan Jumlah Guru Periode 2015-2016 untuk Jenjang Sekolah Dasar**

Kabupaten/Kota	KPG	RSK	% Perubahan Jml Sekolah (2016-2017)			% Perubahan Jml Guru (2015-2016)		
			Total	N	S	Total	PNS	NPNS
Sorong	226	0,56	3,25	3,41	2,86	-5,90	33,51	-30,20
Manokwari	165	0,70	5,45	6,49	3,03	-8,68	24,36	-19,07
Raja Ampat	117	0,91	1,92	2,99	0,00	1,52	118,42	-46,39
Fakfak	142	0,80	0,00	0,00	0,00	1,72	81,06	-24,69
Kota Sorong	30	2,43	1,39	0,00	3,23	-7,43	25,06	-19,46
Teluk Bintuni	115	0,65	-1,32	0,00	-3,45	-4,60	11,93	-22,88
Kaimana	84	1,00	-1,18	-47,17	75,00	-5,64	39,60	-39,42
Sorsel	121	0,70	4,94	96,30	-40,74	-2,30	25,06	-19,46
Pegaf	166	0,33	-3,51	-2,33	-7,14	-24,33	25,61	-33,50
Maybrat	259	0,23	1,69	0,00	2,33	-3,97	27,42	-21,52
Tambrau	216	0,24	-1,89	-3,57	0,00	-1,36	35,44	-17,76
Teluk Wondama	76	0,70	8,16	12,90	0,00	-3,26	36,67	-19,51
Mansel	57	0,58	-8,33	-10,34	0,00	-6,34	-6,10	-15,58
Prov.Papua Barat	1.744	0,59	1,37	1,61	1,01	-5,28	30,13	-24,87

Sumber: Dapodik Dikdasmen, 2018 (diolah).

Keterangan:

SG = semester genap 2015/2016-2017/2018

Kpng = kampung

RSK = rasio sekolah/kampung

sekolah, ketersediaan tenaga guru (*software*) dari sisi jumlah juga setidaknya sebanding dengan jumlah bangunan sekolah.

Permendiknas No.15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar mensyaratkan letak sekolah minimal untuk SD/MI sederajat sekurangnya berjarak 3 km dari sekolah lainnya. Syarat ini bernuansa spasial sehingga jumlah kampung dapat dijadikan basis pengamatan. Pada Tabel 2 rasio jumlah sekolah terhadap jumlah kampung (RSK) rata-rata di bawah 1, kecuali Kota Sorong dan Kabupaten Kaimana. Jumlah sekolah di Kota Sorong lebih banyak daripada jumlah sekolah di daerah lainnya, sedangkan di Kabupaten Kaimana dan Raja Ampat rata-rata memiliki 1 sekolah di setiap kampung. Banyak daerah yang rasio sekolah per kampung masih rendah tidak berarti kondisi pendidikannya lebih

buruk dibandingkan dengan ketiga daerah tersebut. Jumlah penduduk usia sekolah perlu diperhitungkan dengan ketersediaan sekolah di kampung sehingga ada perbandingan yang lebih baik.

Apabila diperhatikan lebih lanjut tentang perubahan jumlah sekolah selama satu tahun terakhir (2016-2017), maka secara keseluruhan laju pertumbuhannya adalah 1,37 persen untuk seluruh Provinsi Papua Barat. Kontribusi terbesar bagi pertumbuhan sekolah di Provinsi Papua Barat berasal dari penambahan jumlah sekolah yang besar di Kabupaten Teluk Wondama, Manokwari, Sorong Selatan, dan Kabupaten Sorong, tetapi terkoreksi oleh adanya petumbuhan negatif atau penutupan sekolah di Kabupaten Manokwari Selatan (8,33 persen), Pegunungan Arfak (3,51 persen),

**Tabel 3 Jumlah Sekolah, Jumlah Kampung, Rasio Kampung-Sekolah, Jumlah Guru dan Tingkat Perubahan Jumlah Guru Periode 2015-2016 untuk Jenjang SMP/MTs Sederajat**

Daerah Kabupaten	JS	KPG	RSK	Jumlah Sekolah			% Perubahan Jml Guru		
				2015	2016	% Δ	Total	PNS	NPNS
Sorong	31	226	0,14	27	31	14,81	-11,46	0,35	-38,71
Manokwari	24	165	0,15	26	24	-7,69	-6,19	5,44	-21,52
Raja Ampat	29	117	0,25	28	29	3,57	12,15	25,40	-31,03
Fakfak	13	142	0,09	13	13	0,00	-2,31	8,37	-30,21
Kota Sorong	9	30	0,30	9	9	0,00	-14,41	6,16	-44,26
Teluk Bintuni	25	115	0,22	26	25	-3,85	-6,93	38,02	-36,81
Kaimana	13	84	0,15	13	13	0,00	-5,09	20,00	-33,66
Sorong Selatan	13	121	0,11	12	13	8,33	1,33	24,09	-33,71
Pegaf	12	166	0,07	10	12	20,00	-16,22	0,00	-22,50
Maybrat	10	259	0,04	10	10	0,00	-11,63	12,99	-48,08
Tambrauw	11	216	0,05	10	11	10,00	1,03	14,75	-22,22
TelukWondama	11	76	0,14	10	11	10,00	1,71	-2,20	15,38
Mansel	5	57	0,09	5	5	0,00	-6,45	7,69	-16,67
Prov. PB	206	1.744	0,12	199	206	3,52	-6,05	11,26	-32,01

Sumber: Dapodik, Depdiknas, 2018 (diolah)

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

serta Bintuni dan Kaimana masing-masing 1,32 persen dan 1,18 persen. Berdasarkan kejadian di Kaimana, sekolah-sekolah swasta berkembang sangat pesat, sedangkan sekitar 25 sekolah negeri harus ditutup. Hal itu berkebalikan dengan kejadian di Kabupaten Sorong Selatan yang menunjukkan bahwa sekolah-sekolah negeri bertumbuh dengan baik, sedangkan sekolah swasta berkurang drastis (22 sekolah tutup).

Pada jenjang SMP/MTs sederajat, rasio sekolah-kampung dapat dianggap cukup baik. Tidak ada satu daerah pun yang memiliki rata-rata satu sekolah SMP/MTs sederajat untuk tiap kampungnya karena seperti yang diketahui sebaiknya SMP/MTs sederajat itu terletak di tingkat kecamatan (distrik).

Sementara itu, perkembangan jumlah sekolah menengah pertama di Provinsi Papua Barat sejak tahun 2015 hingga 2016 naik menjadi 3,52 persen. Pertambahan sekolah yang paling banyak dan berpengaruh secara keseluruhan, terutama disebabkan oleh Kabupaten Manokwari Selatan, Kabupaten Sorong dan Kabupaten Pegunungan Arfak. Namun, pengaruh sebaliknya terjadi di Kabupaten Teluk Bintuni karena terdapat satu

sekolah yang ditutup dengan alasan jumlah siswa yang kurang.

Terjadi penurunan yang besar terhadap jumlah guru dalam tiga tahun terakhir yang disebabkan oleh berakhirnya masa kerja, mutasi atau sebab lain yang tidak diketahui. Diketahui hanya Kabupaten Fakfak sebagai kabupaten yang berhasil menambah tiga orang tenaga PNS dalam kurun waktu tersebut, sedangkan yang lainnya justru kehilangan guru sehingga di level provinsi terlihat jelas penurunannya.

**b. Rasio-Rasio Penting**

Beberapa indikator penting pendidikan dasar telah ditentukan dalam bentuk rasio. Studi ini menyoroti sedikitnya sembilan rasio penting sebagai alat untuk mengukur kinerja pembangunan pendidikan dasar di era desentralisasi asimetris Provinsi Papua Barat.

Rasio guru per sekolah, terutama untuk SD sederajat masih di bawah angka nasional. Untuk rata-rata nasional, satu sekolah dilayani oleh 11 guru SD, sedangkan di Papua Barat hanya dilayani oleh 8 orang guru. Data agregat seperti ini telah memenuhi kelayakan

**Tabel 4 Rasio Guru-Sekolah menurut Jenjang Pendidikan  
di Provinsi Papua Barat dan Indonesia Tahun 2018**

Rasio-Rasio	Papua Barat		Nasional	
	SD	SMP	SD	SMP
Guru - Sekolah	7,58	12,57	11,54	17,78
Guru - Rombel	1,1	1,96	1,55	1,92
Guru - Ruang Kelas	1,57	2,31	1,84	2,11
Rombel - Sekolah	6,9	6,4	7,45	9,24
Murid - Guru	17,96	12,87	15,22	15,34
Murid - Sekolah	136,21	161,72	175,65	272,84
Murid - Kelas	22,14	25,45	24,99	29,9
Murid - Rombel	19,75	25,25	23,58	29,46
Murid - Guru Bersertifikat	69,36	37,66	33,25	31,68

Sumber: Kemendikbud, 2018 (diolah)

minimal 1 SD, yang berarti 1 guru melayani 1 kelas untuk kelas 1 hingga kelas 6. Apabila dikurangi guru bidang studi, seperti guru pendidikan agama, pendidikan jasmani dan olahraga, serta guru bidang studi, kepala, dan wakil kepala sekolah, sesungguhnya jumlah tersebut masih kurang memadai. Akan tetapi, apabila distribusi guru tidak merata di seluruh wilayah, angka rata-rata yang minim tersebut akan mempunyai implikasi yang lebih besar terhadap rendahnya *output* sekolah.

Selanjutnya keadaan rasio guru per sekolah bila dibandingkan dengan rasio guru per rombel (RGR) untuk mengetahui ketersediaannya untuk setiap rombongan belajar, angka telah mendekati keadaan nasional. Rasio ini menginformasikan jumlah satuan belajar di sekolah yang memungkinkan untuk dilakukan analisis kebutuhan tentang perlu tidaknya penambahan tenaga guru. Misalnya saja untuk jenjang SD, dianggap telah memenuhi syarat karena 1 orang tenaga guru menangani 1 rombongan belajar, sedangkan untuk SMP 1 rombel telah ditangani oleh 2 orang guru. Terkait dengan rasio guru per ruang kelas untuk SMP, angkanya lebih tinggi daripada tingkat nasional. Hal ini menunjukkan bahwa intensitas tenaga guru SMP yang melakukan pelayanan pendidikan di tiap kelas telah lebih baik. Sementara itu, pada jenjang SD masih kurang memadai karena setiap kelas masih tetap dikelola oleh satu orang guru.

Jumlah rombongan belajar menentukan jumlah kelas yang harus dibuka untuk melayani permintaan. Di Provinsi Papua Barat, rata-rata 1 SD memiliki 7 rombongan belajar dan angka itu setara dengan keadaan nasional, tetapi rasio yang sama untuk SMP masih lebih rendah daripada rata-rata nasional. Jumlah rombel ini penting terkait dengan rasio murid per guru.

Kemudian untuk rasio guru per murid di Provinsi Papua Barat, sepiantas tampak

telah memenuhi ketentuan, bahkan dapat dikatakan sangat baik. Namun, nilai tersebut sesungguhnya belum dipisahkan antara guru yang telah bersertifikat dan guru yang belum bersertifikat. Apabila ketentuan untuk guru bersertifikat diabaikan sesaat, Papua Barat telah mencapai kondisi ketersediaan guru yang baik untuk pendidikan dasar. Namun, tentu terlalu dini untuk menyebutnya sebagai keberhasilan karena belum dibandingkan dengan jumlah potensial penduduk usia sekolah yang benar-benar sekolah, serta besarnya angka putus sekolah.

Salah satu ukuran penyerapan siswa ke dalam sekolah-sekolah formal adalah rasio murid per sekolah. Penyerapan siswa untuk semua jenjang pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat maupun di tingkat nasional berada pada keadaan yang serupa, tetapi dengan besaran yang berbeda. Satu SD di Papua Barat menampung 136 murid dan angka itu masih lebih rendah daripada nasional yang harus menampung 176 murid. Selanjutnya apabila semua murid dibagi merata untuk setiap kelas, rata-rata satu kelas ditempati oleh 23 murid untuk Papua Barat, sedangkan angkanya mencapai 29 murid di tingkat nasional. Jumlah tersebut cukup ideal untuk memastikan seluruh peserta belajar memperoleh layanan pendidikan secara memadai. Dilihat dari rasio murid-kelas, jumlah murid per kelas di Papua Barat cukup ideal, tetapi pada level kabupaten berbeda antara satu dengan lainnya.

Kemudian jumlah murid tiap sekolah atau tiap kelas perlu dibandingkan dengan jumlah idealnya satu rombongan belajar. Ketentuan tentang jumlah murid dalam satu satuan belajar atau rombongan belajar (rombel) diatur pada Pasal 24 Permendikbud Nomor 17 Tahun 2017 yang menjelaskan bahwa untuk SD sederajat berkisar antara 20-28

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

siswa dan untuk SMP sederajat, angkanya berkisar antara 20-32 siswa tiap rombongan belajar. Apabila dilihat rasio murid per rombel di Provinsi Papua Barat, angkanya telah cukup baik atau dapat dikatakan ideal.

Selanjutnya apabila siswa yang akan mendapatkan layanan pendidikan telah berada pada batas ideal bagi keberlangsungan proses pembelajaran, bagaimana dengan jumlah

dan status guru yang akan memfasilitasi atau mengelola kelas? Sebagaimana disebutkan di dalam PP No. 74 Tahun 2008, Pasal 17, seorang guru pemegang sertifikat dipandang layak apabila melayani siswa dengan ketentuan SD sederajat dengan rasio minimal murid per guru adalah 15 murid dilayani oleh 1 orang guru, sedangkan untuk SMP sederajat 1 guru untuk 20 murid. Indikator ini belum terpenuhi untuk Papua

**Tabel 5 Aspek Kuantitatif dan Kualitatif Kinerja Pembangunan Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat**

Kinerja Pendidikan	Indikator	Hasil Kinerja Pembangunan Pendidikan
Aspek Kuantitatif	1. Jumlah Sekolah	a. Rencana: Merata di daerah 3T (terdepan,terluar dan tertinggal) b. Hasil: 1) Jumlah SD antardaerah ada yang bertambah, tetapi ada yang tutup seperti di Kabupaten Teluk bintuni, Kaimana, Sorong Selatan 2) Jumlah SMP, naik menjadi 7,85 persen (2014-2016), tetapi ada juga yang tutup.
	2. Jumlah Tenaga Pendidik dan Kependidikan	a. Rencana: Merata di daerah 3T (terdepan, terluar dan tertinggal) b. Hasil: 1) Kekurangan guru di daerah pedalaman, pinggiran dan terluar 2) Guru PNS SD: menurun di Teluk Bintuni (11,15 persen), Kabupaten Sorong (5,51 persen) 3) Guru PNS SMP: menurun lebih dari 3 persen disemua wilayah kabupaten
	3. Rasio Guru per Sekolah	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Rasio guru per sekolah rendah, di bawah standar nasional
	4. Rasio Rombel per Sekolah	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Belum memenuhi standar nasional
	5. Rasio Murid per Guru	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Telah cukup Baik
	6. Rasio murid per sekolah dan murid per kelas	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Di bawah standar nasional. Rasio murid-kelas SD hanya 22 murid dibandingkan dengan standar 25, sedangkan untuk SMP adalah 25 dibandingkan dengan standarnya di angka 29
	7. Rasio Murid per Rombel	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Semua Jenjang sekolah sudah memenuhi standar minimum nasional, SD (19,75), dan SMP (25,25).
	8. Rasio Murid per Guru bersertifikat	a. Rencana: Memenuhi standar nasional b. Hasil: Di atas standar nasional



1. Akreditasi Sekolah	a. Rencana: Terakreditasi: SD (53,16 persen)SMP(62,61 persen); SMA (57,78 persen) b. Hasil: Belum terakreditasi: SD = 46,75 persen; SMP = 37,39 persen, yang berarti akreditasi pendidikan dasar (SD & SMP) masih rendah
2. Kualifikasi Guru	a. Guru tamatan sarjana untuk jenjang SD=62 persen (di bawah standar nasional), SMP=88 persen (di atas standar nasional).
3. Sertifikasi Guru	a. Rencana: Seluruh guru tersertifikasi sesuai standart nasional. b. Hasil: Guru tersertifikasi di semua jenjang sekolah masih dibawah rata-rata Nasional. SD=25,9 dan SMP=34.
4. Laboratorium Sekolah	Proporsinya masih di bawah standar nasional, jenjang SD hanya 1 persen, dan SMP mencapai 49 persen.
5. Perpustakaan sekolah	a. Proporsinya lebih rendah daripada proporsi nasional. b. Jenjang SD (30 dari standar nasional 55), SMP (57 dari standar nasional 60)
6. Angka Putus sekolah	a. Kabupaten Manokwari dan Sorong berhasil turun pada 2015-2017 b. Kabupaten Kaimana, Teluk Wondama, Tambrauw dan Maybrat meningkat sejak 2015
7. Nilai Ujian Nasional	Jenjang SMP : a. Mapel Bahasa Indonesia, IPA mendekati rata-rata nasional b. Mapel Bahasa Inggris, Matematika jauh di bawah rata-rata nasional
8. Angka Partisipasi Pendidikan	a. Angka Partisipasi Kasar (APK) di semua jenjang pendidikan naik b. Angka Partisipasi Murni (APM) di jenjang PAUD-SLTP naik

Sumber: Dapodik pendidikan (diolah)

Barat, baik SD sederajat maupun pada tingkat SMP sederajat. Sebagaimana diketahui, jumlah guru secara total saja kurang, apalagi jumlah guru yang bersertifikat, tentu sangat kurang.

#### *Aspek Kualitatif Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat*

Keberhasilan pembangunan pendidikan tidak hanya merupakan keberhasilan secara kuantitas saja, tetapi juga berupa ukuran-ukuran kualitas yang dapat dijadikan indikator. Indikator kualitas pembangunan pendidikan dalam penelitian ini terdiri atas akreditasi sekolah, kualifikasi guru, sertifikasi guru, ketersediaan laboratorium, ketersediaan perpustakaan sekolah, angka mengulang kelas, angka putus sekolah, nilai ujian nasional dan angka partisipasi pendidikan.

Apabila ditampilkan di sini, penjelasan indikator-indikator tersebut akan memerlukan ruang yang cukup besar sehingga hasil rekapitulasinya saja yang dimunculkan sebagai deskriptif kinerja pembangunan pendidikan dasar yang menunjukkan ketepatan cukup baik. Beberapa indikator telah berhasil memenuhi standar pendidikan di tingkat nasional walaupun beberapa masih pada target minimal. Pencapaian tersebut telah mampu menolong pemecahan masalah pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat yang berimbas pada desentralisasi pendidikan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa persoalan-persoalan kekurangan jumlah sekolah, jumlah tenaga pendidik, kualifikasi guru, angka putus sekolah, angka partisipasi sekolah, dan nilai ujian yang rendah, mampu dipecahkan di era Otsus.

Pencapaian kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan diukur dari 16 indikator standar pelayanan minimum (SPM) nasional di bidang pendidikan. Penilaian tersebut ditunjukkan pada Tabel 5.

Kebijakan pendidikan telah menghasilkan kinerja yang bervariasi. Beberapa indikator kinerja pendidikan cukup efektif meskipun indikator lain masih belum mampu memberikan hasil yang tepat, merata, dan memenuhi kebutuhan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 5, terdapat sejumlah indikator yang belum mampu terwujud secara efektif, di antaranya, adalah (a) jumlah tenaga pendidik dan kependidikan (PAUD, SD, SLTP/MT<sub>s</sub>, SLTA/MA, SMK), (b) rasio guru per sekolah, (c) rasio murid per sekolah dan murid per kelas, (d) akreditasi sekolah, (e) sertifikasi guru, (f) laboratorium sekolah, dan (g) perpustakaan sekolah.

Indikator-indikator tersebut masih belum mampu menampilkan hasil yang baik atau sesuai dengan standar nasional. Kebanyakan pencapaiannya masih di bawah standar nasional, bahkan dalam kondisi yang buruk. Faktor-faktor, seperti hambatan geografis, aksesibilitas minimal, perencanaan, migrasi dan urbanisasi penduduk, pemekaran kampung, dan pembukaan daerah-daerah perdagangan, serta jasa dan industri baru, turut menjadi penentu. Hal-hal spesifik seperti masih tingginya angka putus sekolah (APTS) di Kabupaten Kaimana, Teluk Wondama, Tambrau, dan Kabupaten Maybrat, serta kasus penurunan jumlah guru yang cukup besar di Kabupaten Teluk Bintuni, Sorong, Pegunungan Arfak, dan Kabupaten Pegaf, merupakan akibat dari hambatan-hambatan yang telah disebutkan sebelumnya. Kenyataan tersebut memperlihatkan bahwa keluaran dan dampak dari kinerja desentralisasi pendidikan di Provinsi Papua Barat masih belum dapat merata di semua daerah.

### *Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat*

Penjelasan di atas tentang kinerja pendidikan yang masih cukup rendah menjadi bukti empiris dari lemahnya kerangka kerja, termasuk ketiadaan konsep *grand design* pendidikan dasar di Papua Barat. Persoalan-persoalan di permukaan, seperti kekurangan tenaga pendidik, laboratorium sekolah, perpustakaan sekolah dan aksesibilitas yang masih kurang, merupakan riak-riak yang muncul. Akan tetapi, persoalan sesungguhnya tampak seperti fenomena gunung es yang lebih parah.

Paling tidak, ada lima variabel yang dianggap memiliki pengaruh penting terhadap capaian kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat. Kelima variabel tersebut adalah (a) kebijakan, rencana dan program, (b) keuangan dan administrasi (kelembagaan), (c) karakteristik daerah, (d) dukungan sektoral, serta (e) kapasitas perencana dan pelaksana. Tabel 6 memberikan gambaran ringkas terhadap pengaruh setiap variabel tersebut dalam kinerja pembangunan pendidikan dasar di Papua Barat. Keberadaannya dapat menjadi faktor pendorong, tetapi juga dapat menjadi faktor penghambat terhadap kinerja pembangunan pendidikan dasar di Papua Barat.

Sedikitnya ada dua variabel yang cukup memengaruhi sehingga menghambat kinerja pendidikan dasar di Papua Barat, yaitu variabel kebijakan dan karakteristik daerah. Variabel pertama bersifat menghambat karena masih terdapat kekosongan kebijakan di dalamnya. Sementara itu, variabel kedua disebabkan oleh beratnya faktor geografis dengan persebaran kampung yang sangat luas dan pandangan-pandangan budaya yang menghambat kemajuan pendidikan dasar.

**Tabel 6 Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan di Provinsi Papua Barat**

<b>Aspek Kinerja Desentralisasi Pendidikan</b>	<b>Indikator</b>	<b>Hasil Kinerja Pembangunan Pendidikan</b>
1. Aspek Kebijakan, Rencana dan Program	a. Kebijakan pendidikan dasar	Belum ada perda khusus (perdasus) dan perda provinsi (perdasi) tentang pendidikan dasar
	b. Perencanaan Pendidikan dasar	Belum ada <i>grand design</i> perencanaan pendidikan dasar
	c. Program Pendidikan dasar	Belum dapat diwujudkan secara tepat, merata dan efektif
2. Aspek Keuangan dan Administrasi (Kelembagaan)	a. Alokasi Anggaran	a. Dana APBN b. Dana APBD c. DBH Migas d. Persentase alokasi pendidikan 2015 (1,31 persen), 2016 (2,22 persen), 2017 (6,46 persen)
3. Aspek Karakteristik Daerah	a. Sosial Budaya	a. Beragam bahasa, suku, adat tradisi dan kepercayaan.
		b. Masih kuat tumbuh pandangan bahwa sekolah tidak penting, semua kebutuhan hidup dapat tercukupi dari hutan, dan mitos pendidikan mengancam eksistensi adat
		c. Budaya masih cukup potensial menghambat kinerja pembangunan pendidikan
	b. Kondisi Demografi	a. Kepadatan penduduk rendah (8,74 jiwa per km <sup>2</sup> )
		b. Kepadatan wilayah Kota 153 jiwa/km <sup>2</sup>
		c. Kepadatan wilayah pedalaman 2 jiwa/km <sup>2</sup>
c. Aksesibilitas	d. Berdampak banyak sekolah kekurangan murid, dan akhirnya ditutup	
	e. Masih potensial menjadi penghambat kinerja pembangunan pendidikan	
	a. Aksesibilitas kurang baik	
	b. Koneksitas antar komunitas, desa, dan daerah sulit	
4. Aspek Dukungan Sektoral	a. Pendidikan Dasar	a. Diknas , penyediaan tenaga guru, kurikulum, sarana prasarana kegiatan belajar mengajar
		b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
	b. Pemerintah daerah (kepala daerah)	a. Pemkab Sorong, fasilitasi dana BOS, BOSDA, transportasi sekolah (bus) gratis
		b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
c. Pekerjaan Umum	a. Dinas PU, fasilitasi bangunan gedung Sekolah, jalan menuju sekolah, jembatan, jalan perkampungan	
	b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan	

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris di Provinsi Papua Barat*

	d. Perhubungan	a. Dishub, penyedia aksesibilitas sekolah b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
	e. Keuangan	a. BKAD, penyedia kebutuhan belajar (laboratorium, perpustakaan, beasiswa) b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
	f. Pertambangan dan energi	a. BP Migas, pengalokasi dana pendidikan b. Pendorong kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan
5. Aspek Kapasitas Perencana dan Pelaksana	a. Kepala Daerah	a. Inisiator, inovator dan kreator produk kebijakan pembangunan pendidikan b. Pembuat dan penentu perencanaan, pengontrol, pengelolaan, dan pengawasan jalannya kinerja pembangunan pendidikan dasar c. Pelaksana kebijakan pembangunan pendidikan dasar d. Pendorong peningkatan meningkatkan aksesibilitas, kualitas dan manajemen pendidikan dasar
	b. Kapasitas SDM Aparat Daerah	a. Kapasitas dan kapabilitas masih kurang gesit, agresif dan kreatif b. langkah-langkah kreatif, inovatif dan strategis belum banyak dilahirkan c. Masih terdapat kekosongan kebijakan

Sumber: data primer, 2018.

SepertiterlihatdalamTabel6,variabel-variabel yang menjadi pendukung kinerja pembangunan pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat meliputi (a) keuangan dan administrasi (kelembagaan), (b) dukungan sektoral, serta (c) kapasitas perencana dan pelaksana. Salah satu bentuk dari adanya kapasitas fiskal yang memadai adalah penyalurannya melalui dana BOS, yang disebut BOSDA, serta layanan bus sekolah gratis (antar-jemput). Dunn (2003:515) menyebut capaian kinerja kebijakan seperti itu bernilai efektif, kecukupan, responsif, dan tepat sasaran.

Selain itu, variabel dukungan sektoral dan kapasitas perencana pendidikan juga berperan sebagai pendukung kinerja pembangunan pendidikan di Papua Barat. Kedua variabel ini telah mampu memberikan dukungan fisik maupun nonfisik bagi pendidikan dasar di Papua Barat, yang berupa tersedianya alokasi anggaran, bangunan sekolah, aksesibilitas

dan fasilitas pendukung pendidikan, pendampingan dan pemberdayaan tenaga pendidik, serta berbagai bentuk tindakan-tindakan inovatif dan kreatif lainnya.

*Analisis Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat*

Kinerja implementasi desentralisasi pendidikan dasar yang dilihat dalam penelitian ini adalah pencapaian pelaksanaan program-program pendidikan dalam mewujudkan seluruh kebutuhan yang diperlukan dalam kegiatan pembelajaran di jenjang pendidikan dasar. Dasar untuk melihat kinerja tersebut adalah aspek-aspek kuantitatif dan kualitatif pendidikan dasar, seperti yang telah dideskripsikan sebelumnya. Bentuk penilaian kualitatif yang digunakan akan dibedakan atas tercapainya dan tidak tercapainya indikator nasional dengan mengacu pada indikator SPM Pendidikan Nasional (Tabel 7).

**Tabel 7 Penilaian Kualitatif Kinerja Implementasi Desentralisasi Pendidikan Dasar di Provinsi Papua Barat**

Aspek Kuantitatif dan Kualitatif Pendidikan Dasar <sup>1</sup>	Kinerja Implementasi Desentralisasi		Penilaian Kualitatif
	Perencanaan <sup>2</sup>	Pencapaian <sup>3</sup>	
<b>A. Aspek Kuantitatif</b>			
1) Jumlah Sekolah	Merata di daerah 3 T (terdepan, terluar, dan tertinggal)	Banyak di perkotaan Kurang di pinggiran dan terluar	Belum Tercapai
2) Jumlah Tenaga Pendidik (guru)	Merata di daerah 3 T (terdepan, terluar, dan tertinggal)	Kekurangan guru di daerah pedalaman, pinggiran, dan terluar	Belum Tercapai
3) Rasio Guru per Sekolah	Memenuhi standar nasional	SD, SMP = di bawah standar nasional.	Belum Tercapai
4) Rasio Rombel per Sekolah	Memenuhi standar nasional	SMA, SMK di atas standar nasional, sedangkan SD, SMP, PLB di bawah standar nasional	Belum Tercapai
5) Rasio Murid per Guru	Memenuhi standar nasional	SD di atas standar nasional, SMP di bawahnya.	Belum tercapai
6) Rasio Murid per Sekolah dan Murid-Kelas	Memenuhi standar nasional	Semua Jenjang sekolah di bawah standar nasional	Belum tercapai
7) Rasio Murid per Rombel	Memenuhi standar nasional	Semua Jenjang sekolah di bawah standar nasional.	Belum tercapai
8) Rasio Murid per Guru Bersertifikat	Memenuhi standar nasional	SD, SMP di atas standar nasional	Tercapai
<b>B. Aspek Kualitatif</b>			
1) Akreditasi Sekolah	a. Optimal: Seluruh jenjang sekolah terakreditasi b. Minimal: lebih dari 50 persen terakreditasi	Terakreditasi : SD= 53,16 persen; SMP = 62,61 persen	Tercapai
2) Kualifikasi Guru	a. SD: Pendidikan SMA b. SMP: Berpendidikan Sarjana	Tamat Sarjana SD = 62 persen, SMP= 88 persen, SMA = 93 persen, SMK= 91persen	Tercapai
3) Sertifikasi Guru	Seluruh guru tersertifikasi sesuai jumlah nasional SD = 45,77 persen; SMP=44 persen.	a. Masih di bawah standar nasional b. Hasil Pencapaiannya : SD = 25,9 persen; SMP = 34,17 persen.	Belum tercapai
4) Laboratorium Sekolah	Ada di setiap jenjang sekolah dan berstandar nasional	Masih di bawah standar nasional SD = 1 ; SMP = 49	Belum tercapai
5) Perpustakaan Sekolah	Ada di setiap jenjang sekolah dan berstandar nasional	Masih di bawah standar nasional SD = 30 ; SMP = 57	Belum tercapai

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

6) Angka Putus Sekolah	SD: turun dari 3,5 ke 1,21 SMP: turun dari 8,3 ke 2,89	a. Daerah Kota: mengalami penurunan kecil b. Daerah pinggiran/tertinggal: mengalami penurunan kecil	Tercapai
7) Nilai Ujian Nasional (SMP)	SMP: nilai 6,7-6,9	SMP = Semua mapel di bawah nasional	Tercapai

Sumber:

- <sup>1 & 3</sup> Kemendikbud, 2018; Depdiknas, 2018; Dapodik, Depdiknas, 2018; Dinas Pendidikan Provinsi Papua Barat, 2010; Permendiknas No 58 Tahun 2009;  
<sup>2</sup> RPJMD Provinsi Papua Barat, 2012-2016, dan RPJMD Provinsi Papua Barat, 2017-2022

Seperti terlihat dalam Tabel 7, kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan di Provinsi Papua Barat masih belum tercapai secara optimal. Dari indikator-indikator kuantitatif yang digunakan untuk mengukur implementasi kinerja pendidikan tersebut, hanya indikator rasio murid per guru bersertifikat yang telah tercapai. Sementara itu, pada tujuh aspek lainnya belum mampu dicapai hasil yang optimal. Kenyataan yang sedikit berbeda justru tampak pada aspek-aspek kualitatifnya, yaitu ada empat aspek yang menunjukkan kinerja implementasi telah berjalan cukup baik. Keempat aspek tersebut adalah akreditasi sekolah, kualifikasi guru, angka putus sekolah dan ujian nasional. Pada aspek-aspek tersebut kinerja kebijakan telah terlihat baik dan optimal.

Secara keseluruhan, pencapaian kinerja pendidikan dasar di Papua Barat belum merata di semua aspek sehingga berdampak pada praktik kegiatan kependidikan dan pembelajaran dalam standar minimal (selama pembelajaran dapat berjalan). Dunn (2003: 515) menyebut capaian kinerja kebijakan seperti ini sebagai kinerja kebijakan yang belum mampu menghasilkan perataan dan responsivitas yang baik sehingga berimplikasi kepada luaran dan dampak yang merata di seluruh wilayah sasaran, serta tidak menyelesaikan berbagai persoalan yang menjadi sasaran.

Ada beberapa asumsi yang dapat diajukan untuk melihat bentuk hasil kinerja desentralisasi pendidikan seperti dijelaskan di atas. Pertama, produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar yang ada telah baik, tetapi implementasinya buruk sehingga berdampak pada capaian kinerja kebijakan yang rendah. Kedua, produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar buruk, tetapi implementasinya baik sehingga hasil capaian kinerjanya tidak dapat optimal. Ketiga, produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar buruk dan implementasinya juga buruk sehingga pencapaian hasil kinerjanya juga buruk. Keempat, tidak ada produk kebijakan desentralisasi pendidikan dasar dan tidak ada implementasi yang baik sehingga hasilnya buruk. Keenam, tidak ada produk kebijakan desentralisasi pendidikan dan implementasinya buruk sehingga hasil kinerjanya juga buruk.

Melihat kinerja kebijakan desentralisasi pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat yang buruk, hal itu memenuhi asumsi keenam, yaitu tidak ada produk kebijakan, sedangkan implementasi dan kinerja buruk, di samping juga adanya faktor-faktor lain. Ada kesadaran bahwa UU Otsus merupakan kebijakan khusus yang memberi ruang untuk berkreasi dalam merancang kebijakan pembangunan dasar di Provinsi Papua Barat, tetapi hal itu tak kunjung dilakukan karena kurangnya inovasi dari semua elemen strategis. Anggapan ini membenarkan

asumsi pertama, yaitu kebijakan telah tersedia, tetapi implementasinya buruk. Pandangan ini sejalan dengan tanggapan para informan yang juga menyoroti aspek-aspek khusus penyebab di balik belum optimalnya kinerja desentralisasi pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat.

“Produk kebijakannya ada. UU otonomi khusus itu salah satunya. Akan tetapi, yang menjadi persoalan adalah semua standar/parameter pendidikan di daerah seperti ini selalu digeneralisir untuk seluruh wilayah di Indonesia. Indikator atau parameter yang digunakan terlalu tinggi yang hampir tidak mungkin dicapai oleh siswa-siswa di pedalaman Papua Barat dan Papua pada umumnya” (FGD, 19 Juli 2018).

“Desentralisasi memang bagus, namun jangan kepala dilepas, ekor tetap dipegang, harus diatur dengan baik, sehingga jelas mana yang menjadi tanggung jawab kabupaten/kota. Kementerian PDT, Kementerian Pendidikan dan instansi terkait, menentukan sesuatu itu harus melibatkan bupati setempat karena bupati yang mengetahui wilayahnya apakah itu mudah atau sulit dijangkau” (Sutikno, Kepala Bidang di Dinas Pendidikan Kabupaten Sorong, wawancara 20 Juli 2018).

Umumnya para informan mempersoalkan implementasi kebijakan, standarisasi pencapaian, dan independensi daerah sebagai faktor-faktor pendorong rendahnya kinerja kebijakan, selain asumsi pertama dan keenam di atas. Hasil observasi juga membuktikan persoalan aksesibilitas yang sulit, jarak sekolah dengan permukiman yang jauh, medan geografi yang berat, dan dedikasi tenaga pendidik yang masih rendah, ikut memperkuat rendahnya pencapaian kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat.

## Kesimpulan

Hasil studi menemukan beberapa kesimpulan penting sebagai berikut.

1. Kebijakan desentralisasi pendidikan asimetris di Provinsi Papua Barat masih jauh dari harapan (belum optimal) karena belum ada kejelasan aturan operasional, baik berupa perdasus maupun perdasu serta desain rencana kerja (*grand design*).
2. Kinerja pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat terjebak pada tidak adanya produk kebijakan desentralisasi pendidikan, buruknya implementasi program nasional, dan buruknya hasil kinerja.
3. Dari beberapa aspek kuantitatif, hanya rasio murid per guru bersertifikat yang telah cukup baik, sedangkan aspek kuantitatif yang dianggap cukup baik kinerjanya adalah indikator-indikator akreditasi sekolah, kualifikasi guru, angka putus sekolah, dan ujian nasional.
4. Faktor-faktor yang dianggap menghambat pendidikan dasar di Provinsi Papua Barat adalah implementasi kebijakan, standarisasi pencapaian, dan independensi daerah dalam menyusun rencana program maupun rencana aksi, serta faktor-faktor khas, seperti persoalan aksesibilitas, jarak sekolah dengan permukiman, medan geografi yang sulit, dan dedikasi tenaga pendidik yang masih rendah.

## Daftar Pustaka

- Agustinus, John. 2013. “Phenomenological Study on the Financial Performance and Accountability of Special Autonomy Fund Management in Education Sector at Papua Province”. *IOSR Journal of Business and Management*, Vol. 6, Issue 6, pp. 30-40.

*Kinerja Pendidikan Dasar Setelah Sembilan Tahun Otonomi Asimetris  
di Provinsi Papua Barat*

- Creswell, John W. 2013. *Steps in Conducting a Scholarly Mixed Methods Study*. Lincoln: University of Nebraska.
- Creswell, John W. 2014. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: SAGE Publications Ltd.
- Dunn, William N., 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*, Third Edition. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Fatem, Agustinus, 2012. "Sebelas Tahun Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus di Tanah Papua: Isu, Target, dan Upaya Perbaikan". *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 10, No. 3, Desember, hlm. 135-144.
- Hanushek, E.A dan Wößmann, L. 2010. *Education and Economic Growth*. International Encyclopedia of Education. Vol. 2. Pp. 245-252
- Hilum, Rium, Iriwi L. Sinon, Nurhaida, dan Ishak Samuel Erari. 2009. *Peranan Otonomi Khusus Papua Dalam Pemerataan Pendidikan Di Papua Barat*. Jayapura: Universitas Negeri Papua.
- Jaweng, Robert Eni. 2011. "Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia". *Analisis CSIS*. 40(2), pp. 160-176.
- Kurniadi, Bayu Dardias. 2012. "Desentralisasi Asimetris di Indonesia". Makalah disampaikan dalam seminar di LAN Jatinangor pada 26 November.
- Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid; dan Bird, Richard. 1998. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington: The World Bank.
- McGinn, N., dan Welsh, T. 1999. *Decentralization of Education: Why, When, What and How*. Paris: Unesco.
- Modouw, James. 2013. *Pendidikan dan Peradaban Papua: Suatu Tinjauan Kritis Transformasi Sosial*. Yogyakarta: Bajawa Press.
- Moran, Michael, Martin Rein, dan Robert E. Goodin, 2006. *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Musa'ad, H. Mohammad A., dkk., 2010. "Menata Ulang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Identifikasi Hambatan Implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus Papua". *Laporan Penelitian*. Jayapura: Pusat Kajian Demokrasi (Democratic Center) Universitas Cendrawasih.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2010. *Rencana Strategis Dinas Pendidikan Provinsi Papua Barat*.
- Pemerintah Kabupaten Sorong. 2012. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sorong*.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2012. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Barat*.
- Pemerintah Kabupaten Sorong. 2017. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Sorong*.
- Pemerintah Provinsi Papua Barat. 2017. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Papua Barat*.
- Pratama, Yudha, A. 2015. "Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Era Demokrasi". *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. 28(1). 1-14.
- Ramdhani A., Ramdhani M., A. 2017. "Konsep Umum Kebijakan Publik". *Jurnal Publik*. Vol. 11 (01):1-12.
- Shaleh, Khairul. 2014. *Pengaruh Alokasi Anggaran Pendidikan Terhadap Tingkat Kelulusan Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah: Studi Empiris pada Kabupaten/Kota Propinsi Jawa Tengah*.



*3rd Economics and Business Research Festival*. Fakultas Ekonomi Universitas Widyatama.

- Situmorang, Elina, 2007. "Analisa Kebijakan Investasi dan Ketenagakerjaan di Provinsi Papua Barat". *Working Paper 3*, Juli. Kerja sama Pemerintah Provinsi Papua Barat, United Nations Development Programme, dan International Labour Organization.
- Treisman, Daniel, 2002. *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. Los Angeles: Department of Political Science, University of California.
- Tschannen-Moran, Megan., Hoy, Anita Woolfolk., dan Hoy, Wayne K. 1998. "Teacher Efficacy: Its Meaning and Measure". *Review of Educational Research*, 68(2), pp. 202-248.
- Unesco. 2004. *Reforming The Ministry to Improve Education: An Institutional Analysis of the Ministry of Education and Sports (MOES) of Nepal*. Working document. International Institute for Education Planning (IIEP) Printshop. Paris.
- Waimbo, Danny Erlis dan Prapto Yuwono. 2012. "Dinamika Masyarakat Papua pada Era Otonomi Khusus". *KRITIS, Jurnal Studi Pembangunan Interdisiplin*, Vol. XXI, No. 1, hlm. 20-34.
- Yudho, Winarno, Andi M. Asrun, Ahsin Tohari, Bisariyadi, dan Nanang Subekti. 2006. *Analisis Sosio-Yuridis dan Politik Implementasi Otonomi Khusus Papua Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan I. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Konrad Adenauer Stiftung.

## Kebijakan Pertamina dalam Perdagangan Minyak Indonesia (1969–2015)

Sukusen Soemarinda<sup>1</sup>, Yeremias T. Keban<sup>2</sup>, Muhadjir Darwin<sup>2</sup>, dan Tumiran<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Magister dan Doktor Studi Kebijakan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>2</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, <sup>3</sup>Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Sukusen Soemarinda (*e-mail*: soekoesen.soemarinda@gmail.com)

### Abstrak

Sejarah perdagangan minyak Pertamina sangat panjang dan mengalami pasang surut yang dipengaruhi oleh para aktor yang saling rebut kepentingan. Pada 1958, pengapalan minyak pertama telah dilaksanakan, tetapi Penelitian ini hanya membahas perdagangan minyak Pertamina dari 1969 sampai 2015 melalui anak perusahaan yang khusus didirikan untuk melaksanakan perdagangan tersebut sejak masih bernama Perta *Group* (1969) sampai Petral (2015). Maksud dan tujuan dilakukan penelitian ini adalah untuk mengetahui penetapan dan pengimplementasian kebijakan perdagangan minyak Pertamina selama kurun waktu tersebut dan pihak saja yang memengaruhi sehingga terjadi *rent-seeking* dan korupsi sepanjang sejarah perdagangan minyak Pertamina. Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif studi kasus. Data dikumpulkan dari berbagai dokumen dan wawancara para pelaku yang terkait. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, dapat diketahui bahwa sepanjang perdagangan minyak Pertamina dari Perta *Group* (1969) sampai Petral (2015) dapat dikelompokkan menjadi tiga periode, yakni periode Perta *Group* (1969–1978), periode POML (1978–1998), dan periode Petral (1998–2015). Periode pertama dan kedua terjadi di bawah kekuasaan pemerintahan Orde Baru, sedangkan periode ketiga di bawah kekuasaan pemerintahan reformasi. Karakteristik periode pertama adalah lebih didominasi kepentingan militer, periode kedua dipengaruhi kepentingan *inner circle* dan *family business* yang terkait dengan penguasa Orde Baru, sedangkan periode ketiga didominasi pengaruh *powerfull person/company*.

**Kata kunci:** perdagangan minyak; *rent-seeking*; korupsi; Pertamina

## Pertamina's Policy in Indonesian Oil Trading (1969-2015)

### Abstract

Pertamina has a long history of oil trading and was influenced by the actors seizing for the power. The first oil shipments was held in 1958, while this research only discusses Pertamina oil trading from 1969 to 2015 through a special subsidiary which was established to carry out the trading for almost fifty years since it was still named as *Perta Group* (1969) until *Petral* (2015). The purpose of this research is to know how Pertamina oil trading policy was specified and implemented over a period of time and parties affecting the process so *rent-seeking* and corruption happened throughout the history of Pertamina oil trading. The method of research a descriptive qualitative method of case study. The data was collected from various documents and interview of perpetrators related. Based on the research carried out, Pertamina oil trading from *Perta Group* (1969) until *Petral* (2015) could be classified into three periods, i.e. *Perta Group* period (1969-1978), *POML* period (1978-1998), and *Petral* (1998-2015). The first and second period occurred under the authority of the New Order government, while the third period under the reformation period. The first period was characterized by the domination of military interests and the second period influenced by the interests of inner circle and family business related to the ruler of the New Order and the third period was dominated by the influence of powerfull person/company.

**Keywords:** oil trade; rent-seeking; corruption; Pertamina

### Pendahuluan

Pencarian minyak di Indonesia dimulai pada 1871, dua belas tahun setelah pengeboran minyak dunia pertama kali di Pennsylvania, Amerika Serikat. Sementara itu, produksi minyak komersial pertama Indonesia dimulai pada 1890-an. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perdagangan minyak Indonesia sebenarnya telah berlangsung sejak minyak ditemukan secara komersial pertama kali di Sumatera Utara. Namun, aktivitas ekspor yang dapat diketahui tercatat mulai 1938, yaitu saat Indonesia masih di bawah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda (Tabel 1).

Berdasarkan Tabel 1 tersebut, dapat diketahui bahwa perdagangan minyak

Indonesia semakin meningkat signifikan dan menghasilkan devisa negara sejak pemerintah mengeluarkan kebijakan bahwa Permina, Pertamina, dan Permigan mengambil alih penguasaan ladang-ladang minyak dan aset-aset produksi serta kilang minyak milik perusahaan asing (Shell, Stanvac, dan Caltex) tahun 1957-an (Hunter, 1974). Ladang-ladang minyak milik Shell di Sumatera Utara diambil alih oleh PT Eksploitasi Tambang Minyak Sumatera Utara (PT ETMSU) yang dipimpin oleh Kolonel Dr. Ibnu Sutowo. Selanjutnya untuk menghilangkan nuansa kedaerahan, pada 10 Desember 1957 PT ETMSU berganti nama menjadi PT Perusahaan Minyak Nasional (PT Permina) yang kemudian berganti menjadi PN Permina pada 5 Juni 1961.

**Tabel 1 Produksi Minyak Mentah, *Throughput* Kilang dan Ekspor  
(Ribuan Metrik Ton)**

Tahun	Minyak Mentah		Throughput Kilang			Total Ekspor	Penerimaan Bruto (dalam juta dollar Amerika)	
	Produksi	Ekspor	Umpan Domestik	Umpan Impor	Total			
1938	7.398	52	-	-	7.416	6.015	6.067	-
1939	7.949	90	-	-	8.065	6.335	6.425	120
1940	7.939	299	-	-	7.811	6.049	6.348	-
1950	6.816	8	5.947	1.575	7.522	6.091	6.099	147
1951	8.093	-	7.155	1.495	8.650	6.725	6.725	166
1952	8.523	599	7.480	2.211	9.691	7.284	7.883	181
1954	10.225	2.086	7.937	2.404	10.342	7.689	9.774	207
1954	10.775	2.303	8.408	2.165	10.572	7.618	9.921	227
1955	11.730	3.028	8.420	2.626	11.046	6.515	9.691	216
1956	12.750	4.411	8.108	2.917	11.025	7.814	10.795	255
<b>1957</b>	<b>15.468</b>	<b>6.986</b>	<b>8.047</b>	<b>3.668</b>	<b>11.716</b>	<b>7.328</b>	<b>15.613</b>	<b>303</b>
<b>1958</b>	<b>16.110</b>	<b>7.343</b>	<b>8.328</b>	<b>2.619</b>	<b>10.947</b>	<b>7.446</b>	<b>14.788</b>	<b>315</b>
<b>1959</b>	<b>18.218</b>	<b>4.456</b>	<b>9.852</b>	<b>2.112</b>	<b>11.964</b>	<b>7.969</b>	<b>12.425</b>	<b>231</b>
<b>1960</b>	<b>20.596</b>	<b>7.416</b>	<b>9.794</b>	<b>2.140</b>	<b>11.889</b>	<b>6.514</b>	<b>13.930</b>	<b>221</b>
<b>1961</b>	<b>21.284</b>	<b>9.732</b>	<b>9.461</b>	<b>2.613</b>	<b>11.074</b>	<b>5.759</b>	<b>15.490</b>	<b>261</b>
<b>1962</b>	<b>22.760</b>	<b>12.390</b>	<b>12.390</b>	<b>1.545</b>	<b>11.670</b>	<b>6.549</b>	<b>18.939</b>	<b>216</b>
<b>1963</b>	<b>22.860</b>	<b>12.700</b>	<b>12.700</b>	<b>1.216</b>	<b>10.700</b>	<b>5.770</b>	<b>18.470</b>	<b>269</b>
<b>1964</b>	<b>23.500</b>	<b>15.051</b>	<b>15.051</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.000</b>	<b>19.051</b>	<b>255</b>

Pengapalan perdana ekspor minyak Indonesia ke Jepang dari lapangan-lapangan minyak di Sumatera Utara ini dilaksanakan Pertamina pada 24 Mei 1958. Hal itu merupakan awal dimulainya perdagangan minyak setelah Indonesia merdeka. Dalam perkembangan selanjutnya, Pertamina mengambil alih aset-aset Stanvac di Sumatera Tengah, yaitu di sekitar lapangan minyak Lirik. Berdasarkan catatan yang ada, dapat diketahui bahwa Pertamina adalah perusahaan negara yang didominasi oleh tentara sehingga waktu itu Pertamina dikenal sebagai 'perusahaan tentara'. Oleh karena itu, untuk mengimbangi hal tersebut serta untuk mengakomodasi kepentingan politik tertentu, dibentuklah Perusahaan Negara Pertambangan Minyak

dan Gas Nasional (PN Permigan) pada 5 Juni 1961 ketika konsesinya diberikan kepada Partai Komunis Indonesia (PKI). Konsesi Permigan hanya mencakup lapangan-lapangan kecil di sekitar Nglobo, Cepu, Jawa Tengah. Karena terletak di daerah yang dikenal sebagai basis komunis, maka Permigan dikenal sebagai 'perusahaan yang berorientasi ke kiri (komunis)'.

Sebelumnya di tahun yang sama, yaitu 13 Februari 1961, pemerintah juga mendirikan Perusahaan Negara Pertambangan Minyak Indonesia (PN Pertamina) yang dibentuk dari pengalihan aset-aset dan organisasi Perusahaan Minyak Indonesia (Permindo) yang telah ada sebelumnya. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Pertamina dikenal

sebagai 'perusahaan pemerintah'. Pada masa itu, ada tiga perusahaan minyak nasional di Indonesia, yaitu Permina, Pertamina, dan Permigan, yang masing-masing mempunyai wilayah kerja dan fungsinya tersendiri serta memiliki aset kilang yang ada di wilayah kerjanya.

Kemudian dengan diberlakukannya UU No. 44 Tahun 1960 yang menggantikan *Indische Mijnwet* 1899, sistem konsesi dihapus karena tidak sesuai dengan Konstitusi dan diganti dengan sistem kontrak karya. Hal itu berdampak kepada aset-aset yang sebelumnya berdasarkan sistem konsesi dikuasai oleh Shell, Stanvac, dan Caltex harus diubah menjadi kontrak karya dengan perusahaan minyak nasional. Shell menandatangani kontrak dengan Permigan untuk mengelola aset-aset Shell di Sumatera Selatan dan area sekitar Tanjung, Kalimantan. Kemudian Stanvac menandatangani kontrak dengan Permina dalam rangka mengelola aset-aset sekitar lapangan Lirik, Sumatera Selatan. Selanjutnya pengelolaan aset-aset Caltex sebelumnya di sekitar lapangan Duri dan Minas, Sumatera Tengah dilakukan oleh Caltex setelah menandatangani kontrak dengan Pertamina.

Dalam perkembangannya, Pertamina lebih banyak mengurus distribusi dan pemasaran minyak mentah maupun produk hasil kilang, sedangkan Permigan lebih fokus pada rehabilitasi aset-aset kilang serta Permina lebih berkonsentrasi pada pengembangan lapangan-lapangan minyak di Sumatera Utara. Di antara tiga perusahaan minyak nasional tersebut, Permina berkembang sangat pesat dengan ekspansi ke bidang pengolahan, perkapalan, transportasi udara, dan lainnya. Pada pemerintah melakukan penataan kembali perusahaan minyak nasional tersebut agar lebih efisien dan berkembang sesuai perundangan yang ada. Selanjutnya Permigan

yang dikenal sebagai 'perusahaan berorientasi ke kiri' dibubarkan dan seluruh asetnya dialihkan ke Permina dan Pertamina.

Kemudian Permina dan Pertamina dilebur menjadi Pertamina sehingga Pertamina menjadi satu-satunya perusahaan minyak nasional yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan minyak di Indonesia dari hulu sampai ke hilir. Namun, dalam perkembangan berikutnya, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru tentang minyak dan gas agar Pertamina lebih fokus terhadap bisnis minyak dan gas tanpa dibebani peran sebagai regulator, serta pemisahan antara fungsi hulu dan fungsi hilir. Dengan demikian, berdasarkan UU Migas No. 22 Tahun 2001, akhirnya Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero) pada 2003.

Perdagangan minyak Indonesia setelah merdeka, terutama ekspor minyak Indonesia, telah dimulai sejak pertama kali Permina melaksanakan pengapalan minyak pada 1958. Kemudian ekspor minyak Indonesia semakin meningkat sejak aktivitas perdagangan minyak juga dilakukan oleh Pertamina dan Permigan sekitar tahun 1960-an. Ekspor minyak paling besar pada waktu itu adalah ke Jepang untuk memenuhi kebutuhan pasar Jepang dan memenuhi perjanjian yang telah ditandatangani antara Permina dengan Jepang. Untuk lebih meningkatkan ekspor minyak Indonesia yang menguntungkan Indonesia dan menjamin suplai minyak ke Jepang, pada Mei 1965 didirikan perusahaan yang melaksanakan perdagangan minyak ke Jepang, yakni Far East Oil Trading Co. Ltd. yang komposisi kepemilikannya adalah 50 persen dimiliki Indonesia melalui Permina dan 50 persen dimiliki Jepang melalui 21 perusahaan industri Jepang. Sampai tahun 1965, ekspor minyak Indonesia ke Jepang semakin meningkat. Namun, dengan berkembangnya situasi politik yang terjadi dalam kurun waktu sekitar 1960–1965 dan

mencapai puncaknya di akhir September 1965, produksi dan perdagangan minyak Indonesia menurun drastis. Kemudian untuk mengantisipasi utang Indonesia yang totalnya mencapai US\$ 2,000 juta, pemerintahan Orde Baru yang terbentuk melakukan renegotiasi dengan para negara kreditor barat dan Jepang untuk meninjau kembali utang tersebut. Pada Januari 1967, pemerintah mengeluarkan kebijakan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada para investor asing untuk membangun ekonomi Indonesia, termasuk pengembangan industri minyak Indonesia, yang tercermin dalam UU Penanaman Modal Asing (PMA) Tahun 1967. Adanya undang-undang tersebut meningkatkan perdagangan minyak Indonesia, termasuk ekspor minyak ke Jepang.

Untuk memperluas pasar ekspor minyak Indonesia agar tidak dikuasai Jepang saja, pada 1969 didirikan *Perta Group* di Singapura dengan maksud untuk memasarkan minyak Indonesia ke Amerika Serikat dan wilayah-wilayah lainnya. Setelah beroperasi sampai 1978 serta agar lebih efisien dan efektif dalam pemasaran minyak Indonesia ke luar negeri, *Perta Group* berubah menjadi *Perta Oil Marketing Limited (POML, 1978–1998)*. Akhirnya terjadi perubahan nama lagi menjadi *Pertamina Energy Trading Limited (Petral, 1998–2015)* yang komposisi kepemilikannya adalah 100 persen dimiliki Pertamina. Karena pertimbangan ekonomi politik, *rent-seeking*, dan korupsi yang terjadi, *Petral* dibekukan dan kegiatannya dialihkan ke *Integrated Supply Chain (ISC) Pertamina* serta aktivitasnya dialihkan ke Jakarta.

### **Metode Penelitian**

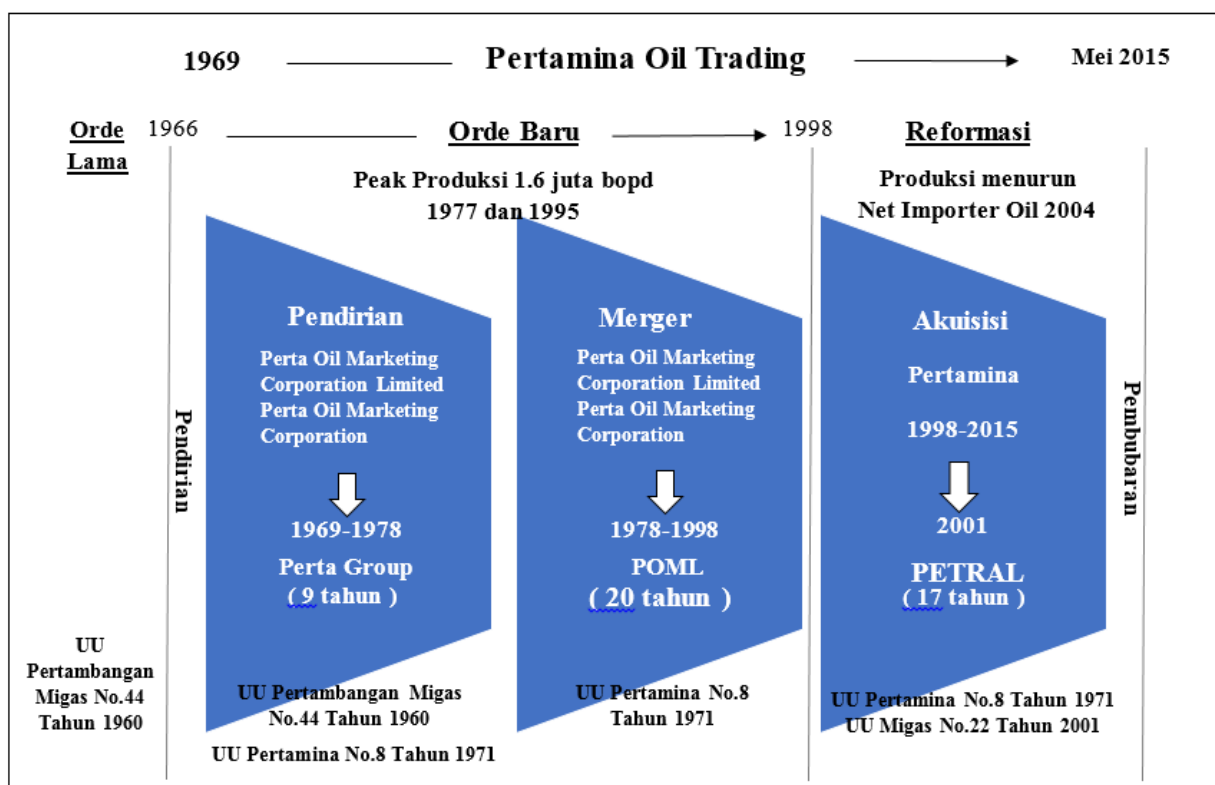
Penelitian ini dilakukan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus. Metode ini mencakup penelitian

eksploratif terhadap kasus yang terjadi dalam perdagangan minyak Pertamina. Hal itu dilakukan karena perdagangan minyak Pertamina telah berlangsung sejak era Orde Lama sampai era Reformasi sekarang ini sehingga data-data yang tersedia cukup memadai dalam penelitian ini. Sumber informasi berasal dari wawancara terhadap para pelaku yang terkait dengan masalah tersebut, serta dokumen yang ada dan catatan-catatan penting lainnya yang terkait. Analisis dilakukan terhadap berbagai data tersebut untuk dipilah dan dikelompokkan demi mendapatkan hasil penelitian yang maksimal.

### **Hasil dan Pembahasan**

Berdasarkan perubahan kebijakan yang dikaitkan dengan situasi ekonomi politik yang terjadi dari *Perta Group* sampai *Petral (1969–2015)*, peneliti membagi tiga periode sebagai berikut. Pertama adalah periode pendirian *Perta Group (1969–1978)*, kedua adalah periode merger dan restrukturisasi menjadi *POML* dari 1978 sampai 1998, dan ketiga adalah periode akuisisi Pertamina menjadi *Petral (1998–2015)*. Ketiga periode itu dapat dilihat pada Gambar 1.

Aktivitas perdagangan minyak Pertamina yang terjadi di setiap periode tersebut sangat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah dan kebijakan Pertamina yang terjadi pada masa itu. Dari 1966 sampai 1998 yang merupakan era Orde Baru dan berlangsung selama lebih dari tiga dekade, pemerintah menerapkan kebijakan untuk mengundang investor asing guna mendapatkan dana pembangunan yang diperlukan, termasuk pengembangan di industri minyak. Produksi minyak Indonesia pada era Orde Baru masih relatif tinggi mencapai 1,7 juta barel per hari. Sebaliknya, selama periode ketiga dari 1998 sampai 2015,



**Gambar 1** Time Series Keberadaan Pertamina Oil Trading selama 46 Tahun (Diolah dari berbagai sumber, 2015)

produksi minyak cenderung semakin menurun hanya mencapai rata-rata sekitar 800-an ribu barel per hari. Di samping itu, konsumsi minyak dalam negeri semakin meningkat sampai mencapai 1,6 juta per barel per hari sehingga menutupi kekurangan minyak tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan impor minyak mentah dan produk kilang yang dibutuhkan demi memenuhi kebutuhan dalam negeri yang semakin meningkat.

*Periode Perta Group (1969–1978)*

Kebijakan Pertamina untuk mendirikan Perta Group tahun 1969 dan baru aktif tahun 1972 dilandasi pemikiran bahwa ekspor minyak ke Jepang melalui Far East Oil Trading Company sangat mendominasi perdagangan minyak Indonesia. Kemudian Pertamina mengeluarkan kebijakan untuk memperluas pasar ekspor minyak Indonesia tidak hanya ke

Jepang, tetapi juga meningkatkan pemasaran minyak ke Amerika dan wilayah-wilayah lainnya (*Internal Report Petral, 2012*). Dengan demikian, ada kompetisi dalam pemasaran minyak Indonesia ke luar negeri serta untuk mengurangi ketergantungan terhadap pasar Jepang yang dapat menyebabkan terjadinya dampak negatif akibat kontrol Jepang yang kuat terhadap pengelolaan minyak Indonesia.

Pada periode Perta Group dari 1969 sampai dengan 1978, perdagangan minyak yang dilaksanakan oleh Perta Group masih dipengaruhi oleh situasi ekonomi dan politik yang terjadi karena penggabungan Permina dan Pertamina menjadi Pertamina, serta peralihan dari pemerintahan Orde Lama ke pemerintahan era Orde Baru. Pada masa peralihan itu, Indonesia membutuhkan devisa yang sangat besar untuk bangkit dari keterpurukan ekonomi yang sangat dalam. Kemudian kebijakan pemerintahan Orde

Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, seorang perwira tinggi militer, adalah membuka kesempatan seluas-luasnya kepada para investor asing untuk mengeksploitasi sumber daya minyak Indonesia. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing (PMA) tahun 1967, banyak operator asing yang melakukan eksplorasi dan eksploitasi minyak di Indonesia. Kemudian setelah terjadinya merger antara Permina dan Pertamina menjadi Pertamina serta Permigan dibubarkan, maka semua kontrak dilaksanakan antara operator asing dengan Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan minyak nasional Indonesia. Selanjutnya produksi minyak Indonesia semakin meningkat sampai mencapai puncaknya tahun 1970-an. Periode ini merupakan periode ketika Pertamina meningkatkan produksi minyak dalam upaya untuk pengembangan industri migas di Indonesia serta menambah devisa negara.

Pada masa tersebut, Pertamina dipimpin oleh Ibnu Sutowo, seorang perwira militer, yang awalnya mendapat tugas untuk mengambil alih lapangan-lapangan minyak milik asing di Sumatera Utara. Selama masa kepemimpinannya dari 1968-1976, Ibnu Sutowo berhasil mengembangkan Pertamina menjadi perusahaan minyak nasional yang besar. Namun ekspansi yang berlebihan di luar bisnis minyak dan akuntabilitasnya yang tidak jelas telah menjadikan Pertamina mengalami krisis keuangan sekitar tahun 1974/75. Pada akhirnya Ibnu Sutowo diturunkan dari jabatannya tahun 1976 dan diganti oleh Piet Haryono (1976–1981), yang juga seorang perwira militer dan mantan Direktur Anggaran Departemen Keuangan. Sejak berdiri dari tahun 1958 sampai 1988, Pertamina dipimpin oleh perwira militer sehingga kebijakan yang diambil Pertamina akan selalu dipengaruhi oleh kepentingan militer.

Selama kurun waktu dari 1968 sampai 1978, kebijakan pemerintah dan Pertamina adalah membuka kesempatan seluas-luasnya kepada para investor asing untuk mengembangkan usahanya di Indonesia, termasuk para investor asing di sektor perminyakan. Oleh karena itu, sektor perminyakan mulai dikuasai oleh para investor asing yang didominasi investor Amerika melalui kerja sama dengan Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan minyak nasional, melalui sistem *Production Sharing Contract* (PSC). Pertamina berhasil mengembangkan usahanya dengan sangat cepat, membangun tanki-tanki penyimpanan minyak yang lebih besar, membangun armada kapal tanker, membangun pompa-pompa bensin, serta mengembangkan organisasi Pertamina dengan mendirikan anak-anak perusahaan untuk memperluas bisnis Pertamina. Produksi minyak meningkat secara signifikan sampai mencapai puncaknya 1,7 juta barrel per hari ketika harga minyak dunia (WTI) mencapai US \$ 60 per barrel padahal konsumsi minyak Indonesia sangat rendah. Dengan demikian, ekspor minyak Indonesia mendatangkan dana pembangunan yang cukup besar. Dari produksi total tahun 1971 sebesar 892 ribu barrel, 27 persennya digunakan untuk konsumsi dalam negeri, 54 persen diekspor ke Jepang, 5 persen diambil Filipina, sedangkan Amerika dan wilayah-wilayah lainnya hanya mendapat bagian 14 persen dari total produksi Indonesia (Anderson, 1972). Hal itu memberikan indikasi bahwa di bidang perdagangan minyak Indonesia sekitar tahun 1970-an, Jepang sangat menguasai pasar minyak Indonesia. Hal itu menimbulkan kritikan ke Pertamina, antara lain, dengan dugaan adanya *rent-seeking* yang juga dikaitkan dengan isu korupsi. Diduga bahwa Ibnu Sutowo, Presiden Direktur Pertamina, secara pribadi ikut memiliki saham di Far East Oil Trading Company yang melaksanakan ekspor minyak Indonesia ke



Jepang, serta mempunyai saham di Tugu Insurance, perusahaan patungan Pertamina di bidang asuransi di Hong Kong. Di samping itu, juga adanya tuduhan menggunakan perantara (*broker*) dalam pembelian kapal tanker dan suplai barang-barang keperluan lapangan minyak yang merugikan negara saat Pertamina mengimplementasikan kebijakan pengembangan industri migas dengan cepat menjadi perusahaan minyak nasional yang besar.

Selain itu, para investor asing dari International Oil Company (IOC) mengupayakan berbagai cara mendapatkan lisensi pengelolaan minyak, termasuk ingin mendapatkan monopoli pembelian minyak mentah Pertamina, misalnya mendekati para pemegang kekuasaan di Pertamina maupun di lingkungan pemerintahan agar keinginannya dikabulkan. Kesempatan itu telah disalahgunakan oleh para pejabat terkait untuk kepentingan dirinya maupun kepentingan kelompok. Salah satu indikasi yang sangat menonjol adalah gaya hidup pimpinan Pertamina pada waktu itu yang di atas kewajaran, seperti kepemilikan mobil yang sangat mewah (*Roll Royce*) oleh Direktur Utama Pertamina pada 1970-an, sekitar setahun setelah Perta Group berdiri dan perdagangan minyak didominasi oleh para operator Jepang dan Amerika.

Industri minyak Indonesia periode 1957 sampai 1988 dapat dikatakan sebagai 'periode militerisasi' karena, baik di pemerintahan maupun di lingkungan Pertamina, didominasi dan dipengaruhi oleh peran militer. Hal itu dapat dimengerti karena periode eksploitasi minyak besar-besaran tersebut perlu didukung oleh militer dalam upaya pengamanan untuk melaksanakan pengelolaan minyak. Sebagaimana diketahui, minyak bukan hanya merupakan komoditas ekonomi semata-mata, tetapi juga merupakan

komoditas strategis yang sangat vital bagi negara. Oleh karena itu, Pertamina sampai tahun 1988 dipimpin oleh perwira militer. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa periode Perta Group (1969–1978), pengaruh militer terhadap perdagangan minyak sangat kuat, terutama pengaruh Ibnu Sutowo yang mewarnai pengelolaan minyak Pertamina. Di satu sisi, Ibnu Sutowo telah berhasil membangun Pertamina menjadi perusahaan minyak nasional yang besar, tetapi di sisi yang lain dominasi yang sangat kuat menyebabkan Pertamina menjadi *uncontrollable* sehingga pada waktu itu Pertamina disebut sebagai 'negara dalam negara'. Situasi tersebut mengakibatkan terjadinya krisis Pertamina yang terjadi tahun 1974/a975, yaitu saat Pertamina dipimpin Ibnu Sutowo (1968–1976).

Menurut Sapio Flora (2009), ada dua aktivitas *political net-working* yang dikaitkan dengan aktivitas *rent-seeking*, yakni *corruption* dan *clientelism*, dan kedua aktivitas ini dapat berlangsung secara simultan. Namun, setiap aktivitas tersebut mempunyai tujuan yang berbeda, tergantung situasi lingkungan ekonomi politik yang memengaruhinya. Definisi dari *corruption* mencakup arti yang luas, baik dari legal, normatif, fungsional sampai pengertian yang terkait dengan masalah ekonomi. Dengan demikian, *corruption* secara umum dimaknai sebagai kekuatan publik untuk mendapatkan keuntungan pribadi (Ngo Tak-Win, 2009). *Corruption* agak berbeda dengan *rent-seeking* karena *corruption* dapat melibatkan dua atau lebih pejabat publik (*public officials*), atau juga melibatkan pejabat publik dan pejabat swasta (*private officials*). Sementara itu, *corruption* di sektor swasta (*private sector*) dapat melibatkan pejabat swasta dan warga negara biasa (*citizen*), baik secara individu maupun grup (Sapio Flora, 2009).

Dapat disimpulkan bahwa selama periode Perta Group (1969–1978), kebijakan pengembangan Pertamina bergerak sangat cepat dan tidak diimbangi dengan upaya *good corporate governance*. Dengan demikian, banyak terjadi kasus *rent-seeking* dan korupsi yang dilakukan oleh para petinggi Pertamina dan para aktor yang memengaruhi kebijakan Pertamina untuk kepentingan pribadi. Dalam kaitannya dengan penjualan minyak ke luar negeri, Pertamina sebelumnya telah ikut mendirikan Far East Oil Trading Company (1965) di Jepang yang mendominasi perdagangan minyak Indonesia dengan penjualan minyak ke Jepang, sedangkan Perta Group (1969) didirikan di Singapura untuk mengurangi dominasi Jepang terhadap ekspor minyak Indonesia. Namun, pendirian Perta Group ini tidak ada dalam laporan pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat tahun 1973 sehingga diyakini bahwa pembentukan Perta Group ini hanya sebagai media dalam melakukan korupsi melalui penjualan minyak ke luar negeri. Diketahui bahwa saat itu telah ada Biro Minyak Pertamina yang melaksanakan perencanaan dan penjualan minyak ke luar negeri. Untuk menghilangkan kesan yang jelek terhadap Perta Group, pada 1978 dilakukan perubahan dari Perta Group menjadi Perta Oil Marketing Limited (POML). Namun, sebenarnya kebijakan ini telah mulai dipengaruhi oleh munculnya pemikiran untuk meningkatkan peran *inner circle* dan *family business* dari lingkungan yang dekat dengan para penguasa Orde Baru dan mengurangi pengaruh militer terhadap industri migas.

#### *Periode Perta Oil Marketing Limited (1978–1998)*

Setelah terjadinya krisis Pertamina tahun 1974/1975, untuk meningkatkan aktivitas pemasaran yang lebih efektif dan efisien,

serta untuk menghilangkan kesan adanya *rent-seeking* dan korupsi yang terjadi pada periode 1969–1978, pada 1978 Perta Group direorganisasi menjadi Perta Oil Marketing Limited (POML) yang berkedudukan di Hong Kong. Hal itu sedikit janggal karena pada awalnya Perta Group didirikan di Singapura, tetapi setelah direorganisasi menjadi POML berkedudukan di Hong Kong. Perubahan yang terjadi ini meskipun masih dipengaruhi oleh kelompok militer, secara perlahan perannya akan digantikan oleh kelompok *inner circle* dan *family business* yang terkait dengan para penguasa Orde Baru. Hal itu mulai terjadi setelah sepuluh tahun di bawah kekuasaan pemerintah Orde Baru.

Modal pertama POML adalah US \$ 3,000,000.00 yang terdiri atas 30,000 saham yang kemudian tahun 1997 modalnya ditingkatkan menjadi US \$ 9,000,000 yang terdiri atas 90,000 saham. Pada 1981 terjadi perubahan komposisi kepemilikan saham karena partner Amerika menjual sahamnya di POML kepada Pertamina. Kemudian pada 1989, sepuluh tahun setelah reorganisasi, dalam rangka upaya meningkatkan peran perusahaan swasta Indonesia, sesuai dengan kebijakan Pemerintah Indonesia pada waktu itu, dua perusahaan swasta Indonesia mengakuisisi sebagian saham POML. Dengan demikian, komposisi kepemilikan saham menjadi Pertamina 30 persen, Yayasan Dana Pensiun Pertamina (YDPP) 20 persen, serta dua perusahaan swasta Indonesia yang masih ada hubungan dengan penguasa Orde Baru, yakni Humpuss, Inc. 25 persen dan perusahaan yang dimiliki Muhammad Hasan 25 persen.<sup>1</sup> Dengan demikian, total kepemilikan perusahaan swasta Indonesia adalah 50 persen. Berdasarkan komposisi kepemilikan

---

<sup>1</sup> Wawancara dengan mantan President Director Petral dan Mantan Direktur Utama Pertamina pada 26 Oktober 2017.

saham seperti itu, kontrol Pertamina terhadap POML menjadi kurang kuat dan cenderung kalah dibandingkan dengan kontrol pihak swasta yang merupakan bagian dari *family business* dan *inner circle* penguasa Orde Baru. Dapat dikatakan bahwa kebijakan pemerintah yang disusun tersebut telah dipengaruhi oleh kekuasaan Orde Baru sehingga penyusunan dan implementasinya telah diarahkan kepada kelompok kekuatan tertentu, yaitu kelompok *rent-seeker* yang didukung oleh penguasa.

Kebijakan pemerintah dan Pertamina mengundang para investor asing dalam pengelolaan minyak Indonesia terus berlanjut. Hal itu ditandai dengan bertambahnya kontrak PSC yang ditandatangani antara investor asing dan Pertamina sebagai satu-satunya perusahaan minyak nasional Indonesia, termasuk kebijakan memperluas dan meningkatkan perdagangan minyak ke Amerika dan wilayah-wilayah lainnya melalui POML. Kebijakan pemerintah untuk meningkatkan peran swasta Indonesia dalam perdagangan minyak sebenarnya sangat baik, tetapi ternyata telah salah dalam implementasinya. Dua perusahaan swasta tersebut dimiliki oleh keluarga dan lingkungan dekat penguasa Orde Baru. Peneliti berpendapat bahwa sebenarnya kebijakan peningkatan peran swasta ini telah diarahkan dengan tujuan untuk dapat mengakomodasi kepentingan *family business* dan *inner circle* penguasa Orde Baru, serta untuk mengurangi pengaruh militer dalam pengelolaan minyak Indonesia, terutama setelah tahun 1983.

Setelah dua belas tahun keberadaan POML di Hong Kong, Pertamina menetapkan kebijakan bahwa untuk mengembangkan POML agar lebih mendekatkan diri ke pusat perdagangan minyak dan gas bumi di Singapura. Oleh karena itu, maka pada 1992 dibentuklah anak perusahaan POML yang berbasis di Singapura, yakni

Perta Oil Services Pte. Ltd (POS). Dalam perkembangannya, POS berubah namanya menjadi Perta Energy Services (PES) yang bertugas untuk melaksanakan perdagangan minyak di Singapura, termasuk pengadaan minyak Pertamina. Pengembangan usaha itu diharapkan dapat memberikan kenaikan keuntungan POML dalam perdagangan minyak, tetapi keuntungan ini tidak banyak memberikan kontribusi kepada Pertamina karena 50 persen saham POML dikuasai dua perusahaan swasta Indonesia yang terkait dengan penguasa Orde Baru. Diyakini bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat Pertamina itu berkaitan dengan kepentingan kelompok tertentu untuk mendapatkan keuntungan dengan memanfaatkan adanya perdagangan minyak melalui POML maupun anak perusahaannya PES yang berkedudukan di Singapura. Fakta ini mengindikasikan adanya *rent-seeking* dan korupsi yang melibatkan para penguasa Orde Baru. Situasi ini telah berlangsung sejak didirikannya Perta Group tahun 1969 sampai 1978 dan diteruskan POML tahun 1978 sampai 1998, hanya para aktornya saja yang berbeda.

Dapat dikatakan bahwa periode POML dari 1978 sampai 1998 merupakan periode yang menguntungkan dalam perdagangan minyak Pertamina. Hal ini karena pada periode itu produksi minyak Indonesia yang seluruhnya dikelola Pertamina mencapai rata-rata 1,5 juta barrel per hari dengan tingkat harga minyak yang relatif tinggi yang menyebabkan terjadinya *oil booming* tahun 1980-an. Namun, sebagian besar keuntungan tersebut hanya dinikmati oleh kelompok tertentu saja, seperti kelompok pendukung penguasa Orde Baru (*patrimonialist*) dan keluarga penguasa Orde Baru (*family business*). Pada periode ini pengaruh militer terhadap pengelolaan minyak Pertamina masih terus berlangsung, tetapi terlihat berkurang, terutama setelah

tahun 1988, pimpinan tertinggi Pertamina berganti dari perwira militer menjadi pejabat karier Pertamina nonmiliter. Meskipun telah terjadi pergeseran kepemimpinan, nuansa *rent-seeking* dan korupsi di lingkungan POML masih berlanjut yang sebelumnya didominasi pengaruh militer berganti dengan pengaruh yang kuat dari *inner circle* dan *family business* (nepotisme) yang berkaitan dengan penguasa Orde Baru. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa periode POML dari 1978 sampai 1998 merupakan periode nepotisme.

#### *Periode Pertamina Energy Trading Limited (1998–2015)*

Perkembangan situasi politik yang terjadi tahun 1998 menyebabkan era Orde Baru tumbang dan digantikan oleh era reformasi yang lebih demokratis. Perubahan situasi politik yang terjadi itu juga berdampak terhadap Pertamina dan POML yang merupakan kepanjangan tangan Pertamina dalam perdagangan minyak internasional. Untuk menghilangkan kesan pengaruh Orde Baru di Pertamina, khususnya di POML, maka Pertamina mengambil alih seluruh kepemilikan saham POML. Oleh karena itu, komposisi kepemilikan saham POML berubah drastis menjadi 100 persen dimiliki Pertamina. Kemudian untuk menghilangkan kesan adanya pengaruh Orde Baru yang menyebabkan terjadinya kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN), POML berganti nama menjadi Pertamina Energy Trading Limited (Petral) tahun 2001. Berdasarkan situasi dan kondisi politik yang terjadi, dapat ditafsirkan bahwa pengambilalihan ini bukan merupakan aksi korporasi untuk meningkatkan keuntungan, tetapi lebih kepada aksi politis saja untuk menghilangkan kesan bahwa pengaruh Orde Baru dalam perdagangan minyak Pertamina tidak ada lagi.

Pada periode Petral (1998/2001–2015) ini telah terjadi perubahan aktivitas di sektor hilir Pertamina yang sangat signifikan, yang dipengaruhi oleh terbitnya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas yang menghilangkan monopoli perdagangan minyak Pertamina. Perubahan ini meliputi, antara lain, (1) hilangnya monopoli Pertamina atas bisnis minyak, (2) adanya jaminan bahwa investor diberikan aturan yang sama dan perlakuan yang sah, (3) membangun basis harga yang transparan berdasarkan harga pasar, serta (4) mengizinkan investor lokal dan swasta untuk ambil bagian dalam kegiatan hilir yang meliputi pemrosesan, pengangkutan, penyimpanan, dan pemasaran minyak. Implikasi diberlakukannya undang-undang ini adalah Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero) yang juga mengikuti aturan–aturan yang ditentukan dalam UU Perseroan Terbatas. Dengan demikian, secara korporasi Pertamina bertanggung jawab kepada Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Di samping itu, secara teknis, Pertamina juga bertanggung jawab kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM)

Sejak Pertamina berubah menjadi PT Pertamina (Persero) tahun 2003, penyebutan istilah produksi Pertamina tidak sama dengan 'produksi Indonesia'. Yang dimaksud dengan produksi Pertamina hanya mencakup produksi minyak yang dihasilkan oleh operasi Pertamina sendiri saja, sedangkan yang dimaksud dengan produksi Indonesia mencakup produksi minyak Pertamina ditambah produksi minyak para kontraktor PSC yang sebelumnya berkontrak dengan Pertamina berganti berkontrak dengan pemerintah melalui SKK Migas. Namun, berdasarkan kebijakan pemerintah, impor minyak Indonesia semua dilaksanakan melalui Pertamina, baik untuk kebutuhan

Pertamina maupun untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Perdagangan minyak Pertamina, baik ekspor maupun impor, dapat dilakukan sendiri oleh Pertamina maupun melalui anak perusahaan yang bergerak dalam perdagangan minyak, seperti Petral/PES. Sumber informasi internal Petral<sup>2</sup> mengatakan bahwa pada umumnya Petral hanya melakukan pengadaan sebagian produk olahan kilang (*petroleum product*) untuk memenuhi kebutuhan Indonesia. Sebelumnya Pertamina menunjuk langsung Petral/PES untuk melaksanakan ekspor dan impor minyak, tetapi sejak 1 Januari 2015, Pertamina melakukan sendiri perdagangan minyak, baik ekspor maupun impor, melalui skema tender ataupun tunjuk langsung yang dilaksanakan oleh *Integrated Supply Chain* (ISC) Pertamina.

Dalam kaitannya dengan pengadaan minyak Pertamina, pada Mei 2012, Presiden Susilo Bambang Yudoyono memberikan arahan langsung kepada Pertamina tentang mata rantai pengadaan minyak Pertamina. Pengadaan minyak mentah Pertamina harus dilaksanakan langsung dari para produsen minyak dan produk kilang (*oil product*, seperti BBM) langsung dari kilang (*refineries*). Kebijakan tersebut dimaksudkan agar Pertamina dapat memperpendek mata rantai pengadaan minyak sehingga mampu mendapatkan harga yang kompetitif. Kemudian hal tersebut ditindaklanjuti oleh Pertamina dengan mengeluarkan kebijakan pada 4 Juni 2012 yang terkait dengan pengadaan minyak mentah dan BBM oleh Petral/PES dari National Oil Companies (NOC), *refineries*, dan produsen. Akibat adanya kebijakan tersebut, pada pelaksanaannya Petral/PES tidak mengikutkan *traders/brokers* dalam

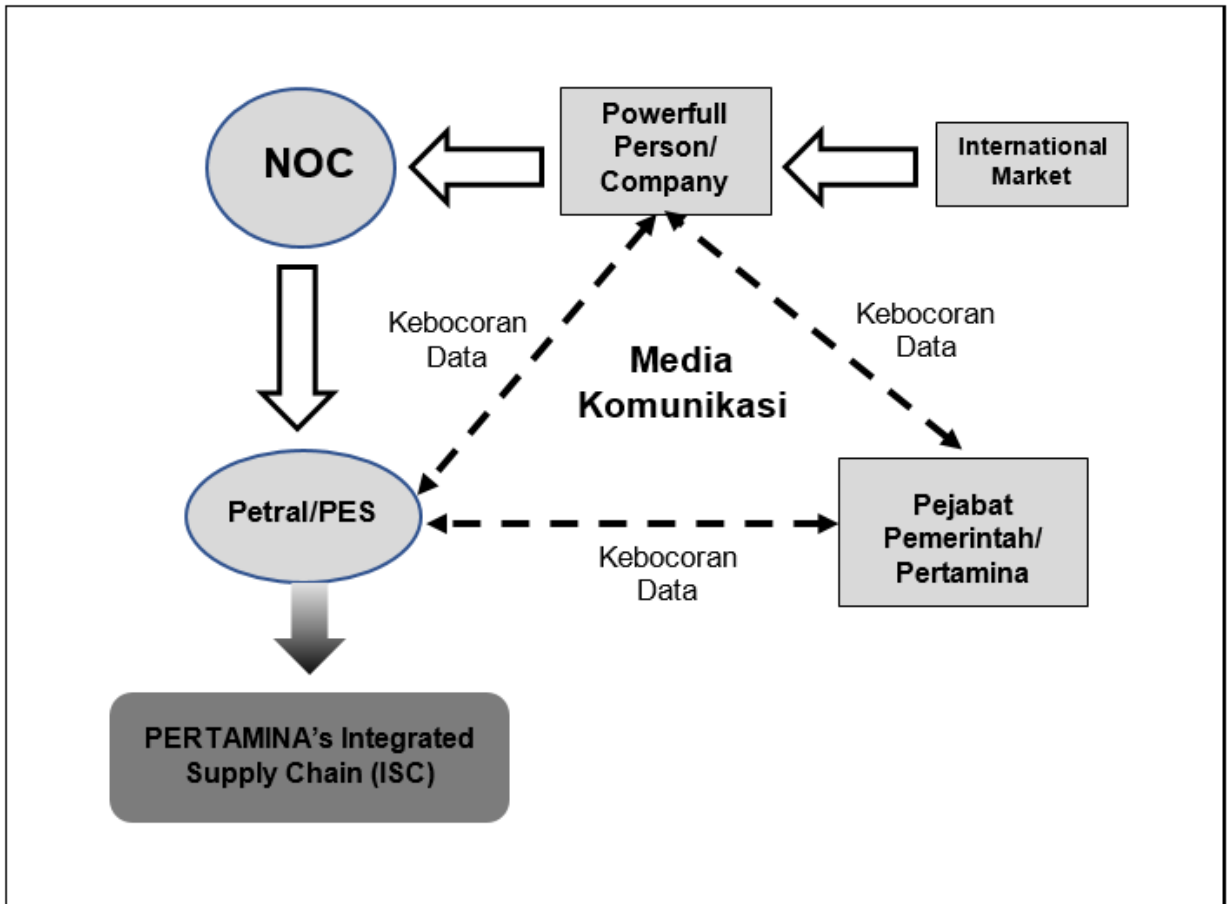
tender pengadaan minyak sehingga terjadi limitasi dalam tender pengadaan minyak yang mengakibatkan turunnya kompetisi. Selanjutnya berdasarkan kebijakan tersebut, pedoman Petral/PES yang dibuat pada 26 Juni 2012 membatasi kompetisi untuk pengadaan dan penjualan minyak dengan memprioritaskan NOCs di atas *refiners* dan produsen. Akibat adanya pembatasan dalam tender pengadaan minyak yang dilakukan Petral mengakibatkan harga minyak menjadi lebih tinggi (Audit KordaMentha, 2015).

Berdasarkan hasil audit forensik terhadap Petral/PES dan ISC Pertamina periode aktivitas dari 1 Januari 2012 sampai April 2015, terdapat indikasi adanya *rent-seeking* yang terjadi di Petral/PES. Hal itu dibuktikan dengan adanya pihak ketiga yang ikut campur dalam proses pengadaan dan jual beli minyak mentah dan produk kilang (BBM). Pihak ketiga tersebut berhasil memengaruhi personel-personel di Petral/PES untuk mengatur proses tender agar dimenangkan oleh *counterparties* tertentu dengan harga minyak dan BBM yang telah diatur. Akibatnya adalah Petral/PES dan Pertamina tidak memperoleh harga terbaik ketika melakukan pengadaan minyak maupun jual beli produk BBM. Bagi NOC yang ingin memenangkan tender, mereka lebih baik bekerja sama dengan *powerfull person* ataupun *powerfull company* yang dapat memengaruhi Petral/PES meskipun pengadaan minyaknya harus melalui *powerfull person* atau *powerful company* tersebut (Gambar 2).

Pada kenyataannya, NOC yang memenangi tender pengadaan tidak selalu memasok minyaknya sendiri, bahkan sering memperoleh minyak dari pihak lain.<sup>3</sup> Dengan

2 Wawancara dengan mantan SVP Integrated Supply Chain (ISC) Pertamina pada 26 Oktober 2017.

3 Kebijakan ini dimungkinkan berdasarkan Persetujuan Direksi Pertamina No. RRD-54/C00000/2012-SO pada 4 Juni 2012 huruf B nomor 1: "Pola pengadaan minyak mentah dan BBM melalui Petral/PES sebagai *arm length* Pertamina untuk pemenuhan kebutuhan



**Gambar 2** Proses *Rent-Seeking* yang Terjadi di Petral pada Periode Waktu 2009-2015 (Diolah dari berbagai sumber, 2015)

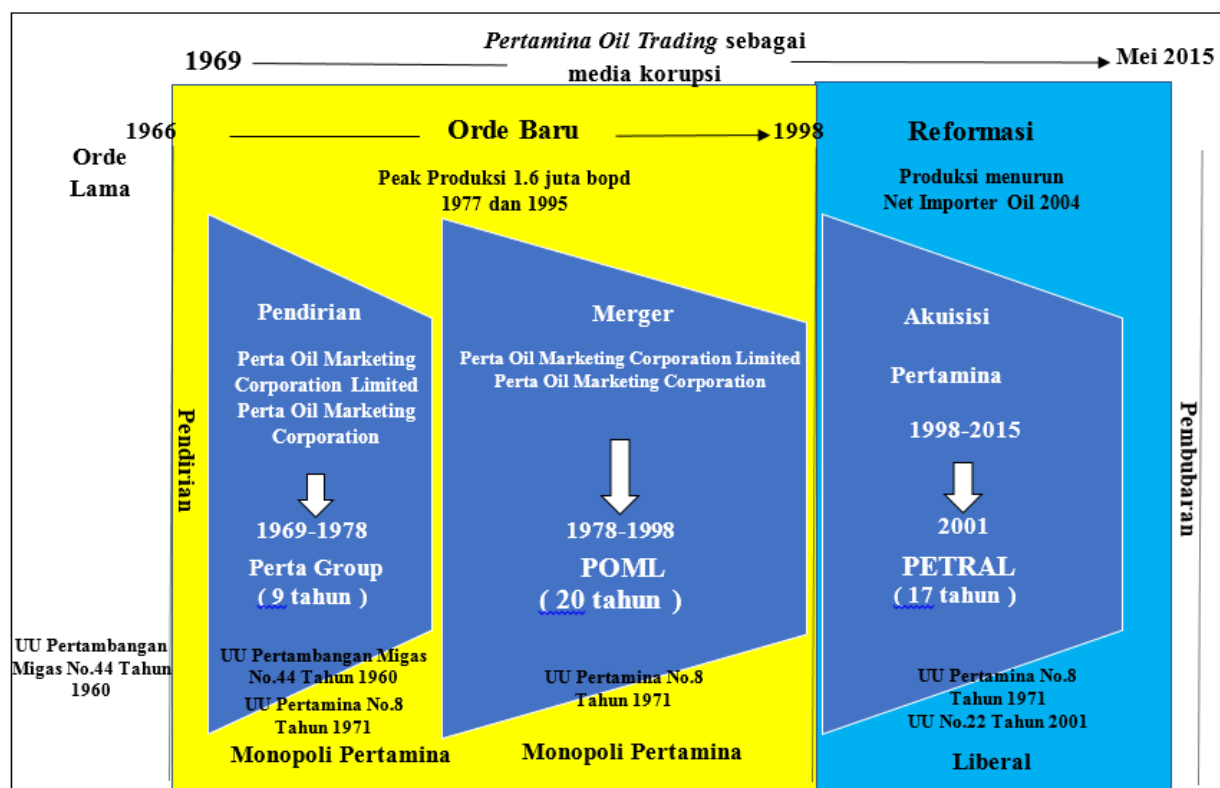
demikian, pihak ketiga dimungkinkan dapat menjual minyak melalui NOC ini. Sebenarnya kebijakan penunjukan NOC merupakan hal yang sangat baik untuk memutus mata rantai yang panjang, tetapi karena maksud kebijakan itu kurang jelas, implementasinya menjadi bias. Hal itu dapat terjadi karena adanya campur tangan dari para aktor yang memengaruhi penyusunan kebijakan tersebut

minyak Pertamina/Indonesia dilakukan melalui NOC yang tidak terbatas hanya pada produksi sendiri. Surat ini sesuai dengan Surat Komisaris No. 072/K/DK/2009 pada 26 Februari 2009, dan RRD No. RRD-42/C00000/2009/S0 pada 22 April 2009. Kebijakan penunjukan perusahaan nasional ini sesuai dengan keputusan direksi Pertamina yang mengacu pada Peraturan Menteri BUMN Nomor 5 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa di lingkungan BUMN.

atau implementasinya dipengaruhi sehingga tidak seperti yang diharapkan oleh penyusun kebijakan tersebut. Berbagai informasi yang didapat menunjukkan adanya pengaruh para aktor, baik waktu kebijakan diformulasi maupun waktu diimplementasikan.<sup>4</sup>

Peran dan fungsi Petral pada kurun waktu antara 1998 sampai 2015 sangat penting karena waktunya bersamaan dengan tumbangannya era Orde Baru yang bersifat otokratis diganti dengan era reformasi yang bersifat demokratis. Di samping itu, terjadi perubahan yang sangat mendasar dari sistem pengelolaan minyak di Indonesia. Pertamina yang awalnya merupakan satu-

<sup>4</sup> Wawancara dengan mantan Presiden Director Petral periode 2006 – 2009 pada 30 Oktober 2017.



**Gambar 3** Rent-Seeking dan Korupsi yang Melanda Perdagangan Minyak Pertamina 1969–2015 (Diolah dari berbagai sumber, 2015)

satunya perusahaan minyak nasional yang memegang kendali seluruh aktivitas industri migas Indonesia berubah total. Berdasarkan UU Migas No. 22 Tahun 2001, Pertamina hanya disejajarkan dengan pemain migas yang lain dan fokus kepada pengelolaan minyak di wilayah kerjanya. Sementara itu, kontrak-kontrak PSC dialihkan dari Pertamina ke BPPKA/SKK Migas.

Selanjutnya Petral diharapkan dapat berfungsi dan berperan dengan baik dalam perdagangan minyak Pertamina maupun Indonesia karena impor minyak dan produk semakin meningkat dari tahun ke tahun. Namun, pada kenyataannya Petral hanya berfungsi sebagai media dari para *rent-seeker* dan aktor-aktor yang mencari keuntungan sendiri dan kelompoknya.

## Kesimpulan

Sepanjang hampir lima puluh tahun sejarah perdagangan minyak Pertamina dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian yang masing-masing mempunyai karakteristik sendiri-sendiri. Namun, secara garis besar, ketiga periode itu sama, yaitu penuh dengan nuansa *rent-seeking* dan korupsi yang sangat merugikan negara, baik pada saat di bawah kekuasaan pemerintahan Orde Baru selama tiga dekade maupun kekuasaan pemerintahan reformasi yang telah berjalan dua puluh tahun. Pertama adalah Perta Group (1969-1978) beroperasi selama sembilan tahun di bawah kekuasaan pemerintahan era Orde Baru yang bersifat otokratis serta dominasi militer sangat kuat. Kedua adalah POML (1978-1998) yang

beroperasi selama dua puluh tahun dan masih di bawah era kekuasaan Orde Baru, yaitu ketika produksi minyak Indonesia rata-rata di atas 1 juta barrel per hari. Ketiga adalah periode setelah era otokratis berganti dengan era demokratis, yakni Petral (1998–2015) yang beroperasi selama tujuh belas tahun di bawah kekuasaan pemerintahan era reformasi. Pada saat itu, produksi minyak mengalami penurunan terus-menerus sampai hanya sebesar 800-an ribu barrel per hari.

Jika pada periode Perta Group (1969–1978) pengaruh dan dominasi militer sangat kuat dan pada periode POML (1978–1998) pengaruh nepotisme yang sangat kuat, periode Petral (1998–2015) merupakan periode dengan pengaruh pihak ketiga yang disebut sebagai *powerfull person* ataupun *powerfull company* yang sangat kuat. Dapat dikatakan bahwa sebenarnya hampir lima puluh tahun perdagangan minyak melalui Pertamina sangat sarat dengan kepentingan-kepentingan kelompok (militer), korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta para mafia migas melalui *powerful person* atau *powerful company* (Gambar 3).

#### **Daftar Pustaka**

- Bartlett G. Anderson, Barton, Bartlett, Fowler, Hays. 1972. *Pertamina, Indonesian National Oil*, Amerasian Ltd. McGraw-Hill, Singapore.
- Daryono, Hadi. 2013. *Dari Pangkalan Brandan Migas Indonesia Mendunia, Transformasi ke Non Migas di Pangkalan Brandan Suatu Keniscayaan*. Jakarta-Petrominer.
- Hertzmark, Donald I. 2007. *Pertamina, Indonesia's State-Owned Oil Company*. The James A. Baker III Institute for Public Policy dan Japan Petroleum Energy Center, Rice University.
- Hunter, Alex. 1974. *Industri Perminyakan Indonesia*. Jakarta, PT Badan Penerbit Indonesia Raya.
- Karim A, Mirza, Karen Mills & Margaret Rose. 2015, *The Dissolution of Petral*, share Facebook Twitter Google+Linkedin posted. 2<sup>nd</sup> July.
- Khan, Mushtaq H. 2000. *Rent-Seeking in Southeast Asia*. United Kingdom, Cambridge University Press
- Mietzner, Marcus. 2009. *Military Politics, Islam, and the State in Indonesia, From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore.
- Patmosukismo, Suyitno. 2011. *Migas, Politik, Hukum & Industri*. Jakarta, Penerbit PT Fikahati Aneska
- Pertamina. 1973. "Highlights of Pertamina's Activities, in the first 5 year Economic Development Plan". *Pertamina Bulletin April 1973 No. 4 Vol. 2*, Jakarta.
- Sapio, Flora. 2009. *Rent Seeking, Corruption, and Clientelism, Rent Seeking in China*. Routledge, 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX144RN.
- Soedarsono S. Anton. 2014. *Menerjang Badai, Dari Menolak Menjadi Direktur Pertamina hingga Menjadi CEO Bakrie*. Jakarta, Penerbit Gramedia.
- Sunarmo, John. 2008. "DNA Mutation of Pertamina Energy Trading Limited (Petral), Future Direction of Indonesian's Oil Trading Company". *Internal Report Petral*, Singapore.
- Tak-Wing, Ngo, Wu Yongping. 2009. *Rent-Seeking in China*. Routledge, 2 Park Square, Milton, Abingdon, Oxon.

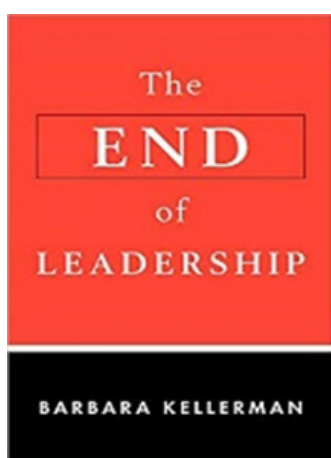


## Resensi Buku The End of Leadership

Sumini

Program Doktor Kepemimpinan dan Inovasi Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Korespondensi: Sumini (e-mail: sumini@ugm.ac.id)



Judul	: The End of Leadership
Penulis	: Barbara Kellerman
Penerbit	: Harper Collins Publishers
Cetakan	: Pertama, 2012
Tebal	: 219 halaman

Buku dengan judul *The End of Leadership* yang ditulis oleh Barbara Kellerman, seorang pengajar di Harvard University, sangat menggelitik. Setidak-tidaknya isi buku itu akan memunculkan perasaan tidak nyaman, was-was, dan khawatir yang mendalam di antara para pemimpin, terutama mereka yang sedang menduduki posisi atau jabatan berprestise. Isi buku ini juga akan menggelitik mereka yang merupakan pegawai pemerintah dan sedang dipromosikan untuk jabatan-jabatan tertentu.

*The End of Leadership* yang secara harafiah dimaknai sebagai 'akhir dari kepemimpinan' menggambarkan masa-masa (kritis) sebuah kepemimpinan. Kellerman menjelaskan masa itu terjadi seiring dengan pergeseran zaman, perkembangan teknologi, dan globalisasi

telah menggeser nilai-nilai kepemimpinan. Dulu, pemimpin adalah sumber rujukan, sumber ide, dan solusi atas persoalan tertentu. Pemimpin memiliki kekuasaan penuh untuk menentukan hal yang baik dan yang buruk bagi organisasinya. Kondisi itu dapat diamati dalam lingkungan keluarga, dengan ayah sebagai pemimpin, sedangkan istri dan anak sebagai anggota yang mengikuti perintah pemimpin. Pola kepemimpinan searah ini ternyata juga ditemui pada organisasi di atasnya, seperti masyarakat, pemerintah daerah hingga negara.

Sebagian besar ucapan pemimpin menjadi kebijakan yang sulit ditolak. Ritme dan pola interaksi antara pemimpin dan yang dipimpin tidak lebih daripada sekadar instruksi yang harus dijalankan, bersifat *take and give*

ketimbang bekerja bersama-sama sehingga membatasi ruang-ruang inovasi. Sekarang kemajuan teknologi telah mengubah budaya masyarakat. Teknologi menghasilkan informasi yang berdifusi secara cepat dari satu orang ke kelompok, ke masyarakat luas hingga negara.

Periode seperti sekarang ini, yaitu ketika teknologi telah mengubah budaya masyarakat, mungkin kurang menguntungkan bagi para pemimpin. Mengapa? Hal itu karena informasi akan diadopsi secara mudah dan disebarkan secara cepat dari satu bagian wilayah ke wilayah lain. Kellerman mencontohkan kasus Julian Assange tentang kebocoran data-data yang menyangkut Pemerintah Amerika Serikat. Dengan segera, informasi itu menyebar tanpa dapat dihentikan dan menjadi bola panas bagi pemerintahan Amerika Serikat karena bersifat melemahkan dan menyudutkan pemerintah.

Kellerman juga mencontohkan pemerintah di salah satu negara bagian Amerika Serikat yang dianggap gagal menyelesaikan tumpukan salju di ruas-ruas jalan utama akibat badai salju tahun 2010. Masyarakat mengharapkan dapat melewati ruas-ruas jalan tersebut secepatnya. Namun, yang terjadi adalah sebaliknya, pemerintah negara bagian tidak segera menyelesaikan tumpukan salju sehingga menghambat mobilitas masyarakat. Komplain terhadap situasi itu menyebar dengan cepatnya melalui media sosial sehingga timbul krisis kepercayaan kepada pemerintah dan menuntut respons secepatnya. Respons yang diharapkan setidaknya berupa permohonan maaf dan janji penanganan. Masyarakat juga berharap itu adalah kejadian terakhir yang mereka hadapi.

Kellerman, yang sehari-harinya mengajar di Harvard dan bergelut dengan isu kepemimpinan, sungguh memahami bahwa

kebanyakan literatur menyuguhkan konsep-konsep tentang cara menjadi pemimpin yang baik. Hal itu menciptakan gap dengan kehidupan nyata bahwa pemimpin adalah sosok yang tidak luput dari berbagai kesalahan. Ada kelemahan-kelemahan yang melekat dalam diri pemimpin dan hal itu dapat menjadi amunisi ampuh bagi masyarakat yang dipimpinnya untuk menilai kepemimpinannya. Kelemahan seorang pemimpin dapat muncul, misalnya, dalam bentuk ketidakmampuan merespons suatu kejadian dan memberikan solusi terbaik atas persoalan yang dihadapi masyarakat. Juga kebiasaan dan perilaku yang dianggap tidak seharusnya melekat pada seorang pemimpin. Kebiasaan ataupun perilaku tersebut sebenarnya adalah urusan pribadi yang sifatnya privasi. Namun, era teknologi saat ini sangat memudahkan publik mengakses hal-hal privasi terkait pemimpinnya dan digunakan untuk menilai kepemimpinan mereka. Kellerman pun menuliskan secara cermat potensi-potensi itu dapat muncul sehingga cukup strategis untuk mengetahui hal-hal yang memengaruhi sebuah kepemimpinan. Pemimpin dapat kehilangan kontrol atas orang-orang yang dipimpinnya karena adanya faktor kebebasan berekspresi. Publik memiliki hak dan kebebasan untuk menyampaikan apa pun, di mana pun, dan kapan pun. Kebebasan berekspresi saat ini didukung dengan adanya media sosial yang menjadi fasilitas yang cukup sempurna itu. Segala yang “dikatakan”, “diketik”, dan “diunggah” akan memperoleh perhatian dari “pembaca” dan “pengikutnya” sehingga dapat mendorong terjadinya gerakan-gerakan sosial dan memunculkan skeptisisme terhadap pemimpin.

Hal itu sejalan dengan revolusi kontruks sosial “pemimpin” dan “pengikut”. Dari kekuatan dan otoritas yang harus dipatuhi menjadi pemimpin berjalan bersama-sama

dengan 'yang dipimpin'. Perubahan lainnya juga adalah dari pemimpin yang berkharisma menjadi pemimpin yang memiliki kemampuan adaptif atas perubahan yang ada. Jika, pergeseran nilai dan kontruks pemimpin sejalan dengan kemajuan teknologi dan informasi itu benar, maka pertanyaannya adalah bagaimana memunculkan seorang pemimpin revolusioner? Jawabannya adalah pemimpin yang responsif terhadap perubahan dan yang dapat berjalan bersama-sama dengan yang dipimpin.

Kini kebutuhan atas seorang pemimpin menjadi penting. Di tangan seorang pemimpin, baik itu pemimpin perusahaan, organisasi, institusi, maupun lembaga pemerintahan, terletak harapan untuk perubahan ke arah yang lebih baik. Banyak sekolah dan lembaga pendidikan dibuka untuk mencetak pemimpin-pemimpin unggul, inovatif dan mumpuni. Sekolah Hukum, Kedokteran, Bisnis, dan Sekolah Pendidikan di Harvard, misalnya, memiliki misi untuk menghasilkan pemimpin di masa depan. Sekolah lainnya, seperti Dartmouth College, Medgar Evers College, Bryn Mawr College, dan banyak lainnya di Amerika juga memiliki misi serupa. Kini banyak sekolah kepemimpinan dibuka di Amerika yang sekaligus menandakan dibukanya era 'industri kepemimpinan'. Hal itu menunjukkan bahwa untuk menjadi seorang pemimpin, dapat dipelajari di sekolah-sekolah.

Jika benar sekolah-sekolah di bidang kepemimpinan memiliki andil menciptakan seorang pemimpin, ini menjadi momentum penting bagi individu-individu yang telah memiliki bakat memimpin sejak kecil. Mereka dapat menimba ilmu, mempelajari, dan mengasah bakat memimpin yang dimilikinya tersebut menjadi lebih terarah dan berkembang lebih baik. Namun, Kellermen menyimpulkan perlunya kehati-hatian dalam memilih ataupun mengembangkan sekolah

kepemimpinan. Dikatakannya bahwa situasi politik kepemimpinan dalam dua dekade terakhir cukup sulit untuk dipelajari dan mempunyai bentuk yang berbeda dengan era sebelumnya. Pemimpin terhalangi oleh ideologi, demokrasi oleh dan untuk masyarakat, kebebasan berekspresi, serta jaringan penghubung yang sangat luas. Empat hal tersebut menjadi tantangan yang dapat membahayakan industri kepemimpinan sehingga Kellerman menyarankan agar industri kepemimpinan melakukan langkah-langkah strategis. Industri kepemimpinan harus mengakhiri 'pemimpin' sebagai pusat diskusi ke pembahasan 'orang yang dipimpin/followers'. Industri kepemimpinan juga harus fokus pada tema-tema spesifik, kritis terhadap subjek kepemimpinan yang dipelajari serta mengembangkannya seiring dengan perkembangan zaman.