

Planning Paper
Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan
Daerah Istimewa Yogyakarta
2012-2017

Pendahuluan

Penyusunan *planning paper* ini ditujukan untuk menerjemahkan dan memperjelas orientasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam pembangunan jangka menengah sebagaimana teruraikan pada dokumen RPJM DIY Tahun 2012-2017. Hal ini penting untuk dilakukan sebagai langkah penyiapan rencana strategis Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan (Biro AKRK). Dengan semakin jelasnya orientasi dan target pembangunan lima tahun ke depan maka Biro AKRK dapat memberikan kontribusi yang optimal dan terarah melalui penyiapan program dan kegiatan yang lebih relevan, strategis, dan sistematis.

Paper ini diawali dengan mereview mandat yang dimiliki oleh Biro AKRK dalam penyelenggaraan pembangunan di DIY. Bagian berikutnya merupakan paparan review terhadap isu strategis, yaitu permasalahan, peluang, dan tantangan pembangunan di DIY yang sangat penting untuk direspons dan yang relevan dengan mandat yang dimiliki oleh Biro AKRK. Setelah isu strategis terdefiniskan maka berikutnya adalah perumusan kembali visi dan misi Biro AKRK yang lebih mampu mengekspresikan kontribusi Biro AKRK dalam mewujudkan Visi Pembangunan Jangka Menengah DIY. Sasaran berbasis isu strategis selanjutnya dirumuskan sebagai sebuah kondisi yang ditargetkan untuk dicapai maksimal pada 2017. Berikutnya akan direkomendasikan strategi secara umum dan program prioritas beserta tahapan penyelenggaraannya untuk mencapai setiap sasaran yang telah ditetapkan. Paper ini disusun dalam jumlah halaman yang seminimal mungkin mengingat fungsinya sebagai alat bantu dalam penyusunan dokumen rencana strategis yang lebih lengkap dan operasional.

Mandat

Mandat yang dimaksudkan di sini adalah tanggungjawab atau amanah yang diberikan oleh Pemerintah DIY. Mandat untuk Biro AKRK dapat diidentifikasi dari empat hal penting, yaitu rumusan tugas dan fungsi Biro AKRK serta visi, misi, dan sasaran pembangunan daerah. Identifikasi mandat diperlukan untuk memantapkan peran dan kontribusi Biro AKRK dalam penyelenggaraan pembangunan DIY.

Biro AKRK mendapatkan amanah yang sangat penting dan strategis dalam menentukan keberhasilan pembangunan DIY. Amanah yang diemban yaitu sebagai institusi yang menyiapkan bahan perumusan kebijakan, mengkoordinasi pelaksanaan kebijakan, serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kebijakan di bidang keluarga berencana, kesehatan, tenaga kerja dan transmigrasi, sosial, pengembangan masyarakat, pendidikan, pemuda dan olahraga, mental dan spiritual, rumah sakit daerah, kesatuan bangsa, perlindungan masyarakat, penanggulangan bencana, ketentraman dan ketertiban, pemberdayaan masyarakat, serta pemberdayaan perempuan. Tupoksi ini menunjukkan Biro AKRK memiliki peran sentral dalam mengawal proses kebijakan mulai dari tahap formulasi hingga evaluasi. *Strategic value* dari bidang kebijakan yang diampunya juga sangat tinggi karena berpengaruh terhadap bidang-bidang lainnya. Ini mengukuhkan Biro AKRK sebagai salah satu *think tank* pembangunan DIY.

Menyiapkan bahan perumusan kebijakan harus dimaknai secara lebih luas. Bahan perumusan kebijakan tidak harus selalu berupa rancangan peraturan daerah atau peraturan gubernur. Bahan perumusan kebijakan dapat berupa hasil kajian sistematis tentang isu strategis tertentu, seperti peta permasalahan tertentu dan sumber-sumber atau penyebabnya. Peta permasalahan dan sumber atau penyebabnya ini dapat disebut sebagai bahan perumusan kebijakan karena ini merupakan referensi penting bagi SKPD teknis dalam mengembangkan program dan kegiatannya. Pengembangan program dan kegiatan oleh SKPD teknis harus berbasis data dan informasi yang aktual dan terpercaya, yang dapat diproduksi melalui kajian sistematis yang dilakukan atau difasilitasi oleh Biro.

Karena Biro AKRK juga memiliki tupoksi untuk mengkoordinasi implementasi kebijakan maka Biro AKRK sebaiknya mengembangkan program yang mampu memproduksi bahan yang lebih matang untuk perumusan kebijakan, yaitu berupa *policy paper* yang berisi analisis

permasalahan dan rekomendasi kebijakan atau bahkan berupa rancangan kebijakan yang matang dan siap direview untuk dijadikan sebagai pilihan kebijakan yang akan diimplementasikan. Kebijakan di sini dapat berupa rencana aksi untuk merespon atau mengatasi masalah atau mencapai tujuan tertentu ataupun *grand design* dan *road map* pengembangan kebijakan tertentu.

Pemerintah DIY saat ini sedang menjalankan agenda pembangunan berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) DIY 2012-2017. Dokumen RPJM DIY ini menjadi referensi utama bagi Biro AKRK dalam menyusun rencana strategis (Renstra) lima tahunan. Terdapat setidaknya tiga hal penting yang perlu diperhatikan dari RPJM DIY 2012-2017, yaitu visi dan misi pembangunan daerah, isu strategis yang relevan, serta sasaran dan strategi pembangunan yang berkaitan. Program prioritas sebenarnya merupakan hal penting lainnya yang perlu diperhatikan, bahkan dirujuk dan diadopsi. Namun sayangnya bagian ini pada RPJM DIY masih terlalu abstrak dan makro. Memperhatikan kondisi ini maka paper rencana strategis ini lebih merupakan pengejawantahan dari rumusan visi dan misi pembangunan, respons terhadap isu strategis yang relevan, serta operasionalisasi strategi Biro AKRK dalam berkontribusi mencapai sasaran tertentu yang berkaitan dengan tupoksi.

Rumusan visi dan misi pembangunan jangka menengah DIY 2012-2017 menegaskan peran penting Biro AKRK. Untuk mewujudkan “Daerah Istimewa Yogyakarta yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju, Mandiri dan Sejahtera Menyongsong Peradaban Baru”, Biro AKRK harus menjadi panglima penyelenggaraan pembangunan DIY terutama dalam mengawal pencapaian DIY yang lebih “mandiri”, “sejahtera”, dan “mandiri” pada 2017. Ini sangat rasional karena Biro AKRK bertanggungjawab mengampu bidang-bidang kebijakan, sebagaimana disebutkan sebelumnya, yang dekat dan relevan dengan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat. Dalam menjalankan mandat ini Biro AKRK harus berkoordinasi dan berkolaborasi dengan Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam (APSDA) karena Biro APSDA juga memiliki mandat yang relevan dengan upaya mewujudkan DIY yang lebih “mandiri”, “sejahtera”, dan “mandiri”.

Sebagaimana disebutkan dalam dokumen RPJM (hlm.V-5), DIY yang mandiri dimaknai sebagai “masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhannya (*self-help*), mampu mengambil keputusan dan tindakan dalam penanganan masalahnya, mampu merespon dan

berkontribusi terhadap upaya pembangunan dan tantangan zaman secara otonom dengan mengandalkan potensi dan sumberdaya yang dimiliki (tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah untuk menemukan solusi masalah dan untuk mencapai kesejahteraannya). Masyarakat mandiri juga ditandai dengan *civil society* yang kuat, agar mampu menjalankan perannya sebagai jembatan antara rakyat dan negara". Sedangkan DIY yang lebih sejahtera, dalam dokumen RPJM (hlm.V-6), dimaknai sebagai "kondisi masyarakat yang relatif terpenuhi kebutuhan hidupnya baik spiritual maupun material secara layak dan berkeadilan sesuai dengan perannya dalam kehidupan". Menyadari peran Biro AKRK sebagai penyedia bahan perumusan kebijakan, koordinator dan evaluator kebijakan maka konsekuensinya adalah Biro AKRK menjadi panglima dalam mewujudkan kedua *value* dari Visi Pembangunan jangka menengah DIY tersebut.

Biro AKRK juga berperan penting dalam mendukung upaya mewujudkan DIY "yang maju". Disebutkan dalam RPJM (hlm.V-5), DIY yang Maju dimaknai dalam banyak ukuran, termasuk "masyarakat yang memiliki tingkat pengetahuan dan kearifan tinggi yang ditandai dengan tingkat pendidikan dan tingkat partisipasi pendidikan penduduknya, serta jumlah dan kualitas tenaga ahli dan tenaga profesional yang dihasilkan oleh sistem pendidikan yang tinggi". Masyarakat yang Maju juga merupakan "masyarakat yang derajat kesehatannya tinggi, laju pertumbuhan penduduk kecil, angka harapan hidup tinggi dan kualitas pelayanan sosial baik". Selain itu, masyarakat yang maju merupakan masyarakat "yang terjamin hak-haknya, keamanan dan ketenteramannya, juga merupakan masyarakat yang peran sertanya nyata dan efektif dalam pembangunan di segala bidang". Singkatnya, DIY yang Maju ditandai oleh kondisi masyarakat yang sejahtera dan partisipatif. Ini artinya Biro AKRK harus mengawal pengembangan masyarakat yang menjadi prasyarat penting terwujudnya "DIY yang Maju".

Rumusan misi pembangunan DIY 2012-2017 juga memberikan ketegasan mengenai peran dan kontribusi penting yang diharapkan dari Biro AKRK. Dari empat rumusan misi, tiga di antaranya terkait dengan apa yang menjadi tanggungjawab Biro AKRK, yaitu Misi Pertama, Kedua dan Ketiga.

1. Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan dengan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat, mengembangkan pendidikan yang berkarakter

yang didukung dengan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya.

2. Memperkuat perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif disertai peningkatan daya saing pariwisata guna memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang berkualitas dan berkeadilan.
3. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik ke arah katalisator yang mampu mengelola pemerintahan secara efisien, efektif, mampu menggerakkan dan mendorong dunia usaha dan masyarakat lebih mandiri.

Pemerintah DIY juga telah menetapkan sasaran untuk setiap Misi tersebut. Penyelenggaraan Misi Pertama memiliki empat sasaran untuk dicapai selama lima tahun ke depan, yaitu: (1) Meningkatnya kualitas SDM, (2) Menurunnya persentase penduduk miskin, (3) Menurunnya pengangguran terbuka, serta (4) meningkatnya partisipasi dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian budaya. Biro AKRK menjadi salah satu penanggungjawab tercapainya tiga di antara empat sasaran tersebut, yaitu sasaran pertama, kedua dan ketiga. Biro AKRK harus berkoordinasi dengan Biro APSDA, dan tentu dengan para mitra dari SKPD teknis, terutama dalam berupaya bersama untuk mencapai ketiga sasaran tersebut.

Sementara itu sasaran dalam penyelenggaraan Misi Kedua yaitu pertumbuhan ekonomi meningkat dan merata, yang didukung dengan meningkatnya ketersediaan hasil dan perikanan, produksi perikanan tangkap dan budidaya, kualitas SDM perikanan dan kelautan, pengetahuan dan ketrampilan petani, produksi hasil pertanian (tanaman pangan, hortikultura, peternakan), pengelolaan kawasan hutan, produksi hasil perkebunan, kualitas penyuluh, industri pariwisata hingga mampu menggerakkan perekonomian daerah, realisasi investasi, perdagangan luar negeri, produksi IKM, jumlah pengusaha formal bidang perdagangan, jumlah UKM, jumlah koperasi, ketahanan pangan masyarakat, serta nilai tambah produk pertanian. Pencapaian sebagian besar sasaran pada Misi Kedua ini lebih banyak menjadi tanggungjawab Biro APSDA bersama para mitranya. Namun Biro AKRK tetap memiliki peran penting terutama dalam pencapaian sasaran yang terkait dengan

peningkatan jumlah UMKM dan produktivitasnya (lihat isu strategis bidang ketenagakerjaan dan transmigrasi).

Sedangkan sasaran dari penyelenggaraan Misi Ketiga yaitu pemerintahan yang responsif, transparan, dan akuntabel yang didukung dengan meningkatnya tertib administrasi pertanahan, tertib administrasi kependudukan, wawasan kebangsaan dan kondisi sosial politik yang kondusif, kualitas pelayanan publik, kualitas pelayanan pimpinan, kualitas produk hukum daerah, **kecepatan dan ketepatan penanganan bencana**, efektifitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kualitas perangkat daerah, kualitas sumberdaya aparatur pemerintah daerah, kualitas pengelolaan persandian, serta pengelolaan kearsipan. Biro AKRK, sesuai dengan tupoksi yang dimiliki, bertanggungjawab atas pencapaian sasaran yang terkait dengan pengelolaan bencana alam. Karena DIY merupakan kawasan yang memiliki potensi bencana alam yang cukup besar maka pemerintah dan masyarakat DIY harus memiliki kesiapan untuk mengelola dan menghadapinya.

Dengan demikian Biro AKRK mendapatkan mandat yang sangat luar biasa besar. Ini bukan berarti Biro AKRK diharapkan mendominasi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi harus dimaknai sebagai harapan besar terhadap Biro AKRK untuk menjadi salah satu aktor penting dan strategis dalam pembangunan di DIY. Kegagalan Biro AKRK dalam memahami dan menjalankan peran sesuai dengan mandat yang diberikan dapat menyebabkan kegagalan pencapaian visi pembangunan DIY pada 2017. Untuk meningkatkan akuntabilitas (pertanggungjawaban pada publik) dan responsibilitas (pertanggungjawaban terhadap institusi dan pimpinan Pemerintah DIY) maka Biro AKRK perlu mempersiapkan strategi untuk memenuhi mandat tersebut. Dalam menentukan strategi, Biro AKRK harus memperhatikan isu-isu strategis yang dihadapi sehingga mandat dapat dijalankan secara efektif.

Isu Strategis

Pada dokumen RPJM DIY 2012-2017 telah dipaparkan banyak isu pembangunan, yang pada dokumen tersebut disebut sebagai isu strategis. Sayangnya, paparan isu pembangunan di RPJM DIY hanya sebatas rumusan pernyataan tanpa ada dukungan data atau setidaknya penjelasan yang memadai sehingga tidak diketahui kondisi faktual dan aktual dari setiap isu

yang disebutkan. Meskipun demikian, identifikasi isu strategis pada paper ini tetap didasarkan pada rumusan isu pembangunan dari RPJM DIY (Tabel 1). Bidang isu yang dipilih adalah yang relevan dengan tupoksi Biro AKRK, yaitu yang terkait dengan bidang pendidikan, kesehatan (termasuk rumah sakit), sosial (mencakup juga pemberdayaan masyarakat dan pengembangan masyarakat), tenaga kerja dan transmigrasi, pemberdayaan perempuan dan perlindungan masyarakat (mencakup perlindungan terhadap anak dan remaja), agama, dan penanggulangan bencana. Namun dari daftar isu pembangunan tersebut diseleksi untuk mendapatkan satu isu strategis, yaitu dengan kriteria sebagai isu pembangunan yang apabila direspon dengan baik akan berdampak positif terhadap penyelesaian banyak isu pembangunan lainnya, dan sebaliknya apabila tidak direspon akan berdampak negatif.

Tabel 1. Daftar dan Kategori Isu Pembangunan pada RPJM DIY 2013-2017 yang Relevan dengan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Masyarakat

No	Bidang	Isu Strategis
1	Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau masyarakat belum terwujud sepenuhnya. 2) Keterkaitan sistem pendidikan baik pendidikan formal maupun nonformal dengan ketenagakerjaan yang berimplikasi kepada peningkatan animo masyarakat belajar ke DIY masih belum optimal. 3) Pendidikan berbasis teknologi informasi dan pendidikan berbasis kearifan lokal yang berwawasan global masih kurang. 4) Atmosfir yang kondusif dan infrastruktur pendidikan yang berkualitas bagi proses pendidikan, penelitian, dan pengembangan wawasan keilmuan belum tercipta. 5) Belum meratanya akses masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang mengintegrasikan nilai-nilai keagamaan dan landasan moralitas serta kepribadian mulia, yang memberikan bekal untuk siap bekerja sesuai kebutuhan pembangunan wilayah atau pasar kerja, sistem yang berorientasi pembentukan wirausaha yang diperlukan untuk mengolah potensi keunggulan sumberdaya wilayah, maupun sistem pendidikan untuk melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi serta memperluas wawasan ilmu pengetahuan. 6) Penuntasan wajib belajar 9 tahun dan mengembangkan wajib belajar 12 tahun terutama bagi penduduk di wilayah perdesaan belum berjalan mantap dan sesuai harapan. 7) Satuan pendidikan berbasis keunggulan lokal belum dikembangkan dengan baik. 8) Pendidikan di semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan untuk meningkatkan daya saing pendidikan DIY masih perlu ditingkatkan mutunya. 9) Fasilitas/ sarana penunjang pendidikan termasuk pengembangan perpustakaan dan laboratorium sebagai sarana minat dan budaya baca belum memadai.

2	Kesehatan	<ol style="list-style-type: none"> 1) Layanan kesehatan ke seluruh wilayah perdesaan melalui perbaikan ratio kemampuan pelayanan kesehatan dan tenaga medis, serta dapat menjangkau dan dimanfaatkan oleh berbagai lapisan sosial-ekonomi masyarakat, termasuk masyarakat ekonomi lemah belum merata. 2) Mutu layanan kesehatan banyak yang belum sesuai dengan standar nasional. 3) Perilaku dan budaya hidup bersih dan sehat di kalangan masyarakat menuju derajat kesehatan masyarakat yang lebih baik belum berkembang. 4) Perkembangan metode dan teknologi medis di tingkat internasional yang berlangsung cepat dan dinamis, belum diikuti peningkatan profesionalisme pelayanan kesehatan, serta ketercukupan jumlah tenaga-tenaga medis dan spesialis serta paramedis, bidan, ahli gizi, dan ahli sanitasi. 5) Sistem Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) bagi masyarakat Yogyakarta belum optimal.
3	Sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1) Jangkauan, mutu dan akses pelayanan sosial dasar masih kurang.. 2) Sistem jaminan sosial masyarakat yang berkelanjutan belum berkembang maksimal. 3) Kerjasama pemerintah, swasta dan masyarakat dalam memberdayakan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial masyarakat belum ada. 4) Pemberdayaan, perbaikan mutu dan kemampuan, serta optimalisasi peran Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) masih belum optimal. 5) Pola-pola penanganan dan pelayanan sosial penduduk lanjut usia, didukung prasarana yang mencukupi dan berkualitas, serta dengan mendorong kemandirian dan memberikan peluang bagi masyarakat untuk berperan nyata dalam usaha-usaha kesejahteraan sosial belum berjalan seperti yang diharapkan.
4	Tenaga Kerja dan Transmigrasi	<ol style="list-style-type: none"> 1) Peningkatan mutu dan produktivitas tenaga kerja melalui pendidikan dan keterampilan belum maksimal. 2) Sinkronisasi pembangunan pendidikan dan keterampilan sesuai dengan kebutuhan pasar kerja belum selaras. 3) Belum optimalnya pengembangan semangat kewirausahaan bagi penduduk usia kerja agar mampu bekerja secara mandiri dan menciptakan lapangan kerja baru. 4) Lemahnya perbaikan perekonomian daerah untuk mendorong perluasan lapangan kerja dan penyerapan tenaga kerja. 5) Kerjasama antar pemerintah dan swasta dalam pengembangan transmigrasi belum kuat dan belum maksimal. 6) Perlunya penyiapan transmigran secara lahir batin, advokasi/pendampingan serta perlindungan.
5	Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Remaja	<ol style="list-style-type: none"> 1) Pengaruh-pengaruh negatif dari globalisasi bagi anak dan remaja. 2) Peran perempuan dalam berbagai bidang pembangunan terutama dalam struktur pemerintahan dan organisasi politik belum optimal. 3) Penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak dasar perempuan dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan politik belum memadai.

		<p>4) Pengarusutamaan gender dalam perumusan peraturan perundang-undangan, kelembagaan, dan kebijakan anggaran masih kurang.</p> <p>5) Perlunya pencegahan terjadinya traficking (perdagangan) perempuan dan anak, dan pencegahan terjadinya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak.</p>
6	Agama	<p>1) Keharmonisan antar umat beragama dan kerukunan hidup beragama masih perlu dijaga.</p> <p>2) Perlunya mendorong perilaku masyarakat untuk lebih saling menghormati/toleranantarpemeluk agama.</p> <p>3) Keimanan dan ketaqwaan pada Tuhan Yang Maha Esa masih perlu ditingkatkan.</p> <p>4) Pemahaman dan pengamalan ajaran agama belum maksimal.</p> <p>5) Perlunya peningkatan upaya-upaya pencegahan penyimpangan ajaran agama.</p>

Dengan menggunakan kriteria sebagaimana disebutkan sebelumnya maka isu pembangunan yang benar-benar bersifat strategis bagi Biro AKRK adalah sebagai berikut:

Pendidikan

Isu strategis: Penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas dan terjangkau masyarakat belum terwujud sepenuhnya.

DIY tercatat menduduki peringkat kedua, setelah DKI, dalam angka partisipasi murni (APM) baik untuk tingkat SD, SMP dan SMA. Dilihat dari APM memang terlihat akses masyarakat terhadap pelayanan pendidikan semakin meningkat. Namun APM tidak sensitif untuk menilai tingkat pemerataan akses warga terhadap pendidikan yang berkualitas. Faktanya, kualitas pendidikan di DIY belum merata. Kesenjangan kualitas pendidikan di DIY bahkan terjadi antarkabupaten/ kota. Sekolah negeri yang berkualitas tinggi menjadi pilihan favorit dan diperebutkan karena biayanya relatif terjangkau. Namun, tidak mudah untuk diterima sebagai siswa di sekolah negeri berkualitas tinggi dan biayanya terjangkau karena pada umumnya harus memenuhi persyaratan kemampuan akademis tertentu. Sedangkan bersekolah di sekolah swasta yang berkualitas tentu bukan menjadi pilihan bagi warga miskin karena berbiaya tinggi. Dengan demikian alternatif terakhir bagi warga miskin, yang tidak memiliki prestasi akademik, yaitu sekolah negeri ataupun sekolah swasta yang tidak berkualitas. Bahkan, terbuka kemungkinan warga miskin harus mengeluarkan biaya yang melampaui kemampuan ekonominya untuk mendapatkan pendidikan meskipun yang tidak berkualitas. Dengan kondisi yang seperti ini maka diperlukan pemetaan kualitas dan

aksesibilitas sekolah-sekolah yang terdapat di DIY sebagai basis untuk mengambil kebijakan untuk mendorong peningkatan kualitas dan aksesibilitas sekolah.

Kesehatan

Isu strategis: Mutu layanan kesehatan banyak yang belum sesuai dengan standar nasional.

Kualitas pelayanan kesehatan di DIY, baik pada puskesmas maupun rumah sakit, masih menunjukkan kesenjangan. Ini mengindikasikan banyak fasilitas pelayanan di DIY yang belum memenuhi standar nasional. Diskriminasi pelayanan dengan sangat mudah dapat kita temukan terutama di rumah sakit. Sistem pelayanan berkasta masih diberlakukan dengan kesenjangan antar kelas pelayanan sangat tinggi. Pelayanan yang berkualitas hanya dapat diakses oleh warga yang memiliki kemampuan ekonomi memadai, sementara pelayanan yang layak atau manusiawi saja masih sulit untuk diakses oleh warga miskin. Pemerintah DIY perlu mengembangkan sistem terpadu penjaminan kualitas pelayanan kesehatan yang dapat melakukan penilaian kualitas pelayanan fasilitas-fasilitas kesehatan, setidaknya puskesmas dan rumah sakit, sekaligus mendorong peningkatan dan pemerataan kualitas pelayanan melalui transparansi hasil penilaian untuk publik, pemberian insentif dan disinsentif (bagi fasilitas berstatus negeri) dan pemberian rekomendasi (bagi fasilitas swasta).

Sosial

Isu strategis: Kerjasama pemerintah, swasta dan masyarakat dalam memberdayakan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial masyarakat belum ada.

Untuk memberdayakan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) memerlukan jejaring kerjasama antara pemerintah, swasta dan *voluntary organization*. Selain untuk mengatasi *government failure*, *private sector failure*, dan *third sector failure*, kerjasama antar institusi ini berpotensi untuk mengoptimalkan upaya pemberdayaan terhadap PMKS. Ketidakefektifan dalam pengelolaan sumberdaya serta kelemahan pendekatan dan strategi seringkali menjadikan pemerintah gagal dalam memberdayakan PMKS. Sementara *private sector* cenderung masih mencari bentuk yang sesuai dalam pengembangan program-program *Corporate Social Responsibility (CSR)*, serta sulit melepaskan sepenuhnya dari orientasi mencari keuntungan. Sementara *voluntary organization* yang sebagian di antaranya memiliki pendekatan dan strategi yang lebih sesuai

untuk menjangkau dan diterima oleh PMKS namun seringkali memiliki sumberdaya yang terbatas. Kolaborasi antar institusi menjadi pilihan yang dapat mengatasi semua itu sehingga pemberdayaan PMKS akan lebih efektif. Namun kerjasama antar institusi selama ini lebih bersifat sporadis, tidak sistematis dan berkelanjutan. Pemetaan dan analisis terhadap kondisi PMKS dan efektivitas dari upaya-upaya pemberdayaan PMKS selama ini perlu dilakukan sebagai basis untuk pengembangan grand design dan road map pemberdayaan PMKS di DIY, termasuk yang melalui skema kerjasama antarinstitusi.

Tenaga Kerja dan Transmigrasi

Isu strategis: Belum optimalnya pengembangan semangat kewirausahaan bagi penduduk usia kerja agar mampu bekerja secara mandiri dan menciptakan lapangan kerja baru.

Pengangguran merupakan masalah pokok ketenagakerjaan yang terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia, termasuk DIY. Sampai dengan saat ini orientasi utama dari masyarakat angkatan kerja adalah menjadi pegawai di sektor-sektor formal seperti PNS atau pegawai perusahaan swasta. Mendirikan dan mengembangkan usaha sendiri, seperti UMKM, belum menjadi pilihan bagi kebanyakan warga. Sementara strategi pemerintah dalam mendorong dan memfasilitasi warga untuk mengembangkan UMKM masih belum begitu efektif. Penguatan orientasi penumbuhan semangat, kemauan dan kemampuan berwirausaha perlu dilakukan pada kebijakan ketenagakerjaan dan transmigrasi. Generasi muda harus memiliki wawasan dan kemauan berwirausaha, sementara transmigran harus dipastikan memiliki semangat dan kemampuan mengembangkan usaha mandiri di daerah baru yang akan ditinggalinya.

Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Remaja

Isu strategis: Pengaruh-pengaruh negatif dari globalisasi bagi anak dan remaja.

Generasi muda (anak, remaja dan pemuda) baik perempuan maupun lelaki merupakan pelaku pembangunan di masa mendatang. Keberadaan mereka saat ini merupakan modal penting bagi pembangunan bangsa ke depan. Namun disadari pula bahwa mereka saat ini berada pada masa rentan karena semakin kuatnya pengaruh negatif di lingkungan mereka berkembang, yang bukan hanya dari globalisasi, internet, maupun penyakit-penyakit sosial yang tumbuh di masyarakat. Eksplorasi dan pemetaan terhadap kerentanan generasi muda

dan berbagai sumbernya perlu dilakukan untuk dijadikan sebagai basis dalam pengembangan kebijakan untuk mengantisipasi pengaruh negatif dan sekaligus fasilitasi dan pemberian ruang (wadah, kegiatan) bagi generasi muda untuk melakukan self-empowering atau peer-empowering.

Agama

Isu strategis: Keharmonisan antarumat beragama dan kerukunan hidup beragama masih perlu dijaga.

Yogyakarta dikenal sebagai kota yang memiliki karakteristik multikultural, termasuk beragam dalam agama. Ini menghadapkan masyarakat DIY pada dua kemungkinan, yaitu menjadi masyarakat yang menganut nilai-nilai multikulturalisme (toleran dan dapat menerima perbedaan, bersedia hidup bersama) atau justru menjadi masyarakat yang diskriminatif. Meskipun belum pernah terjadi konflik antar pemeluk agama berskala besar, bukan berarti tidak ada kemungkinan terjadinya konflik di DIY. Untuk mengantisipasi itu diperlukan kajian untuk mengidentifikasi sejauh mana pelebagaan nilai-nilai multikulturalisme, dan juga hambatan dan tantangannya, di masyarakat. Hambatan ini dapat berupa kegiatan yang kontraproduktif seperti kegiatan pembelajaran agama di sekolah-sekolah yang cenderung menonjolkan perbedaan antar agama, dan semacamnya.

Penanggulangan Bencana

Isu strategis: Masyarakat belum memiliki kesiapan memadai untuk menghadapi risiko bencana alam

Sejumlah lokasi di DIY merupakan kawasan yang memiliki potensi bencana alam cukup besar terutama gempa bumi, erupsi gunung berapi, banjir lahar dingin, angin kencang, dan tanah longsor. Bencana alam tidak dapat dihindari sehingga yang dapat dilakukan adalah memperkecil risiko apabila terjadi bencana alam. Risiko ini dapat diperkecil apabila individu warga, komunitas dan masyarakat di kawasan rawan bencana memiliki kesiapan untuk menghadapi bencana alam baik pada saat terjadi maupun setelah terjadi bencana alam. Banyaknya korban gempa bumi di Bantul dan erupsi Merapi di Sleman mengindikasikan masyarakat belum memiliki kesiapan yang memadai dalam menghadapi risiko bencana alam. Kesiapan masyarakat ini sangat ditentukan oleh banyak hal. Salah satunya adalah pengetahuan mengenai risiko dan cara menghindari atau meminimalisasinya, seperti desain

rumah yang ramah terhadap potensi bencana, jalur evakuasi, dan banyak hal lainnya. Pengetahuan terkait kebencanaan ini belum sepenuhnya diketahui oleh masyarakat DIY. Selain pengetahuan, kesadaran masyarakat juga kunci penting lainnya. DIY juga masih memiliki masalah dengan faktor terakhir ini yang terindikasi dari sikap masyarakat korban erupsi Merapi yang enggan kooperatif pada saat evakuasi maupun pada saat relokasi tempat tinggal pascabencana.

Visi, Misi dan Sasaran

Biro AKRK perlu mereformulasi visi kelembagaan yang dapat menunjukkan peran, kontribusi dan sekaligus target besar yang akan diwujudkan dalam lima tahun ke depan. Visi yang direkomendasikan untuk Biro AKRK 2013-2017 yaitu “Terwujudnya Kebijakan Sosial Kemasyarakatan yang terarah, sistematis, dan terpadu dalam mencapai DIY yang Mandiri dan Sejahtera”. Biro AKRK bertanggungjawab dalam pengembangan kebijakan, yaitu mulai dari penyiapan bahan (formulasi) kebijakan, koordinasi penyelenggaraan kebijakan, serta monitoring dan evaluasi kebijakan. Karena itu terwujudnya kebijakan sosial kemasyarakatan yang berkualitas, yaitu yang terarah, sistematis dan terpadu, merupakan bentuk kontribusi Biro AKRK dalam pencapaian visi pembangunan DIY 2013-2017.

Terarah yang dimaksudkan di sini adalah kejelasan dari orientasi atau tujuan dari setiap kebijakan yang dikembangkan. Sistematis mengandung maksud adanya tahapan atau road map yang runtut dan logis dari proses pengembangan kebijakan maupun target-target substantif yang akan dicapai. Sedangkan terpadu maksudnya adalah adanya keterkaitan, integrasi, dan eliminasi fragmentasi (tidak parsial) dalam pengembangan kebijakan-kebijakan yang relevan. Sebagaimana disebutkan di bagian depan, semua kebijakan yang dikembangkan oleh Biro AKRK ditujukan semata-mata untuk berkontribusi dalam pencapaian Visi Pembangunan DIY, terutama dalam menjadikan DIY yang mandiri dan sejahtera.

Misi yang direkomendasikan untuk Biro AKRK, yaitu strategi besar untuk mewujudkan visi, terdapat tiga:

- (1) Menyelenggarakan kajian yang sistematis untuk menghasilkan rekomendasi kebijakan sosial kemasyarakatan yang kontekstual;

- (2) Mengkoordinasi penyelenggaraan kebijakan sosial kemasyarakatan sehingga menjadi efisien, partisipatif dan terintegrasi;
- (3) Memonitor dan mengevaluasi penyelenggaraan kebijakan sosial kemasyarakatan untuk mendorong efektivitasnya.

Menurut ketentuan Permen nomor 54 Tahun 2010, komponen yang harus dirumuskan sebagai turunan dari misi adalah tujuan. Namun untuk memadatkan planning paper ini maka berikut ini langsung dirumuskan sejumlah sasaran, yaitu sebuah kondisi yang ditetapkan untuk diwujudkan paling lambat pada 2017. Sasaran-sasaran berikut ini ditetapkan berdasarkan identifikasi isu strategis. Karena rumusan isu strategis lebih didasarkan pada justifikasi dari sejumlah alternatif permasalahan yang terdapat pada RPJMD maka rumusan sasaran berikut ini masih perlu dicermati secara kritis untuk disesuaikan dan dipertajam.

Terdapat enam sasaran yang diusulkan untuk dicapai, yaitu:

1. Terselenggaranya evaluasi reguler kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan akses terhadap pendidikan yang berkualitas.
2. Terbangunnya sistem evaluasi dan penjaminan kualitas pelayanan kesehatan
3. Meningkatnya partisipasi dan soliditas pemangku kepentingan dalam pemberdayaan PMKS
4. Menguatnya orientasi penumbuhan semangat, kemauan dan kemampuan warga untuk berwirausaha pada kebijakan ketenagakerjaan dan transmigrasi
5. Menguatnya orientasi peningkatan peran dan partisipasi perempuan dan anak dalam mengembangkan kawasan ramah bagi perempuan dan anak pada kebijakan pemberdayaan perempuan dan anak
6. Menguatnya orientasi pembentukan masyarakat inklusif, yaitu yang dapat menerima perbedaan, saling menghargai, tidak diskriminatif, dan mau bekerjasama antar pemeluk agama, etnis, suku, dan sebagainya, pada penyelenggaraan pembangunan dan layanan publik.

Strategi dan Program Prioritas

Secara umum strategi yang perlu dikembangkan untuk mencapai setiap sasaran adalah sebagai berikut:

- (1) Menerapkan prinsip *evidence-based policy* pada setiap program yang dikembangkan, yaitu perumusan setiap program untuk merespon isu atau mencapai sasaran yang

spesifik selalu didahului dan didasarkan pada hasil kajian sehingga sangat kontekstual dan relevan.

- (2) Membentuk task force untuk melakukan koordinasi dengan SKPD teknis dan yang relevan dengan pelaksanaan setiap program yang direkomendasikan ataupun yang dirancang oleh Biro sebagai program pemerintah DIY. Selain itu, task force juga akan melakukan monitoring dan evaluasi. Task force beranggotakan aktor kebijakan dari Biro, SKPD terkait dan bisa melibatkan pihak eksternal seperti akademisi, peneliti, dan tokoh masyarakat.
- (3) Menyelenggarakan monitoring untuk mengawal penyelenggaraan program sehingga sesuai dengan desain program. Monitoring akan dilakukan untuk mendeteksi sejumlah kelemahan dan sekaligus membenahinya sehingga program dapat lebih efektif mencapai sasaran yang ditetapkan.
- (4) Menyelenggarakan evaluasi untuk mengetahui efektivitas program dan juga menjadi basis pemberian rekomendasi bagi pengembangan program pada periode yang selanjutnya.

Program prioritas adalah program utama yang akan dilakukan untuk mencapai sasaran tertentu yang telah ditetapkan. Tentu di luar program prioritas dapat dikembangkan berbagai program lainnya yang bersifat mendukung program prioritas ataupun untuk mencapai tujuan-tujuan lain di luar sasaran yang telah ditetapkan namun penting untuk dilakukan, misalnya program untuk mendukung kebijakan pemerintah pusat, program-program yang bersifat rutin, atau program untuk merespon dinamika isu terbaru.

Tabel berikut ini memaparkan program-program prioritas yang direkomendasikan untuk mencapai sasaran-sasaran yang ditawarkan di depan.

Tabel 2
Sasaran dan Program Prioritas

Sasaran	Program Prioritas				
	Tahun I	Tahun II	Tahun III	Tahun IV	Tahun V
1. Terselenggaranya evaluasi reguler kinerja pemerintah daerah dalam meningkatkan akses terhadap pendidikan yang berkualitas.	Kajian akses masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas	Pengembangan sistem evaluasi untuk memetakan akses dan hambatan masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas	Koordinasi dan monitoring implementasi sistem evaluasi	Koordinasi dan monitoring implementasi sistem evaluasi	Evaluasi untuk menilai efektivitas sistem evaluasi
2. Terbangunnya sistem evaluasi dan penjaminan kualitas pelayanan kesehatan	Kajian akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas	Pengembangan sistem evaluasi untuk memetakan akses dan hambatan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas	Koordinasi dan monitoring implementasi sistem evaluasi	Koordinasi dan monitoring implementasi sistem evaluasi	Evaluasi untuk menilai efektivitas sistem evaluasi
3. Meningkatnya partisipasi dan soliditas pemangku kepentingan dalam pemberdayaan PMKS	Kajian pemetaan kondisi PMKS dan efektivitas dari program-program pemberdayaan PMKS	Analisis pemangku kepentingan (stakeholders) dalam pemberdayaan PMKS untuk memetakan peran, kekuatan dan kelemahan, kepentingan, pengaruh, sumberdaya, dan jaringan pemangku kepentingan yang <i>concern</i> dengan pemberdayaan PMKS	Pengembangan grand design dan road map pemberdayaan PMKS yang berorientasi pada penguatan jejaring kerjasama antar institusi pemerintah dan nonpemerintah	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map pemberdayaan PMKS	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map pemberdayaan PMKS

4. Menguatnya orientasi penumbuhan semangat, kemauan dan kemampuan warga untuk berwirausaha pada kebijakan ketenagakerjaan dan transmigrasi	Kajian kesiapan pemuda (lulusan SMA sederajat) untuk berwirausaha	Evaluasi efektivitas penyelenggaraan pendidikan dan program-program pengembangan kewirausahaan	Pengembangan road map penumbuhan semangat, kemauan dan kemampuan berwirausaha	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map
5. Menguatnya orientasi peningkatan peran perempuan dan anak dalam mengembangkan kawasan ramah bagi perempuan dan anak pada kebijakan pemberdayaan perempuan dan anak	Kajian untuk menilai tingkat kerentanan perempuan dan anak dalam fasilitas-fasilitas publik	Pengembangan road map program pemberdayaan perempuan dan anak dalam pembangunan fasilitas-fasilitas publik	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map program	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map program	Evaluasi efektivitas program-program pemberdayaan perempuan dan anak
6. Menguatnya orientasi pembentukan masyarakat inklusif, yaitu yang dapat menerima perbedaan, saling menghargai, tidak diskriminatif, dan mau bekerjasama antar pemeluk agama, etnis, suku, dan sebagainya, pada penyelenggaraan pembangunan dan layanan publik	Kajian untuk mengidentifikasi praktik diskriminasi dan tingkat inklusivitas masyarakat DIY	Pengembangan road map program untuk penguatan nilai-nilai inklusivitas dan multikulturalisme masyarakat DIY	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map program	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan road map program	Evaluasi efektivitas program-program penguatan nilai-nilai inklusivitas dan multikulturalisme masyarakat DIY
7. Tersedianya rencana aksi pengurangan risiko bencana di kawasan rawan bencana di DIY	Kajian untuk memetakan kawasan rawan bencana di DIY menurut tingkat risiko bencana dan kesiapan masyarakat menghadapi bencana	Penyusunan rencana aksi pengurangan risiko bencana secara partisipatif	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan rencana aksi pengurangan risiko bencana	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan rencana aksi pengurangan risiko bencana	Koordinasi dan monitoring pelaksanaan rencana aksi pengurangan risiko bencana